

## Perché l'autonomia scolastica?

Giovanni Cominelli

Il Ministro della Pubblica Istruzione Sergio Mattarella convocò nel 1990 una Conferenza nazionale sulla scuola, svoltasi a Roma tra il 31 gennaio e il 2 febbraio, nella quale propose, su suggerimento e impulso di Sabino Cassese, l'autonomia degli istituti scolastici e un sistema di valutazione esterna delle scuole.

La ratio politica e culturale? Le istituzioni educative sono espressione della società civile, non sono articolazioni burocratiche dell'Amministrazione statale. Perciò occorre che gli Istituti scolastici siano auto-governati, pur dentro un quadro istituzionale e giuridico nazionale. Le scuole non sono semplici appendici funzionali del Ministero della Pubblica Istruzione.

Il fine della proposta di Mattarella era chiaro: rendere più efficace il processo di civilizzazione e di acculturazione delle giovani generazioni. Era evidente fin da allora che si era inceppata la trasmissione del sapere di civiltà dalle generazioni adulte a quelle giovani, che l'ascensore sociale della scuola era bloccato da tempo, che l'analfabetismo funzionale si stava aggravando.

Le vicende politiche successive – siamo nel pieno della crisi della Prima repubblica – e l'instabilità patologica dei governi confinarono nel limbo quel progetto, di cui, peraltro, si era già incominciato a parlare nei primi anni '70.

Luigi Berlinguer, ministro dell'Istruzione del primo Governo Prodi, lo recuperò nel 1997, sotto forma di art. 21 della Legge 59/97 (c.d. Bassanini) che attribuiva la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Nel 1998 Berlinguer fece approvare il Decreto n. 258 che trasformava il CEDE in Istituto Nazionale per la Valutazione.

L'8 marzo del 1999, fu emanato il DPR 275, che articolava e specificava l'autonomia scolastica.

Il 10 marzo 2000 fu approvata la legge n. 62 sulla parità scolastica, che riconosceva il carattere pubblico alle scuole private, che rispettassero determinate condizioni previste dalla Legge, e che diventavano "parita-

### KEY FINDINGS

- Negli ultimi decenni diverse riforme e decreti sono stati emanati per cercare di dare più autonomia al sistema scolastico.
- Una vera autonomia scolastica non è però mai stata realizzata a causa di tre fattori: "pigrizia" burocratica di dirigenti e docenti, crescente pressione sindacale e diffusa ideologia statalista.
- La globalizzazione sta facendo tramontare l'ideale tradizionale di Stato, e con esso anche l'attuale sistema educativo, non al passo con gli scenari educativi moderni.
- Un'efficace riforma istituzionale deve attribuire maggiori competenze agli istituti lasciando allo Stato semplici compiti di definizione, finanziamento e valutazione.
- Per attuare tali cambiamenti vanno superate alcune "ossessioni", ad esempio per l'egualitarismo pauperistico e il valore legale dei titoli di studio.

Giovanni Cominelli, esperto di politiche educative, ha fatto parte del Comitato tecnico scientifico dell'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione) e del CdA dell'INDIRE (Istituto Nazionale dell'Innovazione e Ricerca Educativa).

rie”. Il “pubblico” era riconosciuto più largo dello “statale”, così avremmo avuto scuole pubbliche statali e scuole pubbliche paritarie. Era un anticipo della Riforma del Titolo V, nel quale la Repubblica comprende lo Stato solo come sua parte, non vi coincide più.

## Che cosa prevede il DPR n. 275 per gli 8 mila istituti scolastici?

1. L'Istituto scolastico gestisce le risorse finanziarie, erogate dal Ministero, quali le spese per il funzionamento, ma non le risorse umane: l'assunzione dei dirigenti e degli insegnanti continua ad avvenire per concorsi nazionali, gestiti dal MPI.
2. L'autonomia didattica e organizzativa si esprime nella formulazione di un Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F., divenuto P.T.O.F dal 2015, dove la “T” sta per triennale). Il PTOF è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche, nel quale si esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano. Le istituzioni scolastiche possono regolamentare l'orario delle discipline, adeguandolo al tipo di studi e al ritmo di apprendimento degli alunni. Possono adottare formule di flessibilità oraria (ad esempio concentrare le ore di una determinata disciplina in un certo periodo dell'anno), attivare percorsi didattici originali.
3. Le istituzioni scolastiche curano la progettazione formativa e la ricerca valutativa, la formazione e l'aggiornamento culturale e professionale del personale scolastico, l'innovazione metodologica e disciplinare, la ricerca didattica e gli scambi di informazioni, esperienze e materiali didattici, l'integrazione e il coordinamento tra le diverse articolazioni del sistema scolastico.
4. Le istituzioni scolastiche possono operare singolarmente o in rete.

Se l'autonomia scolastica doveva contribuire a rendere più efficiente ed efficace il sistema di istruzione in Italia, il bilancio che se ne può fare, a più di 20 anni del DPR n. 275, è negativo. Le differenze di giudizio al riguardo oscillano solo tra i diversi gradi di negatività. Non è questo il luogo per soffermarsi sull'analfabetismo crescente, sulla percentuale dei NEET. Libri e articoli denunciano periodicamente il fallimento del sistema di istruzione.

## Perché l'autonomia scolastica non è stata realizzata?

Come si evince dalla lettura del DPR n. 275, fin dall'inizio ha prevalso nel legislatore una concezione funzionalista dell'autonomia come articolazione interna dello Stato. L'autonomia funzionale è solo l'altro nome del centralismo burocratico, è la sua continuazione con altri mezzi. Ma anche in questa versione debole, l'autonomia scolastica è stata praticata di malavoglia. Si deve a molteplici fattori. In primo luogo, alla pigrizia burocratica dei Dirigenti – sono circa 8.000 – e dei Docenti – sono circa 800 mila – che preferiscono di gran lunga la Circolare ministeriale che promana dall'alto, perché li dispensa dall'assumersi responsabilità. In secondo luogo, alla crescente pressione “sindacale” delle

famiglie sulle scuole, coadiuvate efficacemente dai TAR, per rivendicare spazi decisionali, non tanto relativi alla didattica quanto agli esiti di scrutini ed esami. Il fattore decisivo però è lo statalismo diffuso come ideologia profonda e come pratica secolare delle classi dirigenti, della classe docente, del Paese.

### A questo punto, un po' di storia...

Le istituzioni scolastiche europee continentali sono l'esito del convergere di quattro elementi: lo Stato-nazione moderno, la cultura dell'Enciclopedia, la prima rivoluzione industriale, la Rivoluzione francese.

- a) La nascita dello *Stato-nazione* moderno arriva alla fine di una serie di lunghi e sanguinosi conflitti, conclusi nel 1648 con la pace di Westfalia. Di qui in avanti lo Stato incomincia a costituirsi come apparato politico-amministrativo unitario, non è più proprietà privata di un Re o di un Principe. Un processo convergente si muove dal basso: si passa dalla moltitudine dei sudditi al popolo-nazione. Di qui in avanti gli Stati hanno bisogno di "cittadini". Le "persone", con tutta la varietà e ricchezza di singolari e irriducibili determinazioni fisiche, psichiche, devono essere trasformate in cittadini uguali. Le istituzioni scolastiche sono uno degli strumenti fondamentali di questa trasformazione della persona in cittadino. Il cittadino ha due facce: quella della persona, che deve stare nel cono d'ombra privato, e quella che viene esibita nell'arena pubblica.
- b) I 35 volumi dell'*Encyclopédie*, pubblicati sotto la direzione di Denis Diderot e Jean Baptiste D'Alembert, forniscono i programmi di studio, le discipline, le materie alla scuola statale, che deve appunto trasformare le persone in cittadini dello Stato nazionale. Alle spalle sta tutta la filosofia illuministica del sapere: esso è il motore della liberazione umana, che deve essere accessibile a tutti.
- c) La *prima rivoluzione industriale*, avviata ufficialmente con l'introduzione della macchina a vapore di Thomas Newcomen e James Watt (1764), incomincia a richiedere scienziati e tecnici. Alla nuova società civile che sta nascendo e allo Stato serve un sistema di istruzione e di educazione nazionale per generare cittadini/sudditi, tecnici, operai specializzati, amministratori e buoni soldati.
- d) Il 4 settembre 1791 l'Assemblea nazionale francese si pronuncia per un sistema di istruzione pubblica gratuito, aperto a tutti i cittadini, che poi Condorcet delinea nel suo *Rapport sur l'instruction publique* del 1792. In tale documento egli propone una scuola volta a "procurare l'infinita perfeffibilità dell'uomo, che sia unica, gratuita e neutra", nella quale, "escluso l'insegnamento di ogni culto religioso, la morale sia separata da ogni religione particolare", e che sia a cura dello Stato, ma "indipendente da ogni autorità politica" che non sia l'Assemblea dei rappresentanti del popolo. Il 17 novembre del 1794 viene varato il Decreto sulle scuole primarie, che prevede la scuola primaria della durata di sei anni per ogni città di mille abitanti. Il 16 dicembre sono istituite le Scuole centrali secondarie, con un bacino di utenza di almeno 300 mila abitanti, le Scuole superiori specializzate e autonome (medicina, ingegneria, musica, lingue

orientali ecc...), l'École normale per gli insegnanti...

Se consideriamo il quadrilatero di ogni sistema di istruzione (il curriculum, gli ordinamenti, la governance, il personale), il sistema di istruzione francese funge da modello per l'intera Europa. Integrate e potentemente rafforzate le sue fondamenta ideologiche da G. W. F. Hegel – lo Stato è “il divino nel mondo” e, pertanto, compito dell'istruzione/educazione è costruire “il divino nel mondo” – il sistema di istruzione propone come asse culturale e perciò come curriculum il sapere continuamente in crescita dell'Enciclopedia. Esso viene amministrato e somministrato in maniera programmata, centralizzata, omogenea, eguale per tutti sull'intero territorio nazionale. Ne consegue un'organizzazione didattica per materie e per ore di insegnamento/apprendimento parcellizzata e tayloristica. È indirizzato alla formazione delle classi dirigenti, dei tecnici della gestione dello Stato amministrativo e della produzione. Quanto al popolo, deve essere messo in grado di comprendere i messaggi della politica e dello Stato e gli ordini che gli vengono impartiti sui luoghi di lavoro e sui campi di battaglia. E a questo serve e basta la scuola elementare. La governance del sistema è totalmente centralizzata non solo per quanto riguarda i programmi, ma anche per la partizione delle ore di apprendimento/insegnamento. Quanto al personale docente e dirigente, esso è funzionario dello Stato, cui soltanto risponde: una sorta di funzionario dell'Assoluto, assiso in cattedra.

L'edilizia scolastica è coerente con questa impostazione: gli edifici scolastici hanno la stessa struttura edilizia dei conventi, delle caserme, degli ospedali, delle carceri. Sono costruiti su uno o più piani, con un largo corridoio centrale, ai due lati del quale si aprono celle/aule sempre delle stesse dimensioni. Fino a nostri giorni, questo è il modello prevalente, quale conseguenza necessaria di un modello didattico-organizzativo.

## Il modello italiano di istruzione/educazione

- a) Il marchese Gabrio Casati, milanese, già presidente del Governo provvisorio dopo le Cinque giornate di Milano, viene nominato ministro dell'Istruzione dal nuovo capo del governo Alfonso Lamarmora, dopo le dimissioni per protesta di Cavour contro l'armistizio francese separato di Villafranca del 12 luglio 1859. In veste di ministro, si reca dal re a illustrare il proprio progetto di legge di riforma del sistema educativo, destinato a diventare la prima legge della scuola dell'Italia unita: “Tre sistemi principali si offrivano da abbracciare: quello d'una libertà assoluta, la quale, come in Inghilterra, esclude ogni ingerenza governativa; quello in cui, come nel Belgio, è concesso agli stabilimenti privati di far concorrenza cogli istituti dello Stato; quello, infine, praticato in molti paesi della Germania, dove lo Stato provvede all'insegnamento non solo con istituti suoi propri, ma ne mantiene eziandio la direzione superiore, ammettendo però la concorrenza degli insegnamenti privati con quelli ufficiali”. Esclusi i primi due modelli, per i rischi che una “libertà illimitata” avrebbe fatto correre al regime e al sistema politico, “restava da abbracciare il partito più sicuro, vale a dire un sistema di libertà media, sorretta da quelle cautele che la contengono”. Dunque, è il modello napoleonico-prussiano quello che il Regno sardo-piemontese si accinge ad adottare

con Regio Decreto legislativo del 13 novembre 1859, n. 3725, entrato in vigore con il Decreto applicativo del 19 settembre 1860, e pertanto esteso con l'unificazione a tutta l'Italia di allora.

Benché non approvato dal Parlamento, il Decreto legislativo era entrato in vigore grazie ai poteri straordinari conferiti dal Parlamento al Governo del Re. L'assetto istituzionale e amministrativo del sistema è fortemente centralistico e burocratico-piramidale, il modello organizzativo è l'esercito. Il ministro è affiancato dal Consiglio superiore della Pubblica istruzione, composto da 21 membri di nomina regia. È un organismo che esiste tuttora, i membri oggi sono 36.

Il liberale della Destra storica Leopoldo Galeotti criticò fortemente lo statalismo assoluto nella relazione della Commissione per il Bilancio della Pubblica istruzione: "Per questo cammino noi andiamo inesorabilmente al monopolio vero e proprio dell'intelligenza nazionale. L'istruzione pubblica diventa una macchina, che in certe ore del giorno, in tutti i luoghi, deve agire con la medesima forza, deve essere messa in moto dagli stessi maestri, deve produrre i medesimi effetti onde i cittadini non altro insegnino, né altro imparino se non quello che il governo vuole si sappia, e nel modo e nella misura in cui egli vuole che s'insegni e s'impari". Lo confermerà, con accenti all'opposto elogiativi, il ministro Francesco De Sanctis in un discorso alla Camera del 23 gennaio 1874: "la sua [dello Stato] missione è veramente di essere il capo, la guida, l'indirizzo dell'educazione e dell'intelligenza del Paese".

- b) Giovanni Gentile rifonda il sistema di istruzione agli inizi del fascismo. Con la Legge 3 dicembre 1922, n. 1601, il governo di Mussolini si fa conferire i pieni poteri legislativi in materia scolastica. Nel 1923 da febbraio a dicembre vengono emanati 12 Regi Decreti, di cui dieci riguardano la scuola elementare. Dal punto di vista dell'Amministrazione le modifiche rispetto all'impostazione a suo tempo data da Gabrio Casati sono poco significative.
- c) A partire dal 1943 si svolge un grande dibattito politico-intellettuale per rifondare il sistema di istruzione/educazione.

Da parte cattolica, occorre ricordare il Codice di Camaldoli, la Commissione Agostino Gemelli, il "Programma di Milano" di Spataro, Gonella, Malvestiti.

Da parte laico-azionista, Ernesto Codignola, Aldo Capitini e Guido Calogero tentano di importare in Italia il deweyismo laico-democratico.

Il PCI si divide nel V Congresso, svoltosi dal 29 dicembre 1945 al 6 gennaio 1946, tra filo-gentiliani come Concetto Marchesi, appoggiato in modo determinante da Palmiro Togliatti, e modernisti quali Elio Vittorini e il filosofo Antonio Banfi. Vincerà Concetto Marchesi.

Da parte liberale, Luigi Einaudi propone, contro l'impianto statalista e centralista di Casati-Gentile, l'abolizione dell'esame di Stato e del valore legale del titolo di studio, affidando alla libertà delle singole scuole (oggi diremmo "autonomia") la responsabilità dell'istruzione/educazione.

- d) Intanto anche l'AMGOT (Allied Military Government of Occupied Territories), che governò il Sud dal luglio 1943 all'11 febbraio 1944, aveva istituito una Sottocommissione per l'istruzione composta da T.V. Smith e

soprattutto da W. Washburne (fondatore della Scuola di Winnetka, centrata sull'individualizzazione e sulla socializzazione dell'insegnamento), che, sulla base delle teorie di Dewey e Montessori, proponeva la scuola dell'esperienza, le piccole fattorie scolastiche, il giornale scolastico, le associazioni consultive di genitori, la partecipazione degli studenti, i test e l'autocorrezione, la personalizzazione dei programmi secondo le capacità e non secondo l'età (oggi diremmo Piano di studi personalizzato), l'educazione sessuale.

Queste discussioni e proposte "precipitarono" nell'Assemblea Costituente eletta il 2 giugno 1946 e nel testo della Costituzione, che dedica specificamente alla scuola gli art. 33 e 34. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per ogni ordine e grado. Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato... L'interpretazione dell'articolo 33 vedrà opposti per decenni fino agli inizi del 2000 lo schieramento laico e di sinistra a quello cattolico-democristiano. In particolare, la DC si impegnava a non sollevare il problema del monopolio statale della scuola pubblica finanziata con la fiscalità generale. Se lo Stato coincida con la Repubblica o invece ne sia solo un pezzo – gli altri pezzi essendo i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni – sarà a lungo oggetto di discussione e di scontro, contrapponendosi una concezione totalitaria dello Stato ad una concezione sussidiaria. Dovranno però passare oltre cinquant'anni prima che con il Nuovo Titolo V della Costituzione, approvato con la Legge costituzionale n. 3 del 2001, questa concezione sussidiaria trovi spazio, almeno sulla Carta.

Tuttavia, occorre prendere atto che, fino ad oggi, nonostante gli accesi dibattiti culturali e politici e il nuovo Titolo V del 2001, l'avvento della Prima Repubblica e della Seconda non ha spezzato la continuità della struttura giuridico-amministrativa del sistema educativo impiantato da Casati e Gentile.

- e) I Decreti Delegati del 31 maggio 1974, nati dal movimento del '68 per rafforzare la partecipazione degli studenti, delle famiglie, della società civile alla scuola – in particolare il Decreto n. 416, che istituisce ben 12 Organi: Collegio dei docenti, Consigli di classe, Consiglio di istituto, Giunta esecutiva, Dipartimento di materia, Comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti, l'Assemblea di classe, l'Assemblea di istituto degli studenti, il Comitato studentesco, l'Assemblea di classe dei genitori, l'Assemblea di istituto dei genitori, il Comitato di istituto dei genitori – mentre moltiplicano e sovrappongono molti canali di partecipazione, dispongono di pochi e deboli strumenti di governance. D'altronde, il modello è quello democratico-parlamentare. Perciò alle spalle dell'autogoverno debole delle scuole continua a funzionare un governo effettivo delle scuole e dell'intero sistema, quello burocratico-amministrativo, al quale si aggiungerà, a partire dagli anni '70, un pervasivo e cogestivo potere sindacale.
- f) La "Buona scuola" di Renzi, tradotta in Legge n. 107 del 13 luglio 2015, costituisce l'ultimo tentativo di modificare l'impianto centralistico-gentiliano.

Il DPR n. 275 viene ripreso e incorporato di peso nel testo legislativo. Gli strumenti fondamentali dell'autonomia sono tre: l'organico dell'autonomia, le nuo-

ve responsabilità/poteri del dirigente scolastico, il Piano triennale dell'offerta formativa. L'organico dell'autonomia è suddiviso tra l'organico di diritto e l'organico di potenziamento. Quest'ultimo è formato da insegnanti chiamati a integrare, ad arricchire e potenziare il ventaglio dell'offerta formativa e a sostituire insegnanti assenti, non oltre 10 giorni di supplenza.

Spetta al dirigente il potere di assumere, sulla base di criteri pubblici e trasparenti, queste nuove figure, in relazione al Piano dell'offerta formativa, di cui porta interamente le responsabilità, sia pure avvalendosi della collaborazione del Collegio docenti per la sua formulazione. A partire dal 2016 il dirigente proporrà gli incarichi triennali per tutti i docenti dell'organico della scuola.

Dopo aver definito i compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento del dirigente, ad esso viene riconosciuta la facoltà di avvalersi della collaborazione fino al 10% dei docenti dell'organico dell'autonomia.

La caduta del governo Renzi e il difetto strutturale dell'autonomia, già insito nel DPR n. 275, non hanno permesso di smantellare il sistema centralistico di governo dell'istruzione/educazione.

## Le sfide educative della globalizzazione

L'OCSE-CERI ha elaborato dal 2002, e successivamente aggiornato, sei scenari educativi a livello globale, distribuiti lungo l'asse conservazione/innovazione.

Quale che ne siano i giudizi, assai spesso oscillanti tra l'esaltazione o l'escrazione della globalizzazione, è certo che ci troviamo di fronte *nuovi scenari educativi*, che valgono come altrettante sfide per le famiglie, la società civile, la politica.

A questi nuovi scenari appartengono:

- a) *l'esaurimento del paradigma* millenario della separatezza tra *otium* e *negotium*, eredità di società fondate sul lavoro degli schiavi. Esso si è riprodotto lungo i secoli come dualismo tra il sapere delle classi alte e l'analfabetismo delle classi subalterne, come separazione tra la *theoria*, la *poiesis* e la *praxis*. Oggi *sapere, saper essere, saper fare* tendono a coincidere. Il lavoro manuale è un lavoro intelligente, sempre più denso di sapere e di teoria. Il movimento di emancipazione sociale e un'epistemologia più matura convergono in un'unica sintesi: istruzione, educazione, produzione, lavoro, ricerca, tempo di lavoro, tempo di vita si fondono. *Lifelong/Lifewide Learning*: questo il futuro. Quanto questi mutamenti socio-culturali influiranno sull'attuale separatezza sociale delle scuole quali santuari della conoscenza è facile a prevedersi.
- b) *la fine della separazione tra l'istruire e l'educare*. Era nata da quella teorizzata e praticata tra persona e cittadino, tra *homo religiosus* e *homo cives*. Lo Stato si presenta neutrale e a-ideologico: esso somministra solo istruzione, l'educazione viene lasciata alle famiglie e alle Chiese. Lo Stato forma cittadini, la famiglia forma persone. Conseguentemente, l'insegnante si limita a fornire conoscenze, nozioni, informazioni. Il simbolo di questa schizofrenia è "l'imbutto di Norimberga", inciso su legno a Norimberga e in stampe varie nel '600: un ragazzo sta seduto su una sedia, mentre un

insegnante gli infila un imbuto in un buco della testa, nel quale rovescia A, B, C, e  $2+2=4$ .

Il sapere e l'educare sono stretti in un nesso più tenace: il sapere che arriva ad ogni persona da ogni lato, ne permea la vita quotidiana, si trasforma in esistenza, determina cambiamenti tanto della visione di sé-nel-mondo, quanto della prassi e della collocazione attiva nella storia.

- c) *la personalizzazione dei percorsi di istruzione/educazione*. Il Rapporto OCSE del 2006 si intitola: "Schooling for Tomorrow: Personalizing Education". L'emergere della "persona" dietro il "cittadino", della "società civile" dietro lo "Stato", è dovuto non solo alla rivendicazione moderna estrema e spasmodica di una libertà individuale senza confini, ma anche al balzo in avanti delle conoscenze neuro-bio-psicologiche dell'essere umano, delle sue molte intelligenze, delle dinamiche emozionali e affettive, dei legami stringenti e non sempre afferrabili tra corpo, psiche, mente e delle relazioni fondative parentali. Un itinerario di istruzione/educazione medio, quale quello fornito dal vecchio e tuttora praticato modello organizzativo, si rivolge a tutti, ma a nessuno personalmente. Così, "una scuola per tutti", che non sia anche "una scuola per ciascuno", finisce per essere "una scuola per nessuno".

La scuola come siamo abituati a pensarla, figlia dello Stato nazionale moderno, sta tramontando insieme ad esso. L'esito inevitabile di un autentico processo di riforma, per quanto complesso e difficile possa essere, non può che essere l'approdo alla destatalizzazione delle istituzioni educative e il loro "scioglimento" nelle nuove reti educative-cognitive. Di qui la necessaria restituzione ai genitori degli alunni e agli studenti del loro diritto di scegliere dove e come soddisfare la loro domanda di servizi educativi.

Lungo i decenni, attorno alla questione istruzione/educazione si è costituito un blocco storico conservatore, nel quale si condensano e si cementano sia interessi corporativi potenti sia antiche ideologie ottocento/novecentesche. È questo che ha finora impedito di fare una riforma radicale ed efficace del sistema educativo nazionale. I sindacati dei docenti, l'amministrazione statale, la debolezza culturale e decisionale della politica, i bassi livelli di istruzione e di cultura della società civile, la fuga delle famiglie dall'impegno educativo hanno finito per generare una resistenza passiva, ma, quando necessario, molto attiva. A causa di essa le riforme si sono trasformate in "riformette", in piccoli aggiustamenti, in qualche "colpo di cacciavite". Che il sistema stia andando al collasso non è percepito dall'opinione pubblica, se non ad intermittenza e in relazione a qualche evento clamoroso di cronaca, subito rimosso.

La mancanza di una visione all'altezza della globalizzazione ha sottoprodotto un'idea debole di missione ed ha oscurato la percezione che il sistema di istruzione ed educazione è, appunto, un sistema. Che si tratti di un sistema implica che la sua riforma deve necessariamente muovere da un punto determinato dell'architettura, ma deve procedere da subito a un riequilibrio dinamico generale dell'intero edificio. Il riformismo puntiforme, che si autodescrive come empirico e pragmatico e perciò più realistico e meglio destinato al successo, in contrapposizione al riformismo globale (accusato di essere parente troppo stretto di pretese rivoluzioni o riforme di struttura), ha dimostrato lungo tutto

il dopoguerra di essere, alla fine, fallimentare. L'illusione del riformismo puntiforme è stata quella di battere le resistenze conservatrici ad una ad una, applicando il modello degli Orazi e Curiazi. Non è accaduto.

Anche le grandi riforme settoriali – quella della Scuola media unificata del 1963 o quella delle Elementari del 1985 o quella per via Commissione Brocca della scuola media superiore o la più recente della “Buona scuola” – hanno potuto produrre risultati, ma a costo di mettere in crisi i segmenti superiori o inferiori dell'ordinamento.

## Quale riforma istituzionale e amministrativa della scuola

L'architettura del sistema di istruzione e di educazione poggia su quattro pilastri: il sapere curriculare, l'ordinamento, l'assetto istituzionale e amministrativo, il personale.

Ci limitiamo, qui, alla questione istituzionale ed amministrativa dell'autonomia e a quella del personale.

## L'autonomia

Poiché l'istruzione/educazione è tanto una funzione privato-civile quanto una funzione pubblico-statale nazionale ed europea, si tratta di ri-tracciare i confini tra le due funzioni. Spettano allo Stato nazionale-europeo tre compiti: la definizione del “core curriculum” o curriculum di cittadinanza; il finanziamento capitarario di ogni ragazzo che entra nel sistema educativo; la valutazione severa degli istituti, dei dirigenti, dei docenti.

Agli Istituti scolastici spetta tutto il resto: la conoscenza del Portfolio di ciascun ragazzo in ingresso, i piani di studio personalizzati, l'organizzazione dell'attività didattica per laboratori/dipartimenti, che hanno come oggetto le competenze-chiave, definite in sede europea, la rottura del principio di corrispondenza biunivoca tra classe scolastica e classe biografica, la riorganizzazione della didattica e dell'intera organizzazione del lavoro degli insegnanti secondo le esigenze della didattica, la ricerca di fondi, oltre quelli che arrivano capitarmente dallo Stato. L'autonomia didattica deve spezzare la parcellizzazione fordista delle discipline e dei tempi. Il monte-ore degli insegnanti è annuale, non obbligatoriamente diviso per 18/24 ore alla settimana, a loro volta da distribuire su 5 giorni.

Quanto alla governance del sistema: un Consiglio di Amministrazione prende le decisioni fondamentali e assume il dirigente, che assume gli insegnanti. Il Collegio dei docenti quale assemblea parlamentare-sindacale va abolito; al suo posto stanno i Dipartimenti-laboratori. Le scuole autonome si consorziano in Reti territoriali. Le Unioni scolastiche regionali (USR) e i Provveditorati provinciali sono aboliti.

A livello nazionale servono due organi:

- a) l'Autorità del curriculum, con il compito della ricerca, dell'innovazione didattica e dell'aggiornamento permanente del Sillabo delle competenze-chiave. Essa potrebbe coincidere con l'attuale INDIRE (Istituto Nazionale Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa) opportunamente

rifunzionalizzato;

- b) il Sistema nazionale di valutazione che si avvalga, analogamente a quello inglese, di un corpo di ispettori, composto da dirigenti, docenti, esperti in scienze dell'educazione, che vengono periodicamente inviati nelle scuole e che utilizzano test, colloqui, osservazioni dirette per accertare la qualità dell'offerta educativa. Esso potrebbe coincidere con l'attuale INVALSI, opportunamente rifondato e rifunzionalizzato.

Il pletorico apparato del Ministero dell'Istruzione viene ridotto radicalmente e ricostruito in modalità sussidiaria, rispetto alle autonomie scolastiche. A livello nazionale e internazionale, esso fa tutto ciò che le reti delle autonomie non riescono a fare da sole.

## Il personale docente

1. Per quanto riguarda i docenti, occorre definire il Sillabo delle competenze-chiave del docente. Esso comprende: sapere disciplinare, capacità didattiche, capacità di relazione con gli alunni, capacità di fare comunità professionale-educante con i colleghi, conoscenza e relazioni con il contesto territoriale. Di queste cinque competenze-chiave, solo la prima viene fornita dalle Università; quanto alle altre, devono essere acquisite e verificate sul campo, quello della scuola come "bottega artigiana", in cui gli apprendisti-insegnanti stanno a fianco a fianco e sotto la guida di insegnanti mentor.

Ne consegue la necessità di nuove procedure per la formazione: un periodo biennale di tirocinio in tre/quattro scuole, svolto nel corso degli ultimi due anni di formazione universitaria presso un'Area pedagogico-didattica a numero chiuso – alla quale si accede per selezione – ai fini del conseguimento della laurea magistrale (la quale sta al punto di intersezione tra la laurea fornita dalle università e il giudizio determinante delle scuole, presso cui si è svolto il tirocinio obbligatorio).

Quanto all'assunzione definitiva: occorre un periodo biennale di praticantato presso la scuola, in cui il docente sia stato assunto in prova. L'assunzione tradizionale per concorso, al termine di prove scritte e orali, è inefficace, perché delle cinque competenze-chiave accerta a malapena l'esistenza della prima, nulla delle altre quattro. Una lezione simulata non è certo sufficiente. La procedura adeguata di assunzione deve prevedere una prova scritta, che verifichi la capacità di uso della lingua italiana scritta, e un colloquio condotto dal preside, coadiuvato da un Comitato di valutazione, composto da insegnanti esperti e genitori. Se i colloqui sono positivi, la scuola assume e, eventualmente, licenzia.

Le retribuzioni devono essere differenziate in relazione a tre livelli di carriera: iniziale, ordinario, esperto. Il passaggio dal livello inferiore a quello superiore avviene su richiesta del docente, che si deve sottoporre al giudizio di un Comitato di valutazione.

2. Per quanto riguarda i Dirigenti, occorre definire il Sillabo delle competenze-chiave del dirigente. Esso prevede: la conoscenza del sistema educativo nei suoi aspetti storico-culturali, istituzionali, giuridici;

la capacità di progettazione/organizzazione dei percorsi di istruzione/educazione; la capacità di gestione delle risorse umane, finanziarie, organizzative; le capacità relazionali rispetto ai docenti e alle famiglie; la conoscenza del contesto territoriale socio-economico, civile e istituzionale.

Il dirigente è il motore della costruzione continua della comunità educante e ne costituisce l'architrave.

Il processo di acquisizione delle competenze professionali avviene nell'azione sul campo della scuola, attraverso esperienze di esercizio di funzioni, che vanno oltre la docenza e che riguardano l'organizzazione della comunità scolastica e i suoi rapporti con il contesto. Nessuna teoria o formazione teorica può sostituire l'esperienza diretta sul campo.

Pertanto, e per le stesse ragioni che impongono le nuove forme di assunzione per i docenti, occorre praticare una nuova modalità di assunzione dei dirigenti. I concorsi pletorici cui partecipano decine di migliaia di aspiranti muovono dal presupposto che si tratti semplicemente di verificare il possesso di conoscenze. I maxi-concorsi regionali con prove scritte e orali attualmente utilizzate sono inefficaci, inefficienti e inquinabili. L'assunzione del dirigente deve essere fatta dal Consiglio di amministrazione della scuola autonoma, che istituisce una Commissione di concorso, composta da almeno un dirigente, insegnanti mentor, genitori, che opera attraverso due passaggi:

- una prova scritta, di un paio d'ore, per verificare il possesso delle informazioni generali relative all'istituzione scolastica e alla sua storia e il perfetto possesso della lingua italiana;
  - un colloquio per accertare il possesso delle competenze-chiave.
3. Per quanto riguarda il personale ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario), il suo coinvolgimento nella comunità educante è la precondizione, perché sia e si senta partecipe dell'impresa educativa comune. Per la quale occorre una formazione culturale mirata, preventiva rispetto all'assunzione, avente come oggetto le finalità della scuola e il suo assetto organizzativo e logistico.

## E le scuole paritarie?

Nello scenario istituzionale qui tracciato non ha più fondamento la distinzione tra scuole pubbliche statali e scuole pubbliche paritarie.

Ogni ragazzo residente nel territorio nazionale ha diritto al percorso di istruzione/educazione finanziato dalla fiscalità generale (ovvio presupposto è che il sistema fiscale sia in grado di far pagare a ciascuno le tasse!). Il costo attuale per ogni ragazzo oscilla annualmente tra i sette mila e gli ottomila euro. Si tratta di *definire il costo-standard per alunno e trasformarlo in bonus*, che le famiglie hanno diritto di spendere nella scuola che scelgono: pubblico-statale, pubblico-paritaria, privata. Tutte le scuole, quale che sia il loro statuto giuridico, debbono essere sottoposte al controllo periodico – relativamente alla capacità di far acquisire le quattro competenze-chiave – di un Sistema nazionale di valutazione, che invia al Ministero le relazioni sullo stato delle scuole.

## Qualche battaglia culturale da fare

Sì, contro quattro ossessioni.

1. *Contro l'ossessione della privatizzazione/aziendalizzazione del sistema pubblico di istruzione.* Proporre autonomia, potere del dirigente, valutazione, merito, quota capitaria per ciascun alunno... significa per una diffusissima vulgata distruggere la scuola pubblica. Alle sue spalle sta una metafisica neppure tanto "occulta", secondo cui il modello gentiliano continua ad essere il migliore possibile. Si può solo adeguare, ritoccare, aggiornare, ma l'impianto deve restare immutato. L'impasto tra Giovanni Gentile, Concetto Marchesi e sindacalismo corporativo sta alla base di questo blocco ideologico, le cui origini sono lo statalismo hegeliano-napoleonico, passato immutato nel patrimonio culturale della sinistra politica e sindacale. Pertanto, l'autonomia o è mero decentramento funzionale dell'apparato centrale del Ministero oppure rischia di consegnarsi alle cattive pulsioni egoistiche della società civile. La quale, appunto, ha bisogno di essere hegelianamente disciplinata dallo Stato. Insomma: la scuola è un pezzo dell'Amministrazione dello Stato, non un'istituzione della società civile. Che questo assetto abbia sottoprodotto quella che lo stesso Luigi Berlinguer ha definito qualche anno fa la "scuola di classe" pare non turbare la falsa coscienza della sinistra radicale e/o populista e dei sindacati.
2. *Contro l'ossessione dell'egualitarismo burocratico e pauperistico.* Se la scuola ha il compito di rimediare alle disuguaglianze socio-culturali dei ragazzi, non ne consegue che gli insegnanti debbano svolgere tutti un compito eguale. Eppure, anche loro sono e devono essere eguali. Non c'è, dunque, nessun merito da individuare, nessuna graduatoria da introdurre, nessuna differenziazione di carriere e di stipendi. Naturalmente, si tratta di eguaglianza verso il basso, tendenzialmente sul livello degli ultimi, tra gli studenti e tra gli insegnanti. Qui il livellamento consiste nel riconoscere a tutti lo stesso merito, tanto agli insegnanti eroici, quanto ai "lavativi" o ai mediocri.
3. *Contro la democrazia assembleare.* L'assemblearismo, che proviene dal '68, è stato addomesticato, regolamentato e trasformato in parlamentarismo dai Decreti Delegati del 1973/74. Nelle scuole significa che l'unico organo rappresentativo e di comando è il Collegio dei docenti: un posto dove tutti parlano, nessuno decide, nessuno si assume responsabilità, nessuno governa. È significativo e altamente sintomatico che le stesse accuse fatte alle ipotesi di riforma politico-istituzionale ed elettorale e, personalmente, a Renzi, siano rimbalzate alla lettera nelle scuole: no a un uomo solo al comando. Alla fine, inevitabilmente, qualcuno governa: si tratta degli automatismi del sistema amministrativo e delle RSU. Amministrazione e sindacati sono il potere reale nelle scuole. Quanto al dirigente, meno si muove e meglio è. Donde la guerra scatenata contro l'ipotesi del preside, che assume quote di personale, che destina gli insegnanti secondo le esigenze del POF triennale, che valuta il merito e distribuisce i premi in denaro. La propaganda sindacale lo ha trasformato nella caricatura del "preside-sceriffo".

4. *Contro il valore legale del titolo di studio.* È evidente ormai che il valore legale copre il disvalore reale delle competenze sia dei ragazzi sia degli insegnanti e dei dirigenti. Impedisce l'accertamento veritiero delle competenze e la certificazione realistica che ne consegue nonché l'assunzione di responsabilità che ne consegue per i ragazzi e le loro famiglie.

### Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

### I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).