

# Federalismo e autonomia scolastica

## per la qualità della scuola pubblica



### *Idee a confronto:*

Un possibile nuovo "buon governo" della scuola

### *Esperienze:*

Le "qualità" della scuola della Costituzione.

### *Documenti:*

Norme, dati, e contesti delle nuove autonomie.

Con il patrocinio di

# SOMMARIO

## **Idee a confronto: è possibile un nuovo “buon governo” della scuola?**

- Domenico Chiesa Prima di tutto la qualità dell'istruzione e formazione.
- Giampiero Bordino Spunti di riflessione per una cultura federalista del XXI secolo (sintesi degli interventi al Seminario Forum del 1.12.2010 a cura di M. Colombo)
- Giancarlo Cavinato Quale federalismo pedagogico? (da [www.pavonerisorse.it](http://www.pavonerisorse.it))
- Marina Boscaino e Franco De Anna La scuola italiana fra decentramento e localismo, fra autonomia e aziendalismo (un dibattito virtuale tratto dai testi degli autori pubblicati in [www.pavonerisorse.it](http://www.pavonerisorse.it))
- Umberto D'Ottavio Le prospettive di un federalismo scolastico ben gestito (intervista)

## **Esperienze: Le “qualità” della scuola della Costituzione**

- Bianca Testone e Massimo Damiano Che ne sa la scuola di federalismo? (focus group AIMC, Pinerolo 28.01.2011).
- Domenico Chiesa Federalismo e soggetti sociali (focus group CIDI, gennaio 2011)
- Rino Coppola Tecnologie e sviluppo della qualità educativa degli apprendimenti e insegnamenti (focus group CASA DEGLI INSEGNANTI, Rivarolo, 12.01.2011)
- Isabella Bocchio Insegnamenti e apprendimenti linguistici nella prospettiva del federalismo scolastico (sperimentazione promossa da UCIM Alessandria, 2009-2010)
- Loredana Ferrero e Giovanna Cumino Qualità del sistema scolastico tra competenze dello Stato, Regioni e Autonomie (Seminario ANDIS, Grugliasco 20.01.2011 e focus group ANDIS e 3° circolo Ivrea 10.02.2011)
- Francesca Gramegna Organizzazione scolastica nei piccoli comuni e diritti all'apprendere (seminario di ricerca di LEGAMBIENTE, Valli del Canavese, Settembre 2010 - gennaio 2011)
- Nuccia Maldera La scuola che fa sistema per promuovere la ricerca, la formazione e l'innovazione (seminario MCE, Torino 20.01.2011)
- Andrea Sacco Valutare la scuola? (Focus group ACMOS, dicembre 2010)

## **Documenti: Norme, dati, e contesti di applicazione delle autonomie**

- TITOLO QUINTO: LE COMPETENZE DI STATO E REGIONI Scheda da Emanuele Barbieri, in *Formazioneambiente* n. 60/61-2009

- LA SCUOLA DELL'AUTONOMIA COME BENE COLLETTIVO di Nicola Puttilli, Presidente ANDIS del Piemonte

- I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (LEP):COME SI DETERMINANO Scheda da Franco De Anna, in "[www.pavonerisorse.it](http://www.pavonerisorse.it)", settembre 2010.

- I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI(LEP): GARANZIE E DIFFERENZE REALI Scheda da Franco De Anna in "[www.pavonerisorse.it](http://www.pavonerisorse.it)", settembre 2010

- LINEE PER UN GOVERNO REGIONALE DEI SISTEMI DI "ISTRUZIONE" E DI "ISTRUZIONE E FORMAZIONE" Un confronto a distanza fra l'Ass. Istruzione della Regione Piemonte, Alberto Cirio (PdL) e il Consigliere Regione Piemonte, Gianna Pentenero (PD).

## PRIMA DI TUTTO LA QUALITÀ DELL'EDUCAZIONE

di **Domenico Chiesa**

Un elemento accomuna chi è impegnato nell'innovazione democratica della scuola: la necessità di porre con più forza e consapevolezza la nostra Carta costituzionale come orientamento centrale per agire.

Certo i principi costituzionali hanno costantemente rappresentato, dal secondo dopoguerra, il riferimento di base per la ricostruzione della scuola. Tristano Codignola ha descritto (1962) nel modo più efficace l'indirizzo posto dalla Costituzione italiana: «Tramontato il mito dello stato etico, la Costituzione democratica della Repubblica ha inteso riaffermare che lo Stato non possiede proprie filosofie e che esso esercita la sua funzione primaria, quella educativa, organizzando e confrontando ogni posizione di pensiero».

La scuola diventa il luogo determinante per la costruzione della cittadinanza consapevole, laboratorio di democrazia e sede privilegiata della Repubblica per la rimozione degli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Nell'ultimo decennio la scuola sta subendo un'inversione di prospettiva; sembra si stia interrompendo il processo contraddittorio ma sostanzialmente rivolto all'incremento dell'inclusione, alla costruzione di una scuola dell'emancipazione per tornare alla marginalizzazione dell'istruzione, alla scuola del privilegio.

Non che la nostra scuola, così com'era ed è, possa avere, da sola, la forza di scardinare le rigidità delle appartenenze sociali, ma certo può rappresentare uno strumento per confermarle e certificarle se arretra, se perde risorse, se aumenta la separazione tra i ragazzi, gerarchizzando i percorsi.

Il riferimento più esplicito e forte alla Costituzione diventa ancor più significativo e determinante per pensare alla scuola nella sua funzione più alta, tempo/luogo in cui costruire libertà e eguaglianza di opportunità, autonomia critica e consapevolezza civile.

È importante non cadere nella retorica e nel richiamo rituale: l'appello al mandato costituzionale affidato alla scuola deve diventare il criterio delle azioni a livello politico, a livello amministrativo e del fare scuola quotidiano.

### ***Che cosa significa costruire una scuola secondo Costituzione?***

Fondamentalmente significa effettuare una scelta sicura tra i due modelli di scuola che si confrontano sul futuro della scolarizzazione.

Si può pensare di costruire due binari paralleli, uno per coloro che sono votati alla "cultura alla seconda potenza (metagiudizio, metacognizione, con risvolti su tutti gli aspetti della personalità)" e un altro in cui la cultura sia dosata sulle pratiche professionali da raggiungere e rivolto a coloro che non sono "adatti" allo studio teorico e hanno la "vocazione" al lavoro manuale.

Oppure si può ripensare l'intero percorso di studio fino ai diciotto anni e poi per tutta la vita, ragionando attorno ad un rinnovato principio educativo che abbia proprio come elemento ispiratore l'inclusione, l'esercizio del confronto e della capacità di rendere risorsa le differenze.

In sostanza muoversi all'interno della filosofia di separare al più presto i ragazzi, basandosi sull'emergere delle diverse "vocazioni" verso lo studio, oppure ritenere che sostenere un percorso unitario fino al raggiungimento dei fondamentali strumenti culturali sia da ritenere per tutti la soluzione adeguata per maturare scelte consapevoli di vita rendendole sempre più indipendenti dalle condizioni socio-culturali di partenza.

Ognuna di queste vie può essere evocata da una parola. Per la prima userei "semplificazione": nei periodi di crisi è facile orientarsi verso la semplificazione come forma di assicurazione a basso costo, salvo poi, ben presto, ritrovarsi a dover affrontare tutta la complessità dei problemi.

Per la seconda proporrei "qualità": una scuola per il diritto di tutti alla cultura non può che essere di qualità, non può che essere pensata come un essenziale bene di investimento. L'Italia, dall'inizio degli anni sessanta,

ha scelto la seconda strada. È la strada più difficile, quasi una scommessa, eppure è l'unica che corrisponda sul serio a rendere la scuola uno strumento di sviluppo nel rispetto degli impegni verso l'art. 3 della Costituzione nella sua compiutezza.

Negli anni passati si sono coltivate illusioni e ingenuità, ricercate scorciatoie, prodotti errori, accumulate inadempienze, ma la nostra scuola pubblica ha raggiunto importanti risultati e c'è ancora tanto lavoro da fare.

### ***Come riuscire a fare sì che questo processo si possa sviluppare?***

Come sostenere il bisogno di ricerca, di confronto serrato e non accademico, di approfondimento sul complesso intreccio tra lo sviluppo della scuola e il futuro della società, in un mondo sempre più grande?

La dichiarazione di principio sulla centralità dell'Istituzione scuola nello sviluppo della qualità della vita democratica rimane però un'inutile retorica se non si avvia un reale, consapevole, condiviso e praticabile percorso in cui la scuola dell'emancipazione e dell'inclusione diventi nei fatti la scuola del "non uno di meno".

Il ruolo emancipativo della scuola non si raggiunge con la sua dichiarazione; sappiamo (Bourdieu 1970) che la scuola rischia di svolgere proprio il compito contrario: confermare e riprodurre i vincoli della stratificazione sociale. La scuola rappresenta un veicolo di mobilità sociale se ha la forza di invadere, intaccare e ricostruire orizzonti di senso.

La scuola emancipativa non è una scuola "buonista" e facilona, è una scuola di rigore, di impegno, di riscatto delle singole persone in un progetto di riscatto sociale, una scuola che è in grado di promuovere l'assunzione di responsabilità individuale e collettiva. È a questo livello che va collocato il necessario rinnovamento del fare scuola. È a questo livello che prende senso dire "la nostra scuola, la scuola di tutti".

Richiede un progetto di pratiche consapevoli e coerenti, unito alla ricerca e ricostruzione del significato della scuola dall'infanzia all'adolescenza, per sostenere l'estensione sostanziale dell'istruzione fino ai sedici anni.

Si deve operare sulle variabili direttamente correlate agli obiettivi da raggiungere:

- La ricerca sul curricolo verticale, progressivo, significativo e l'innovazione didattica (assunte anche come sedi di formazione e crescita professionale degli insegnanti), legate allo sviluppo delle competenze culturali di cittadinanza.
- Lo sviluppo della collegialità e della cooperazione; la qualità professionale individuale si gioca nella qualità di azione del team; la dimensione "individuale" non entra in contrasto con quella "collegiale", ne diviene invece l'elemento di base indispensabile ma che proprio nella collegialità può esprimersi in modo compiuto.
- La libertà dell'insegnamento intesa come garanzia costituzionale della libertà degli studenti; gli insegnanti ne sono i garanti e la loro libertà culturale ne misura il livello di garanzia.
- La costruzione di ambienti e contesti educativi/organizzativi coerenti con gli obiettivi da raggiungere.

È il terreno imprescindibile della qualità del processo formativo, della sua capacità di intercettare e sviluppare l'intelligenza di tutti i ragazzi, di trasformare le differenze da problema a risorsa.

Ma non è riducibile ad un fatto di tecniche didattiche: abbraccia e rilancia tutto il progetto di scuola, dall'orizzonte di senso alla relazione educativa.

La qualità del processo formativo presuppone alcuni elementi fondanti:

- 1.** Un progetto culturale di alto profilo, significativo in quanto risultato di un confronto lungo, articolato e ricco tra diverse posizioni ideali e culturali, sintesi di ciò che la società vuole costruire per sé e per il suo futuro nell'alveo dei principi costituzionali.
- 2.** Una crescita delle risorse e della valorizzazione dei soggetti del processo di insegnamento/apprendimento, la ripresa dell'innovazione del fare scuola.
- 3.** Un processo di autonomia che apra le scuole nel misurarsi con il territorio in cui operano ponendosi come istituzione di grande rilevanza. Fino ad ora il rapporto con il territorio, in particolare con le altre istituzioni, è stato vissuto



con sospetto e con la paura delle possibili interferenze; il territorio più come un vincolo che come una risorsa. È una situazione che va ribaltata: si chiede alle scuole di disegnare una propria identità proprio per poter svolgere un ruolo attivo e specifico (centrato sulla formazione culturale) accanto agli Enti Locali e alle altre istanze della società responsabili di altre funzioni, con cui interagire e costruire sinergie.

Attorno a questi possibili percorsi di lavoro le scuole possono costruire un ulteriore tassello di quel “patto di fiducia” con le istanze centrali e periferiche del ministero che rappresenta la filosofia stessa dell’innovazione: rendere il sistema formativo uno dei motori dello sviluppo e della cittadinanza e raggiungere questo obiettivo attraverso la valorizzazione, la crescita professionale e la responsabilizzazione dei soggetti-attori del processo di trasformazione.

È uno degli obiettivi più importanti del processo di autonomia funzionale delle scuole che incrocia il decentramento come previsto dall’art. 5 e dal titolo V della Costituzione: la scuola è un modo di essere del territorio, uno dei luoghi di vita del territorio, che contribuisce a renderlo più democratico.

C’è una caratteristica che dovrebbe connotare la scuola per definizione: la saggezza, la capacità di operare coerentemente, nel presente, per la formazione di queste bambine e di questi bambini, di queste ragazze e di questi ragazzi giacché la scuola non è frequentata da entità fuori dal tempo bensì da piccoli cittadini, questi piccoli cittadini, che hanno un nome e cognome, una storia e una vita irripetibile che vivono in questo tempo la loro infanzia e adolescenza, ma per rapportarsi con questi ragazzi la scuola deve “conoscere il mondo”, deve ragionare con loro di un possibile futuro di cui non avere paura, pensare con loro attorno al come, proprio loro, potranno reinventarlo come ogni generazione ha cercato di fare; e dovrà offrire loro tutto lo spessore culturale per vivere la contemporaneità che non comincia oggi ma che ha radici profonde, vitali e feconde che continuano a sostenere le forme con cui si esprime nel presente.

La scuola e le forze sociali e politiche che in essa vogliono investire provino a riprendere alle radici una riflessione coraggiosa e competente su questi e altri nodi strategici, nella convinzione che la scuola della cittadinanza sia compresa nel futuro da costruire e non in un sogno svanito.

Domenico Chiesa è docente di Scuola Secondaria Superiore e Presidente del *“Forum Regionale per L’Educazione e la Scuola”*

# SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA CULTURA FEDERALISTA DEL XXI SECOLO

di **Giampiero Bordino**

## **1. L'etimologia – Le origini del “pensiero federalista”- Alcuni grandi Stati “federali” nel mondo**

Il termine “federalismo” ha - come sappiamo - origini latine: nasce infatti dalla parola “foedus”, cioè “patto”, e identifica una dottrina e una strategia politica che si propone di rivedere l'organizzazione dello Stato sulla base di principi di autogoverno, di autonomia e di decentramento amministrativo, in contrapposizione a un'idea di Stato unitario e accentrato.

A fondamento del “patto”, rimane - comunque e sempre - l'obiettivo di UNIRE e NON di DIVIDERE, tra loro, gli Stati, gli enti, le istituzioni. Le origini del pensiero federalista possono essere fatte risalire - almeno allo stato germinale - addirittura al Medioevo, ma trovano una elaborazione organica e una formulazione dottrinale negli scritti e nelle riflessioni di studiosi come Montesquieu (o, in Italia, tra il XIX° e XX° secolo, di Giuseppe Mazzini e Carlo Cattaneo), ma soprattutto nell'opera di Immanuel Kant, che - nel saggio “Sulla pace perpetua” (1795) - teorizza il principio secondo il quale l'obiettivo fondamentale della PACE tra gli uomini possa essere garantito e salvaguardato soltanto dalla costituzione di una repubblica federale. Esistono oggi, nel mondo, molte forme di “aggregazione” federale di Stati, variamente connotate e regolate da Costituzioni specifiche: fra queste, ci possiamo limitare a ricordare gli Stati Uniti d'America (nati da una Costituzione emanata nel lontano 1787), e altre due Federazioni, vaste come altrettanti sub-continenti: l'India e il Canada.

## **2. Gli elementi costitutivi di uno Stato moderno: territorio – popolo - potere sovrano**

A fronte di tale definizione - facilmente declinabile, a propria volta, nelle componenti che ne individuano e strutturano le differenti caratteristiche e funzioni - si pongono, oggi (e con sempre maggiore pregnanza e urgenza), i problemi legati al fenomeno della globalizzazione e della connessa rivoluzione scientifica e tecnologica. Tale fenomeno, infatti, non può non prefigurare (come risulta quotidianamente visibile in tutti i settori e a tutti i livelli della vita civile, in ogni parte del mondo attuale) la fine dei territori, ma anche dei popoli e della loro identità (così come tradizionalmente intesi): fine dovuta alla diaspora dei migranti, alla velocità di spostamento da un luogo all'altro (anche per ragioni di mobilità professionale o turistico-culturale), alla mondializzazione delle economie, e alla diffusione planetaria (informatizzata e mediatizzata) dei dati e delle notizie, attraverso sistemi e strumenti di comunicazione, variamente interconnessi e in rapidissima evoluzione. Accade allora che i flussi transnazionali di merci, di capitali, di persone, di informazioni (e, quindi, di segni, cioè di immagini, suoni, lingue e linguaggi, a propria volta espressione di valori e contenuti) rendano il potere sovrano sempre più incapace di conoscere - e soprattutto regolare - l'esistenza dei popoli all'interno dei differenti territori.

[...] “Con la globalizzazione sono in corso, in sostanza, processi di de-territorializzazione dell'economia, della politica, della guerra, della cultura, dell'informazione e della comunicazione. Si moltiplicano gli spazi delle relazioni sociali e delle pratiche di vita, e questi spazi (si pensi ad esempio allo spazio della comunicazione in rete, oppure a quello della finanza, oppure ancora a quello delle comunità in diaspora) rompono la continuità e l'unità dei territori degli Stati, ne attraversano i confini, interconnettono tra loro in reti transnazionali parti o segmenti dei territori stessi. Un territorio (quello dello Stato) costituito da molti spazi, e viceversa uno stesso spazio che attraversa trasversalmente diversi territori: questa è la nuova fenomenologia che abbiamo di fronte. Come può ormai uno Stato - moderno, nazionale, sovrano - fare fronte a una simile dissoluzione del suo territorio senza a sua volta cambiare, trasformarsi, articolarsi in altre diverse e inedite forme?”

### **3. L'erosione del potere sovrano**

Nel quadro dei grandi mutamenti portati dai processi di globalizzazione, diventa inevitabile anche una trasformazione dei modi e delle forme - così come tradizionalmente intesi - del concetto di sovranità, ossia di quel potere "che non riconosce alcun altro potere sopra di sé ed è la fonte di tutti i poteri sotto di sé".

Il "potere sovrano" finisce per venire eroso da processi che lo attraversano e lo pervadono dal basso verso l'alto e viceversa: nel primo caso, dall'ascesa e dal consolidamento di poteri regionali e locali; nel secondo, dalla nascita di forme e strutture di potere intergovernativo e sovranazionale, fra le quali va collocata, in primo luogo, l'Unione Europea. E non solo. [...] "La crescente autonomia funzionale della società civile - attori economici, corpi sociali intermedi, associazioni e così via - è visibile a tutti, e anzi molti di noi quotidianamente la sperimentano e la esercitano nel lavoro, nella professione, nelle attività politiche o culturali, nel volontariato. Le società civili, i cui attori sono sempre più in grado di "negoziare" con lo Stato il proprio ruolo e il proprio spazio regolativo (non solo le grandi imprese multinazionali, ma le associazioni professionali, i soggetti del cosiddetto Terzo Settore, le Organizzazioni non governative ecc.), hanno orizzonti tendenzialmente globali, ignorano e saltano i confini, creano reti transnazionali, collegano "locale" e "globale" ben oltre ciò che sono in grado di fare i governi degli Stati. [...] La globalizzazione e la rivoluzione scientifica e tecnologica alimentano la crescita della società civile rispetto allo Stato e fanno nascere e sviluppare, per la prima volta nella storia umana, una vera e propria società civile globale, "un'opinione pubblica" globale con la quale gli Stati sono costretti sempre più spesso a fare i conti".

### **4. Il federalismo: limiti e prospettive di un modello da re-inventare**

Le elaborazioni teoriche sul federalismo partono - come si è accennato sopra - da molto lontano. Non solo: esistono - un po' ovunque nel mondo - numerosi esempi di realizzazioni concrete di stati federali.

Si potrebbe dire dunque che il modello federalista - essendo il più verificato sperimentalmente - costituisca una risposta consolidata ai problemi posti da un assetto mondiale nel quale sia possibile realizzare il sogno kantiano della pace perpetua.

Non vi è dubbio, infatti, che il federalismo offra [...] risposte su entrambi i versanti del problema della statualità: la legittimazione democratica, ai diversi livelli del potere federale, attraverso la partecipazione e il consenso; e l'efficacia, attraverso la presenza di un governo dotato di poteri di comando anche di ultima istanza (in concreto, la forza militare). [...] Il progetto federalista assume sia la questione [delle, ndr] regole e [delle, ndr] decisioni sia quella della garanzia della loro esecutività. Ma il mondo del XXI° secolo è contraddistinto da fenomeni completamente nuovi rispetto al passato, quali la globalizzazione e la rivoluzione scientifico-tecnologica - da considerare entrambe come matrici di una produzione di beni pubblici (prima e fondamentale funzione di ogni Stato democratico) globali e non più locali.

Nuove questioni si affacciano, quindi, alla riflessione del cittadino che vive e opera in questo scorcio di secolo. Possiamo - in un mondo globalizzato - chiuderci alle culture "altre" ed essere indisponibili alla ricerca di nuove categorie interpretative e di nuovi linguaggi, di cui impossessarci per comunicare pacificamente ed efficacemente? [...] Come rivisitare l'elaborazione teorica federalista pre-globale, alla luce dei mutamenti in corso: la fine dei territori, la diasporicità dei popoli, l'erosione del potere sovrano? Cosa assumere dall'esperienza storica degli Stati federali, dal federalismo reale, e cosa invece abbandonare? Come ripensare, oggi, il modello istituzionale di più livelli di governo indipendenti e coordinati nel nuovo contesto del mondo globalizzato? [...] C'è quindi un grande cantiere aperto davanti a noi, in cui vale la pena di chiamare molti, anche i diversi, a collaborare e impegnarsi insieme.

### **5. Educare al multiculturalismo: una "proposta" e una "risposta" per un federalismo compiuto**

Già si è detto che compito primario di uno Stato è quello di garantire ai suoi cittadini (tutti i suoi cittadini) quei beni pubblici che sono la ragion d'essere dello Stato stesso: la pace e la sicurezza, lo sviluppo economico e il lavoro, la salute, l'istruzione, la coesione sociale, la tutela dell'ambiente.

Si è anche constatato che - ormai - nessuno di questi "beni" (tra loro strettamente interconnessi) ha più alcuna possibilità di essere adeguatamente garantito, in condizioni di "chiusura" o di innalzamento di "barriere" nazionalistiche e protezionistiche (magari difese con le armi) contro il "diverso".

Ormai, il fenomeno della globalizzazione - rendendo, in un certo senso, "porosi" i confini degli Stati tradizionalmente intesi - ha "ibridato" le comunità, mescolando le etnie, e quindi le lingue, le credenze religiose, i riti e le tradizioni, i tratti somatici...

[...] In sostanza, tutto ciò determina un insieme di differenze culturali di tipo antropologico - inerenti a costumi, modi di vita, mentalità, atteggiamenti ecc... - e quindi la nascita e lo sviluppo di società sempre più multiculturali. Una multiculturalità globale che per la prima volta proviene "per grandi numeri" (centinaia di milioni di persone, flussi informativi multimediali quotidiani e pervasivi ecc.) da tutto il mondo, e lo percorre interamente.

È il fenomeno della multiculturalità che, ormai, pervade l'intera società civile, rendendo lo Stato sempre più lontano e impotente rispetto all'evolversi della società stessa. È importante rilevare come "multiculturalità" non significhi "multiculturalismo": il primo termine connota un "fatto", un fenomeno evidente e concreto, col quale ci si misura (con maggiore o minore successo) nella realtà quotidiana; col secondo ci si riferisce a un "orientamento strategico", che comporta un insieme di scelte di cui non è responsabile il solo potere politico che decide di assumerle, ma l'intera comunità di cittadini che coopera alla loro realizzazione.

[...] La grande scommessa del processo di integrazione europea, dopo la fine della seconda guerra mondiale, è stata precisamente questa: mettere fine ai conflitti identitari, transnazionalizzare (cioè in questo caso europeizzare) le società civili, promuovere l'unità nella diversità ("Uniti nella diversità" è come noto il motto dell'Unione Europea, uno dei suoi tre simboli insieme all'inno e alla bandiera). Una scommessa in qualche modo vinta, ma comunque sempre in pericolo come segnalano la rinascita di forme di xenofobia e razzismo, i successi elettorali di movimenti nazionalisti e populistici.

[...] Alla luce di queste sintetiche considerazioni, quale appare come una forma di possibile proposta di superamento delle difficoltà e degli ostacoli che, oggi, si frappongono alla realizzazione di un federalismo compiuto? Non si tratta affatto di una proposta di facile realizzazione. Anzi. Essa comporta un lungo cammino - per molti versi, ancora da "puntellare" su robusti principi ideali (e anche ideologici), che richiedono il concorso delle menti, delle volontà, delle capacità organizzative e operative di tutti i cittadini. A qualunque livello di "responsabilità" appartengano. Bisogna essere consapevoli che si tratta di un panorama inedito nella storia umana, prodotto da una globalizzazione che rende sempre più multiculturali e meticce le società, e che richiede quindi un grande sforzo di immaginazione e innovazione istituzionale. I federalisti, proprio in quanto portatori di uno storico progetto statutale di unità nella diversità, devono assumere questa sfida, produrre innovazione istituzionale, costruire alleanze con tutti gli attori impegnati in questa direzione. Devono, insomma, "educarsi" ed "educare" a interiorizzare il principio che -insieme al diritto alla differenza" - esiste il "diritto/dovere alla convivenza". Ma - perché questo accada - occorrerà imparare (e insegnare) a costruire [...] grandi racconti che siano in grado di alimentare, dal punto di vista dell'inclusione e del dialogo culturale, l'immaginario e i sentimenti popolari, perché la convivenza delle differenze [...] ha bisogno di "narrazioni" che le diano un senso, che producano immedesimazione, che rendano comunicabili e comprensibili le diverse esperienze vissute dai gruppi umani e dalle persone. E questo - anche questo, com'è evidente - è uno dei compiti fondamentali di una Scuola democratica.

Giampiero Bordino è docente di filosofia e membro del Movimento Federalista Europeo.

Riduzione a cura di **Mariangela Ranzini Colombo** da:

*"Come cambia lo Stato nel processo di globalizzazione?"*

*Riflessioni e spunti di discussione per la cultura federalista del XXI secolo* in rivista: "The federalist debate" - "www.federalist-debate.org"

*"Differenza e convivenza: la sfida di una nuova statualità multiculturale"*, ibidem, 24.3.2010

## QUALE FEDERALISMO PEDAGOGICO?

di **Giancarlo Cavinato**

È ben strano il federalismo che si profila in ambito scolastico. Un federalismo intessuto di ascolto delle richieste di assessori e politici e di chiusura totale al dialogo con il mondo della scuola e con le esigenze formative dell'oggi. Un federalismo siffatto non riequilibra a favore degli svantaggi, delle deprivazioni, non tende a creare la rimozione degli ostacoli per il pieno sviluppo di ognuno raccomandata dalla Costituzione.

Tende, anzi, a realizzare un malthusianesimo sociale e a rinfocolare rancori e separatezze, non ad unire solidarmente. Risponde in parte a una forte richiesta che via via è venuta crescendo di tempo pieno e di servizi educativi per l'infanzia: non in base alla considerazione di bisogni di crescita culturale e di soddisfazione di diritti al gioco, all'espressione, alla socialità, all'apprendimento della convivenza, ma in base a una forte competizione e alla ricerca di soddisfare necessità indotte dal consumismo (certo anche a una rinnovata esigenza di dignità della donna e di suo accesso al mondo del lavoro, ma non solo).

Si potrebbe obiettare che anche la politica scolastica democristiana è consistita nel distribuire a macchia di leopardo servizi organici e tempi lunghi: che la scelta era di intervenire dove più forte era la protesta, la mobilitazione, l'impegno e la progettualità docente; che compito formativo di un ministero della pubblica istruzione sarebbe stato comunque di diffondere la nuova cultura sull'infanzia e di stimolare una domanda e una consapevolezza laddove gli squilibri storici erano più forti e radicanti storicamente. Così non è stato. Ma anche oggi, fra annunci mediatici e smantellamenti, si accontentano i pochi e si diseducano i molti. Con la strategia della rana da lessare: gradualmente si annuncia, si discredita all'opinione pubblica il servizio educativo statale, si proclamano grandi riforme, si tolgono via via pezzi di tutela di diritti acquisiti (l'integrazione, gli stranieri, i laboratori e i recuperi, la numerosità delle classi, l'assistenza e le pulizie,...). Perché la rana si lessi, va messa in acqua tiepida che gradualmente viene riscaldata fino a che la rana al tepore si addormenta. Dopodiché, viene lessata. Se invece fosse gettata di colpo nell'acqua bollente, salterebbe via. Questa è la strategia internazionale che i grandi organismi internazionali (WTO, FMI, banca mondiale) hanno definito per la politica del XXI secolo neoliberalista di sottrazione progressiva dei benefici del welfare e di privatizzazione dei servizi educativi, sanitari, socio-assistenziali.

In tale contesto internazionale, il federalismo nostrano in salsa padana che si inizia a intravedere risulterebbe un goffo tentativo di imitare autonomie e nazioni emerse all'indipendenza e all'autogestione in ben altre situazioni nazionali e mondiali, se non si traducesse nei luoghi nell'accentuazione di rancori e spinta a divisioni anziché in livellamento delle differenze. Accade così che in un comune della provincia di Venezia i genitori di un piccolo plesso che da anni pagano una cooperativa per avere un terzo pomeriggio di rientro, a fronte dell'istituzione nel plesso capoluogo di una classe prima a tempo pieno occupino l'aula consiliare (di un'amministrazione di centro destra che ha ottenuto il 'favore' in un territorio che mai aveva prima chiesto e ottenuto il tempo pieno- ma l'aumento della richiesta è un effetto Gelmini) protestando perché loro pagano e gli altri ottengono GRATIS il secondo docente 'con i soldi delle nostre tasse'. E in un altro comune della provincia di Treviso ad amministrazione leghista succede che 'per ovviare ai tagli indiscriminati del ministro Gelmini' (così si legge nel bollettino comunale inviato a tutte le famiglie per bocca del sindaco; peccato che il ministro appartenga al suo schieramento, ma tant'è) si istituiscano i 'nonni sorveglianti' così da liberare gli insegnanti dalla assistenza durante la mensa e il tempo di gioco e relax del dopomensa recuperando le ore per il terzo pomeriggio il cui venir meno aveva gettato le famiglie nel caos. Oppure nel circolo vicino il comune stanzi consistenti fondi per retribuire operatori che coprono il tempo del terzo pomeriggio con 'laboratori' scientifici, espressivi, lezioni per casa, gioco (con pagamento da parte delle famiglie comunque di un euro l'ora). Ma l'ineffabile sindaco di Adro nel frattempo tuona che quest'anno si garantirà la mensa- con piatti padani inclusa carne di maiale per cristiani e musulmani- solo a chi pagherà regolarmente.

Se il federalismo pedagogico è questo, ne vedremo delle belle. Quello che ottiene per la scuola paritaria della Bosina istituita dalla moglie di Bossi 800.000 € in due anni di finanziamento pubblico 'lavori di ristrutturazione' e dove si insegnano la 'pedagogia padana' e le radici identitarie (cfr. 'Repubblica' 5/09). Cosa potevamo aspet-

tarci? Io ritengo che, sia che amministri il centro destra che il centro sinistra, sia totalmente indebitato e contrario ai principi della Costituzione che sia l'Ente locale, per sua natura teso ad ascoltare umori e particolarismi, ad assecondare spinte spesso a scapito di altre istanze (anche con le migliori intenzioni) a regolare i rapporti fra bisogni formativi, utenza scolastica, erogazione di servizi.

### ***L'importante funzione dell'Ente locale***

L'Ente locale può utilmente svolgere una funzione di promozione, di arricchimento, di integrazione e stimolo di percorsi educativi (ne abbiamo avuto fior di esempi da Bologna a Torino a Venezia) ma non stabilire quote di tempo pieno, sostituire personale a quello statale, raccattare forme di volontariato (con quale garanzia di continuità nel tempo? I nonni invecchiano e non sempre sono ricambiabili), far pagare ai cittadini servizi sostitutivi di improbabile raccordo e coerenza pedagogica con quelli del mattino. Salvo alcune nobili esperienze di scuola integrata e di ricreatori comunali, in cui il personale era comunque formato e coordinato da appositi pedagogisti a ciò addetti, il ricordo va ai vecchi doposcuola e alla miriade di proposte di scuole, scuollette, scuoline di ballo, karaté, inglese, ecc. Io ravviso qualcosa di distorto quando l'Ente locale 'rabbonisce' i suoi cittadini promettendo interventi sostitutivi e compensativi di tagli e buchi prodotti a livello centrale. Il fatto che le proposte di ampliamento del tempo scuola siano, in quanto 'servizi alla persona', in parte a pagamento delle famiglie, rende tali attività discriminatorie e puramente opzionali, non coinvolgendo in un progetto educativo pensato e sensato l'intera classe, ma offrendo dei riempitivi. L'Ente locale, il comune, il più vicino alle scuole, può avere un ruolo di 'riconoscitore sociale' assieme alle famiglie e alle associazioni professionali e di volontariato, in un percorso virtuoso che conduca, in un dialogo aperto con le istituzioni scolastiche, a forme di progettualità pedagogica che aiuti le scuole superare separatezze, frammentarietà, che orienti verso un'identità di istituto, nella condivisione di valori e di sensibilizzazione di tutti gli utenti al bene comune e all'etica pubblica. È un lavoro paziente di co-costruzione, quello che si rende necessario, nella direzione di un 'patto formativo scuola-famiglie- territorio'.

### ***L'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca alla base del federalismo pedagogico***

La scuola è un contesto delicato, mal si presta a manovre, rappesamenti, surrogati. Il suo percorso federalista è già nell'autonomia pedagogica, organizzativa, di ricerca, amministrativa. L'autonomia non è passare da un regime centralistico e gerarchico nazionale a un regime policentralistico (direzione regionale, regione, comune, ex-proveditorato,...); una miriade di mini-ministri i cui interventi si sovrappongono, a volte si elidono reciprocamente, creano continua instabilità e confusione (non si sa mai veramente a quali risorse si può accedere, bisogna attendere e attendere risposte e finanziamenti,...); creano, soprattutto, e il sospetto è che si voglia proprio ottenere questo effetto, dipendenza e subordinazione. Un 'federalismo pedagogico' c'è stato, nella cultura della miglior scuola italiana, quando questa si è fatta carico della memoria, della cultura, dell'identità del/la bambino/a, in un quadro di progressivo ampliamento dello spazio mentale, conoscitivo e affettivo dalla 'bolla' personale via via al quartiere, alla città, alla regione, allo stato, al mondo. Fuoriuscendo da stereotipi, chiusura in etnocentrismo, localismo, eurocentrismo. La proposta della ricerca d'ambiente, della storia personale, familiare, generazionale, nei loro intrecci e rimandi con la 'grande' storia, la conoscenza delle culture 'altre', la prospettiva interculturale, hanno nel tempo costituito altrettanti punti fermi- non molto praticati, purtroppo, e troppo spesso banalizzati- per una formazione dell'identità planetaria accanto a quella personale, sociale, di specie, di genere, cui fa riferimento nei suoi saggi Edgar Morin. Attraverso tali proposte si è realizzata una proficua interazione fra storia, geografia, scienze umane e sociali: strumenti nuovi, aperti, epistemologicamente e cognitivamente fertili, solo in parte assunti nei programmi e nelle indicazioni via via succedentisi dagli anni '80 grazie all'apporto di pedagogisti, storici, moralisti, ricercatori in vari ambiti e alle associazioni professionali che hanno avuto una funzione di diffusione delle nuove discipline che via via si delineavano (linguistica, nuove matematiche, nuovi modelli scientifici, antropologia culturale,...).

Giancarlo Cavinato è dirigente scolastico, e esponente del M.C.E

(Riduzione da [www.pavonerisorse.it](http://www.pavonerisorse.it))

## LA SCUOLA ITALIANA FRA DECENTRAMENTO E LOCALISMO, FRA AUTONOMIA E AZIENDALISMO.

Le valutazioni di **Marina Boscaino** e di **Franco De Anna** a confronto.

*L'unitarietà del sistema di istruzione nazionale italiano è messa a rischio dall'applicazione del titolo V della Costituzione? Con il federalismo dell'istruzione prevarranno o no ulteriori disomogeneità e disegualianze fra le diverse zone d'Italia?*

### **Franco De Anna**

Di fronte ai timori di vedere investito il carattere unitario del sistema di istruzione da ventate di localismo capaci di corroderne il valore "istituzionale" e nazionale ho sempre reagito con sconcerto: la disomogeneità reale del sistema è sotto gli occhi di tutti, ben prima dei dati INVALSI o di quelli delle ricerche internazionali.

L'uniformità amministrativa, il carattere nazionale della legislazione, le regole di funzionamento assolutamente codificate sul piano nazionale non hanno impedito (anzi) di aprire voragini di incomparabilità reale tra la scuola di certe regioni e di altre; e, all'interno della medesima regione tra scuole di certe zone e scuole di altre zone... Invocare lo Stato serve a poco, se è proprio il funzionamento concreto dello Stato-ordinamento a produrre tale incomparabilità e l'ingiustizia (l'incapacità di garantire diritti eguali) che è ad essa connessa. D'altra parte la stessa comparazione internazionale dovrebbe dirci qualche cosa in proposito: il sistema di istruzione francese con il suo centralismo statale, (ma si veda la consistenza della scuola privata in Francia, molto più elevata che in Italia) non è meno sistema di quello dei paesi anglosassoni caratterizzati da un decentramento che ad alcuni di noi farebbe rizzare i capelli ben più che non le battute provocatorie di qualche esponente del peggior federalismo dichiaratamente anti statale nostrano.

(...) L'unitarietà del sistema, anche e soprattutto nel caso della scuola, in Paesi come la Francia o la Gran Bretagna, è affidata non alla uniformità giuridica e amministrativa (che smentisce nei fatti il risultato eguale), ma sulla comune deontologia, formazione professionale, costume culturale, impegno civile degli operatori della scuola, docenti e non. Togliete tale cemento e collante di sistema e nessun sistema sarà tale, quale che sia la forma organizzativa o il codice giuridico che pretenda di governarlo unitariamente. Se ne può discutere, ma rivendico il fatto che tale affermazione riposi su un set di dati e risultati che molto difficilmente possono essere negati. Si può tentare di spiegarli diversamente. Ma negarli mi sembra impossibile.

### **Marina Boscaino**

*"Solo quando tutte le competenze in campo scolastico passeranno dallo Stato alle Regioni, finalmente la scuola diverrà espressione del proprio territorio con programmi didattici differenziati e con proprio personale insegnante. Nel frattempo, il compito delle Amministrazioni locali rette della Lega Nord è quello di farsi trovare pronte, preparando il territorio mediante la sensibilizzazione dei propri cittadini nei confronti dell'importanza della cultura e della tradizione locale".*

Non è Woody Allen in lo e Annie, ma uno stralcio del programma politico sulla scuola a cura della Segreteria Politica Federale della Lega Nord Padania compilato in occasione della campagna elettorale del 2008. Curioso considerare come alcuni principi possano essere disinvoltamente modificati e manipolati, a seconda delle finalità. Più grave è notare che questi pseudo-concetti fanno riferimento direttamente alla Costituzione, che, non lo si può proprio negare, parla piuttosto chiaro. (...)La mia risposta alla seconda domanda è "certamente sì". Le differenziazioni aumenteranno ulteriormente. L'argomentazione più cara alla Lega che, come abbiamo visto, propone un reclutamento degli insegnanti direttamente determinato albi regionali e una contrattualizzazione differenziata, è che la nota revisione del Titolo V della Costituzione è stata voluta e attuata dallo stesso centrosinistra, insieme alla legge sulla parità scolastica e sull'autonomia.

Così si è recentemente espresso Boni, capogruppo della Lega in Lombardia, avallando la richiesta di albi regionali appena avanzata dai leghisti friulani: "Pieni poteri alle regioni per dare la precedenza agli insegnanti lombardi. La piena attuazione del federalismo si traduce nell'autonomia concessa alle regioni nelle diverse materie previste dalla stessa riforma federale e dalle modifiche introdotte al titolo V della Costituzione".

La riforma del Titolo V va poi interpretata nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione. "Le norme generali dell'istruzione sono stabilite dallo Stato, che garantisce uguaglianza ai cittadini sui diritti fondamentali, tra cui l'istruzione, e che realizza scuole statali – con personale, programmi, criteri di valutazione, obiettivi statali." Quindi la competenza che il Titolo V attribuisce alle regioni riguarda gli aspetti organizzativi della scuola e non quelli istitutivi".

*Quali sono, attualmente, i fattori che più di altri rendono difficile la realizzazione piena di una scuola della Costituzione?*

### **Marina Boscaino**

La vigilanza su alcuni principi imprescindibili (che si chiamano art. 3, art. 33 e art. 34 della Costituzione) si è allentata, si è sbrindellata anche per alcune letteralmente scandalose ed incomprensibili affermazioni di coloro che dovrebbero fare opposizione. Queste idee hanno fatto, purtroppo, molti passi in avanti, anche per la scarsa opposizione dei partiti del centrosinistra.

La cosiddetta "riforma" Gelmini istituzionalizza, rende sistema la divaricazione dei percorsi scolastici su base socio-economico-culturale, immobilizzando (contrariamente a quanto previsto dal dettato costituzionale, che individua nella scuola pubblica uno degli strumenti per "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese") le condizioni di partenza di ogni studente: i licei per i "nati bene"; l'istruzione tecnico-professionale (guarda caso, la più massacrata) per gli altri. L'obbligo di istruzione conseguito a scuola per i primi, per gli altri attraverso un sistema di partecipazione scuola-agenzie formative o addirittura nell'apprendistato; a significare, peraltro, che nella coscienza degli strateghi di viale Trastevere un anno di scuola è equivalente ad un anno di avviamento al lavoro. E, destinata alle fasce deboli della popolazione, tra i migranti, tra i diversabili – che statisticamente convergono nell'istruzione professionale – la garanzia di 20 variabili (tante quante sono le regioni italiane) di uno stesso segmento dell'istruzione superiore.

### **Franco De Anna**

Qualche tempo fa, come ispettore sono stato inviato a verificare i risultati ottenuti da alcuni programmi di interventi (PON) finanziati con i fondi UE, in del primo ciclo della Campania e della Calabria.

Sono partito in un giro di qualche migliaio di chilometri con il mio corredo di dati (rilevazioni INVALSI, esiti delle prove degli esami di terza media, dati della dispersione ecc...) che "dicevano" delle differenze più che significative, negli esiti di apprendimento, sia rispetto ai valori delle medie territoriali sia dei valori della singola scuola rispetto ai primi. L'ipotesi era dunque di verificare sul terreno quelle differenziazioni nella comparazione e di verificare se i Fondi UE migliorassero o meno la situazione. Dico subito che ho trovato sempre Dirigenti e gruppi di docenti più che impegnati: in quelle condizioni operative tutti quelli incontrati "davano l'anima". Non poteva né può essere questa la variabile causale della disomogeneità di risultati. Ad un certo punto, ho realizzato che, a parità di impegno del personale della scuola, di spirito di sacrificio e di abnegazione di docenti e dirigenti, la variabile che poteva influire in modo determinante sui risultati di apprendimento (a meno di considerare derive genetiche che farebbero piacere a qualche rozzo federalista nostrano) aveva a che fare con "l'ambiente di apprendimento", soprattutto con gli spazi e le strutture "ambientali" nei quali si sviluppano i tempi della scuola e la vita dei "corpi" che la occupano. I "bagni" erano un buon indicatore. La domanda è cruciale: se "l'ambiente pubblico" non garantisce una vivibilità ed un conforto almeno confrontabile con quello che ciascuno trova nella sua casa, dove mai potrò fondare il "primato" del pubblico, il senso di comuni "proprietà, possesso, cura"? Come convincerò gli studenti, e le loro famiglie, che "stare a scuola" è diritto e dovere necessari, fondati, e che la fatica che comunque implicano è "ben riposta" e in grado di dare risultati e "benessere"? Ma quale benessere in strutture fatiscenti, in muri grigi e scrostati, in aule che sono scatole di un ambiente

(quando va bene) più simile ad un ufficio amministrativo, fatto di una sequenza di stanzette nelle quali passare sei sette ore di vita mettendo in fila Matematica, Italiano, Scienze, ecc... scandite dal suono di una campanella.. Fino a prova contraria io sono convinto che questo insieme di variabili che raggruppo sotto l'etichetta di "ambiente di formazione" rappresenti il vero elemento discriminante rispetto ai risultati di apprendimento. Guardato con gli occhi di chi vi lavora significa "organizzazione del lavoro": classi, classi di concorso, ore di lezione, orari, tempi, durate, scansioni. Se lasciamo inalterato tutto ciò, a filtrare gli investimenti che a gran voce si chiedono, la loro scarsa produttività e la differenziazione dei risultati sono un prodotto inevitabile.

*L'ipotesi federalista di rendere più "locali" i sistemi scolastici è funzionale o no, al potenziamento della qualità dei processi di istruzione e formazione? In particolare ritenete che l'autonomia scolastica possa dare, se correttamente applicata, dei buoni risultati?*

### **Marina Boscaino**

Due sono, in particolare, le proposte di riforma degli ordinamenti scolastici che, posti in relazione alla ricetta federalista, potrebbero costituire una miscela esplosiva per il sistema educativo nazionale. Si tratta dei due disegni di legge di Aprea (PDL) e di Goisis (LEGA). I 22 articoli del disegno di legge Aprea (peraltro da tre anni fermi nelle Commissioni istruzione del Parlamento) si riferiscono soprattutto alle forme dell'autogoverno della scuola e allo stato giuridico e alle condizioni di carriera dei docenti. Le scuole vengono trasformate in fondazioni, istituti di diritto privato. Infatti lo Stato garantisce loro una cifra fissa e identica per tutte, ma aziende o enti, associazioni o singoli utenti potranno contribuire con finanziamenti. La carriera dei docenti è basata su una formazione iniziale concepita sul modello 3+2, con un corso universitario caratterizzato per il 75% da crediti di tipo contenutistico-disciplinare e solo per il 25% di tipo relazionale, didattico, pedagogico, cui seguirà un anno di tirocinio validato dal giudizio del dirigente, dopo il quale il candidato potrà iscriversi ad un albo rigorosamente regionale. Essa sarà articolata in 3 livelli: iniziale, ordinario ed esperto. Gli aumenti stipendiali saranno vincolati all'anzianità e all'appartenenza al singolo livello, determinato da concorsi banditi da ciascun istituto. Si propone così, oltre che un aggravio di lavoro difficilmente gestibile dalle segreterie, un sistema di reclutamento improntato a "cordate" interne più o meno di potere, meccanismo curiosamente non dissimile da quello che il centro destra ha sbandierato di voler debellare all'università. Infine, spariranno le Rappresentanze Sindacali Unitarie e per i docenti verrà istituita una area contrattuale separata dal resto del personale. Ma le urgenze devolutive della Lega non sono state accolte adeguatamente nel ddl Aprea. Ci ha pensato allora Paola Goisis, parlamentare del Carroccio, a ripercorre alcuni dei temi già considerati da Aprea, modificandoli ulteriormente nella direzione di una regionalizzazione senza se e senza ma: albi regionali di insegnanti, dirigenti e Ata (reclutati solo tra i residenti); docenti dipendenti non più dallo Stato, ma dalla Regione. Condizioni contrattuali differenziate. Quote di insegnamenti sulla conoscenza del territorio di appartenenza; 3 organi scolastici: dirigente, consiglio dell'Istituzione, collegio dei docenti. Scuole autonome, finanziate direttamente dalla regione, con contributi da famiglie, enti pubblici e privati. Non manca infine un richiamo ai programmi di studio: *"Le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado - si legge nella proposta Goisis - utilizzano una parte del curriculum obbligatorio per la costruzione di percorsi interdisciplinari dedicati alla conoscenza del territorio di appartenenza, dal punto di vista storico, culturale, ambientale, urbanistico, economico, sportivo"*.

Un affare tutto interno alla maggioranza, dunque, quello della formazione, del reclutamento, del merito, degli organi di governo della scuola, in un mix micidiale tra pressioni localistiche, destinate a difendere l'interesse delle regioni del Nord e a svincolare le scuole di quelle regioni dalla "zavorra" costituita dal Sud, e a imporre, anche per la scuola una visione imprenditorialmente privatistica.

### **Franco De Anna**

Lavoro in una Regione, le Marche, dove un famoso industriale locale ha appena donato una splendida scuola al Comune dove risiede e dove è collocata la sede centrale della sua fabbrica di scarpe, per altro nota e delocalizzata in tutto il mondo. Ha ovviamente scatenato dissensi e consensi. Ma uso ciò come esempio eclatante per dire che il termine "comunità locale" implica anche la "società civile", il tessuto produttivo e quello degli "interessi locali"

che muovono l'economia, il mercato, gli scambi. So che per alcuni, pregiudizialmente, il mondo dell'impresa sarebbe popolato da "tagliagole". Il noto industriale marchigiano ha i suoi "interessi" che lo muovono ad offrire una nuova scuola alla cittadinanza? Ovvio. Ma diamo credito che egli possa muovere da quel set di valori che il teorico del mercato riteneva essenziali per lo stesso funzionamento del mercato, e diamo fiducia ai cittadini non solo di comprendere ciò, ma anche di sapere come "ricomporre" gli interessi loro e del "capitalista" locale. All'impresa, come parte essenziale della società civile e della sua dinamica non dobbiamo chiedere di astenersi di intervenire su questioni che riguardano il "bene comune", ma al contrario è necessario chiedere di intervenire e dedicare ad esso risorse corrispondenti a ciò che "prelevano" dall'ambiente circostante (risorse ambientali, umane, culturali, il "capitale sociale" appunto). Sarà la "politica" (quella vera) a ricomporre sensatamente gli interessi ed i conflitti che tali interventi suscitano.

Non si può lasciare l'impresa nella comoda condizione di considerare il livello di istruzione come una "esternalità" positiva rispetto ai suoi interessi, lasciando che i costi di tale esternalità siano delegati alla collettività, in nome di una (supposta) superiorità e "indipendenza" dell'interesse pubblico. Anche l'impresa e la società civile concorrono alla formazione del "capitale sociale" che costituisce la "ricchezza collettiva" di una comunità locale e nel quale la scuola ha tanta parte (si pensi alla esperienza storica di Olivetti). Se è così dove sta lo scandalo a pensare di "coinvolgere" questi "interessi" nella vita della scuola? Non si tratta di "consigli di amministrazione" come vorrebbe qualcuno (che è "privatista e statalista" insieme), ma neppure di elevare muri di protezione da interessi considerati aprioristicamente come deteriori e "dominanti", da tenere lontani perché "inquinanti". La società civile è l'acqua dove nuota il cittadino e esprime interessi e bisogni e valori comuni (diritti); lo Stato è "l'intelaiatura" che ricomponne tali interessi, non il soggetto "etico" che si sovrappone ad essi.

*In conclusione quale futuro per la scuola italiana intravedete?*

### **Franco De Anna**

Se il federalismo servisse anche solo a fare "pulizia democratica" mettendo le classi dirigenti locali di fronte alle responsabilità dei loro risultati, sarebbe già buona cosa... Non voglio generalizzare il valore di esperienze "specifiche". Ma credo che serva ribadire il concetto: tra le tante variabili che danno conto della disomogeneità dei dati relativi ai risultati della scuola, a fronte della omogeneità delle regole e delle norme, quella fondamentale è la cura che la comunità locale dedica alla costruzione di ambienti adeguati all'apprendimento, al loro miglioramento, alla efficacia del loro uso, all'investimento necessario a farla considerare "bene comune", "bene pubblico" del quale tutti debbono prendersi cura, prima di tutto non perché sono "buoni cittadini" ma perché è loro interesse farlo, diventando, per questa via, anche buoni cittadini. E questo non tocca allo "Stato lontano" cui spettano le regole generali e "uguali per tutti". Ma tocca alla "democrazia vicina" quella che è direttamente controllabile dai cittadini che esercitano i loro diritti, lì dove essi diventano "bisogni e interessi determinati" e quotidiani.

### **Marina Boscaino**

La mia valutazione è fortemente pessimista. Il fatto che le politiche sull'istruzione del centro destra non si limitino semplicemente ad un - seppur allarmante e drammatico - disinvestimento economico e culturale, che culmina negli 8 miliardi di tagli alla scuola e nell'annullamento di più di 130.000 posti di lavoro, è chiaro più che mai. Perché qui si accompagna il desolante passaggio dalla scuola della Repubblica (statale, laica, pluralista, inclusiva) alla scuola privata (aziendalista, confessionale, "omologata", discriminante). Qui si vanno a minare definitivamente le basi dello stato sociale come frutto del patto di solidarietà che ispira della Carta, e si scongiura ogni possibilità di affidare alla scuola funzioni emancipanti rispetto alle condizioni socioeconomiche di partenza di tutti e di ciascuno.

Marina Boscaino è pubblicista e docente di Scuola Secondaria Superiore - Franco De Anna è ispettore centrale MIUR

Riduzione dai testi degli autori pubblicati in  
"www.pavonerisorse.it"

## LE PROSPETTIVE DI UN FEDERALISMO SCOLASTICO BEN GESTITO

Intervista a **Umberto D'Ottavio**

*Quale è lo stato di attuazione del titolo V della Costituzione modificato con la Legge 3 del 2001? Quali sono i punti più forti e quali quelli più deboli emersi nel confronto Stato-Regioni, in tema di istruzione e formazione?*

Il Confronto tra lo Stato e le Regioni sembra arenato o meglio "spiaggiato" come capita a qualche cetaceo che perde l'orientamento. La bozza d'intesa è ferma da un anno e la situazione politica non invita a prendere impegni. Il tema centrale è quello delle risorse. Ma non solo. Se non passa il principio dell'adeguamento costante dei trasferimenti da parte dello Stato diventerà un peso per le Regioni che sarà insostenibile

*Ritiene che le attuali politiche scolastiche del governo stiano agevolando o ostacolando il processo di decentramento previsto dal titolo V?*

Le attuali politiche scolastiche del Governo non solo non aiutano il processo di attuazione del titolo V della Costituzione, ma rischiano di esaltare le differenze territoriali, l'esatto contrario della volontà di tenere un sistema nazionale con la definizione di livelli essenziali delle prestazioni.

*Ritiene che il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni in materia di istruzione potrà migliorare il sistema nazionale di istruzione?*

Il titolo V della Costituzione ha individuato alcuni temi tra cui l'istruzione per i quali una gestione centralistica non ha ottenuto buoni risultati. Affidare competenze alle istituzioni locali può consentirci di raggiungere prima i livelli europei ormai indispensabili, ma la condizione è il non venire meno dell'impegno dello Stato.

*Quali potrebbero essere le ricadute più positive sui sistemi locali di istruzione e formazione? In particolare, come può essere salvaguardata e valorizzata l'autonomia scolastica?*

La nostra Costituzione dopo la riforma del titolo V è ancora più improntata al protagonismo delle istituzioni locali e tra queste anche di quelle scolastiche. Oggi la vecchia richiesta di una scuola legata al territorio è legge. Ogni realtà può, attraverso patti e collaborazioni, dichiarare i suoi obiettivi con piena legittimità e responsabilità. A me non dispiacerebbe una agenda con gli obiettivi piemontesi "di Lisbona". Un ruolo in questo senso che esalta le autonomie scolastiche e la loro capacità di raggiungere risultati, che non sono per tutti uguali.

*Con la piena attuazione del titolo V, lei ipotizza una modificazione sostanziale del ruolo delle Province e dei Comuni nei settori dell'educazione e dell'istruzione?*

Il ruolo delle Province e dei Comuni è già cambiato: non sono solo responsabili degli edifici ma anche del successo formativo dei loro cittadini, piccoli e grandi. C'è ancora molta strada da fare, ma l'obiettivo è chiaro: l'integrazione tra autonomie locali e scolastiche.

*Ci sono iniziative significative già in atto nella nostra regione e nella provincia di Torino, in particolare, già capaci di valorizzare le risorse locali, offrendo anche vantaggi all'intero sistema formativo italiano?*

Sono molte le iniziative già in atto che vedono la collaborazione tra istituzioni locali e scolastiche che vanno dall'effettivo diritto allo studio, alla qualità dei formatori.

*Sarà possibile, con l'applicazione del federalismo scolastico non acuire ulteriormente le differenze già oggi esistenti fra le diverse regioni e le diverse zone del paese?*

Per non acuire ulteriormente le differenze tra le diverse Regioni, lo Stato deve definire con chiarezza i livelli essenziali delle prestazioni, che non è il minimo garantito, e su questo chiamare a collaborare gli enti territoriali. Ma guai se viene meno il ruolo dello Stato. Oggi, invece emerge con forza il rischio di un abbandono a se stesso del mondo della scuola. Dobbiamo cambiare rotta e ricordarci che il livello di qualità della vita di un Paese è direttamente proporzionale al livello di istruzione dei suoi cittadini.

Umberto D'Ottavio è Assessore all'Istruzione e Formazione della Provincia di Torino

**Esperienze:**

## **le qualità della Scuola della Costituzione**

Vorremmo poter contribuire allo sviluppo di una scuola pubblica che sia davvero "Scuola della Costituzione", capace cioè di contribuire alla rimozione degli ostacoli che "limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini", per realizzare il "pieno sviluppo della persona umana". Una scuola che sappia offrire a tutti i cittadini le conoscenze e le abilità necessarie per una effettiva partecipazione "alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Riteniamo che la formazione degli operatori della scuola e la crescita delle loro competenze professionali non siano solo basate sulla ricerca e la sperimentazione educativa e metodologico didattica, ma anche sulla capacità di confronto aperto e critico con gli altri soggetti anche istituzionali, coinvolti nei processi di carattere educativo e scolastici.

Per questo abbiamo voluto ricollegare questa iniziativa al percorso di lavoro compiuto dalle associazioni e dalle istituzioni piemontesi lo scorso anno, 2009/2010. Percorso che fu basato sul coinvolgimento degli operatori della scuola, ma anche di altri soggetti pubblici e privati (operatori sociali e educativi, amministratori locali, genitori, studenti) con iniziative pubbliche in oltre 40 territori scolastici della regione. Iniziative che raccogliemmo intorno al significativo titolo (già, in qualche modo, ispirato a un principio di "federalismo applicato"): "La nostra scuola, la scuola di tutti".

Anche questa iniziativa ha caratteri e contenuti di forte interazione scuola / territorio. Il convegno del 22 marzo 2011 si inserisce nel calendario delle manifestazioni promosse da Italia 150, ma è stato preceduto da iniziative in alcuni territori scolastici di Torino, della provincia di Torino e della regione Piemonte. Iniziative e riflessioni comuni che cerca, almeno in parte, di raccogliere e documentare, mettendole a disposizione del convegno stesso.

Infine abbiamo ritenuto importante che la scuola piemontese, insieme alle associazioni più rappresentative dei docenti e dei dirigenti, cominciasse, con l'aiuto degli operatori del territorio, delle istituzioni e della politica, a delineare i caratteri e le potenzialità di un "buon" federalismo scolastico, vale a dire di un modo di governare a livello regionale il sistema di istruzione e formazione, capace di rapportarsi positivamente con le autonomie scolastiche, valorizzando e sostenendo le qualità progettuali e operative della scuola pubblica della nostra regione.

## CHE NE SA LA SCUOLA DI FEDERALISMO?

*(Sintesi del focus group con docenti di scuola primaria e dell'infanzia, promosso dall'AIMC - Pinerolo, 28.01.2011)*

A cura di **Bianca Testone** e **Massimo Damiano**

L'idea di fare un focus presso una delle sezioni della provincia di Torino è nata dal desiderio di conoscere quanto sanno i docenti (almeno quelli della scuola dell'Infanzia e della scuola primaria) dell'idea di Federalismo e degli sviluppi che la normativa federalista di questi ultimi anni potrà avere soprattutto nel mondo della scuola e della sua autonomia. Come si conciliano i due concetti/idee, i pro e i contro di questi cambiamenti, quali gli aspetti che possono in qualche modo migliorare la scuola e quali invece rischiano di farla regredire o di paralizzare parte dell'autonomia stessa? Queste le domande esplicitate nel corso dell'incontro, ma che inevitabilmente avrebbero fatto emergere quello che era il vero scopo del focus che era quello di indagare la diffusione dell'informazione e della consapevolezza del Federalismo.

### **Considerazioni emerse**

Il federalismo che si conosce è soprattutto quello di Bossi/Calderoli e come tale visto soprattutto come linea politica di tendenze separatiste. Viene considerato uno dei tanti temi di scontro politico, un modo come un altro per accaparrarsi dei voti cavalcando alcuni elementi di malcontento (il tema dell'immigrazione è il più evidente) quasi come se non ci fossero delle implicazioni che prima o dopo ci riguardano. Pochi per non dire pochissimi conoscono la storia del Federalismo come pensiero politico ideale e non sono chiari i passaggi legislativi che sono già stati compiuti e quelli ancora da compiere per perfezionare e completare l'iter della legge del 2001. Si sente parlare di federalismo fiscale ma non è chiaro che cosa si intenda. Si coglie solo che i comuni sono preoccupati perché nel federalismo vedono una penalizzazione ma si spera che ci siano dei correttivi per non portare le Amministrazioni locali alla paralisi.

Si dice che il federalismo è un pensiero che resta tale, mentre l'autonomia è già agitata concretamente dalle scuole. L'unico nesso che si vede è la politica del decentramento amministrativo e fiscale, ma ci sono pareri discordanti nel considerare tale decentramento un'opportunità o semplicemente uno "scaricabarile". Se il federalismo si rafforza troppo c'è il rischio di fare tanti piccoli staterelli nello stato perdendo il senso dell'unità, dell'Italia.

Del resto più si diminuisce il tasso di centralismo più si rafforza la dimensione alla pari delle Regioni. Forse in Italia questo rapporto tra pari livelli non è troppo curato, partecipato, ricercato anche se proprio in Italia dovrebbe essere più semplice creare accordi alla Pari. Gli USA sicuramente fanno più fatica di noi a trovare degli accordi, delle modalità comuni.

Tornando poi al tema delle risorse e collegandolo al federalismo fiscale si ritiene che i soldi che ora giungono dallo stato alle scuole poi dovranno arrivare dalla Regione e si può supporre che essendo più vicine la fonte erogante da quella richiedente forse le risposte sono meno generalizzate, più commisurate alle esigenze e più rispondenti alle richieste che si possono avanzare.

Si cita ad esempio la lontananza e la particolare situazione che vivono le valli montane che non vantano parametri numerici forti, ma che proprio perché più lontane dai grandi centri e dai servizi necessitano di investimenti maggiori; maggiormente sentono la necessità di difendere il loro "status" particolare le loro micro culture anche per salvarle dall'annegamento in una globalizzazione dilagante. Una Regione Piemonte in questo senso potrebbe più facilmente sostenere, avendone diretta conoscenza e consapevolezza quelle micro realtà che hanno però una grande ricchezza e lo farebbe sicuramente meglio dei responsabili romani che non le conoscono. Le scelte di valorizzazione delle diversità che inevitabilmente verrebbero fatte non devono però far perdere l'idea dell'unitarietà.

Le diversità devono rappresentare occasioni/situazioni di arricchimento reciproco e sicuramente andrebbero a valorizzare l'insieme evitando anche fughe verso l'uniformità. Valorizzare le culture locali non vuol certo dire

chiudersi solo nel "locale", anzi è fondamentale che "il mondo" entri nella scuola con tutte le sue varietà per poter essere conosciuto, letto e decifrato.

A seguito di una breve spiegazione sul pensiero federalista e sull'esperienza degli stati federali, il commento unanime è che quel tipo di federalismo appare maggiormente come una opportunità, perché dialogo, accordi, lo stesso principio di solidarietà e di sussidiarietà fanno di apertura e di innovazione, ma anche di gestione più condivisa di risorse e di problemi.

Anche il concetto dei LEP (livelli essenziali di prestazione) stuzzica l'interesse dei presenti che si domandano le modalità, i criteri, le scelte, i livelli decisionali che possono riguardare gli stessi LEP ritenendo che la scuola in questo abbia diritto di parola in quanto "competente" se si vuole davvero che i LEP siano credibili e condivisi e soprattutto più orientati e orientanti verso scelte di qualità.

### ***Considerazioni finali***

Molta strada è ancora da fare sul versante della formazione del personale della scuola anche in tema di autonomia e federalismo (soprattutto per quest'ultimo), ma non si nega l'interesse ad approfondirlo. Viene ancora una volta fuori l'esigenza di puntare sulla formazione per i docenti affinché oltre che essere preparati sul piano didattico e disciplinare hanno anche bisogno di conoscere meglio gli ampi scenari nei quali ci si muove se vogliono essere all'altezza dei tempi.

Inoltre non c'è una informazione diffusa e corretta di come avvengono i flussi economici alle scuole: si ritiene che esse campino con i soldi che giungono dallo stato, distribuiti in modo indifferenziato o comunque con criteri meramente quantitativi. Si conoscono abbastanza le collaborazioni delle Amministrazioni comunali ma ognuno vive la propria esperienza locale come assoluta e immodificabile. Ben poco si conosce sul ruolo della Regione sia sul piano economico/finanziario che su quello legislativo.

Bianca Testone è dirigente scolastica e responsabile provinciale dell'AIMC  
Massimo Damiano, docente, esponente AIMC Torino

## FEDERALISMO E SOGGETTI SOCIALI

Sintesi focus group promosso dal CIDI, Torino, gennaio 2011

A cura di **Domenico Chiesa**

Il percorso che stiamo realizzando non rappresenta un approccio accademico al dibattito sul federalismo bensì una riflessione sulle prospettive per la scuola in riferimento al processo di decentramento che si sta costruendo a livello Stato, Regioni e Enti Locali.

In questo senso si cerca di offrire una lettura di merito delle diverse opzioni sul decentramento partendo dalle problematiche scuola e dalle possibili opportunità di migliorarne la qualità attraverso il ridisegno delle responsabilità dei soggetti istituzionali.

La convergenza delle associazioni che contribuiscono a questa iniziativa si sostanzia attorno alla convinzione che il federalismo cui si fa riferimento sia quello definito dalla Costituzione nell'art. 5 e in diversi passi del Titolo V.

Con la legge 59 del 1997 la scuola ha iniziato un percorso che avrebbe dovuto portarla a trasformarsi da "fortino/presidio" dello Stato nei diversi territori a Istituzione dello Stato posta in grado di partecipare alle dinamiche sociali presenti nei territori con modalità in cui autonomia del mandato nazionale e condivisione progettuale con le altre istituzioni locali non entrino in contrapposizione. La scuola era un'istituzione separata dal territorio, definita da una storia a sé e determinata dalla storia dei soggetti che in essa operavano. Questo rendeva automaticamente uniformi le scuole su tutto il territorio nazionale. Il processo di autonomia e le altre forme di attuazione degli art. 5, 117 e 118 della Costituzione hanno interrotto questa realtà.

La natura dell'articolo 21 della legge 59/1997 prevede che il decentramento nel campo dell'istruzione sia particolare facendolo avvenire non dallo Stato alle autonomie locali, anche nella nuova dimensione stabilita dal rivisto Titolo V, bensì dal Ministero alle singole unità scolastiche (dotate di autonomia funzionale). Non si attua cioè il passaggio del principio di legittimità dallo Stato alla comunità locale (come diretto risultato della ricchezza o povertà di un territorio) e ancor meno all'idea di scuola come semplice "protesi" dell'educazione familiare. Nel frattempo il nostro assetto dell'istruzione non comprende (a differenza dei sistemi vigenti in altri Stati) il federalismo scolastico con la costruzione di ventuno sistemi scolastici su base regionale che imporrebbe un nuovo livello di centralismo burocratico (a livello delle Regioni). Rimane un sistema nazionale che prevede un efficace decentramento di alcune funzioni alle Regioni (programmazione territoriale, gestione delle risorse) con la finalità di attuare, con la massima coerenza, le "norme generali" e i "livelli essenziali delle prestazioni" che "devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Le materie di legislazione concorrente sono proprio finalizzate al raggiungimento di tale obiettivo per tenere insieme i bisogni delle specificità territoriali e personali con il compito istituzionale della scuola.

È un obiettivo raggiungibile attraverso la sinergia tra le tre istituzioni cui la Costituzione riconosce le responsabilità sull'istruzione chiamandole a partecipare alle decisioni nel merito e ai diversi livelli: lo Stato, le Regioni e le scuole con autonomia funzionale.

Il processo è stato, nei dieci anni di autonomia, in buona parte disatteso; si è anzi costruito uno sviluppo dell'autonomia che non corrisponde a quello contenuto nella legge e nei regolamenti applicativi (in particolare il DPR 233/1998 e DPR 275/1999). Il passaggio alle Regioni di alcune funzioni sul governo del sistema senza che sia attuata l'autonomia delle scuole rischia di mettere a rischio la piena unità nazionale dell'istruzione.

Per avere strumenti di valutazione sulle scelte concernenti l'attuazione del decentramento sia a livello delle Regioni sia delle autonomie scolastiche può essere utile confrontarsi sulle condizioni che dovrebbero essere garantite al sistema dell'istruzione proprio dallo Stato, dalle Regioni e dalle scuole autonome.

Si possono individuare alcuni di questi elementi:

1. Il progetto nazionale sufficientemente forte da orientare la sua realizzazione nelle specifiche situazioni territoriali e di scuola (le norme generali previste dall'art. 177 della Costituzione) garantendo l'unità del sistema.
  2. La disponibilità di risorse certe e adeguate ai progetti da realizzare nelle singole unità scolastiche (o reti di scuole) in relazione ai bisogni formativi (definiti in modo condiviso dalle istituzioni scolastiche e dagli Enti locali) che si traducono nei Piani dell'Offerta Formativa.
  3. La programmazione coerente al progetto nazionale e alle caratteristiche geografiche e sociali dei diversi territori. Vanno certo superati i particolarismi ma è necessario che la programmazione sia il risultato di un'azione di condivisione/responsabilizzazione di tutti i soggetti sociali e istituzionali.
  4. La stabilità della struttura delle scuole. Su questo piano esiste la normativa dal 1998: il DPR 233/1998 prevede(va) il "dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche" e la "determinazione degli organici funzionali".
  5. L'attuazione dell'autonomia scolastica intesa come decentramento pensante (e non come semplice decentramento burocratico) che si coniuga necessariamente con i concetti di responsabilità, di progettualità, di approccio sistemico, di cooperazione; paradossalmente diventa la garanzia dell'unità del sistema nazionale di istruzione. L'autonomia è uno strumento potente e come tale è portatore di possibili effetti negativi se utilizzato male e non per lo scopo per cui è stata pensata. Lo scopo è rendere realmente possibile un alto livello di valorizzazione dei soggetti e delle risorse per il miglioramento dell'apprendimento. I rischi negativi, peraltro ampiamente praticati in questi anni e certo non contrastati dalle politiche scolastiche, sono la sua trasformazione in un decentramento burocratico (far riprodurre dalla burocrazia della singola scuola le malefatte della burocrazia centrale) e lo sviluppo della marginalità (attivazione "dei progetti" al posto "del progetto").
- Puntare a un'organizzazione che si ponga lo scopo di valorizzare i soggetti anziché imbrigliarli in una macchina "perfetta" e centrare tutte le energie sulla qualità dell'apprendimento rappresentano le due sfide su cui rilanciare l'autonomia.

Un elemento su cui insistere particolarmente è l'attuazione dell'organico funzionale che per le scuole in cui è stato inserito alla fine degli anni novanta, ha rappresentato il vero dato d'innovazione.

Un ulteriore elemento di riflessione, che porta a sintesi le precedenti considerazioni, è legato alla prospettiva che il processo di autonomia potrebbe aprire alle scuole nel misurarsi con il territorio in cui operano, ponendosi come istituzioni dotate di una propria identità e proprio per questo capaci di partecipare alla costruzione di Patti territoriali. Patti di territorio in grado di realizzare il massimo di sinergia e di condivisione progettuale da parte di tutti i soggetti che operano a sostegno dell'istruzione: le scuole (e in esse gli insegnanti, i dirigenti, gli studenti, i genitori), le Regioni, gli Enti Locali, le agenzie educative.

Una prima ma fondamentale iniziativa da mettere in atto dovrebbe essere l'avvio e lo sviluppo di reti e consorzi a livello territoriale avvalendosi anche all'art.7 del regolamento sull'autonomia finalizzato a sostenere la cooperazione tra le scuole.

La costruzione di reti territoriali che vedano nei Comuni e nelle scuole con autonomia i soggetti in grado di costruire progetti in cui si possa realmente ricomporre l'unicità del processo educativo, nel rispetto di tutte le identità, può rappresentare il più forte strumento di difesa e di rilancio della scuola dell'inclusione.

Attraverso lo sviluppo delle esperienze e dei patti già presenti in embrione in tanti territori è possibile porre ed estendere alcuni obiettivi prioritari tutti riconducibili al rispetto dell'autonomia delle scuole e dei compiti costituzionali dei Comuni:

- Garantire che la scuola dell'infanzia non sia ridotta dalla dimensione di vera scuola a momento assistenziale e marginale. Significa arginare gli anticipi e impedire che venga vanificato il valore pedagogico degli orientamenti del 1991.
- Garantire a tutte le scuole la possibilità di affermare il tempo scuola come "tempo disteso", risultato di un progetto pedagogico-didattico coerente e non come schizofrenica giustapposizione di frammenti formativi. In particolare confermare e rafforzare la reale praticabilità del modello "tempo pieno" come pratica virtuosa in grado di tenere insieme il bisogno sociale e la qualità del processo formativo.
- Garantire la ricchezza e coerenza del curricolo verticale dai tre ai diciannove anni sostenendo la filosofia e le pratiche degli istituti comprensivi, impedendo che siano messe in atto forme di separazione e personalizzazione precoce



dei percorsi formativi, impedendo che l'attivazione di forme organizzative superate e semplificatrici riduca la qualità dell'insegnamento/apprendimento, impedendo che forme di valutazione possano segnare già dai primi anni di scuola il destino dei ragazzi.

Non ci pare però che l'attuale politica sulla scuola si stia orientando in questa direzione. Da un lato si prospetta il rischio di leggi regionali dirette a costruire dei veri sistemi scolastici a livello di territorio, sgretolando significativi elementi di coesione e dall'altro una riduzione della valenza che l'autonomia sarebbe potenzialmente in grado di svolgere per sostenere il processo innovativo del fare scuola se orientata verso uno sviluppo "virtuoso".

In questo senso ci sembra importante ribadire che sia il processo di decentramento (come previsto dalla Costituzione) sia l'autonomia funzionale delle scuole possano rappresentare elementi favorevoli per il rinnovamento della qualità dei risultati di insegnamento/apprendimento se correttamente orientati a favorire il dialogo e il rapporto con il territorio fornendo alle scuole il carattere e la responsabilità di soggetto attivo nell'attuare, in una data situazione territoriale, il mandato nazionale: dunque l'autonomia e il federalismo come quell'insieme di innovazioni organizzative e di decentramento in grado di rendere ogni livello del sistema scolastico capace di utilizzare nel modo più efficace ed efficiente le risorse disponibili (purché adeguate) per poter corrispondere meglio ai compiti istituzionali previsti, per la scuola, dalla Carta costituzionale che rimangono la formazione culturale per tutti i cittadini, su tutto il territorio nazionale.

Al focus group hanno partecipato Caterina Amadio, Cosimo Bernalda, Daniela Braidotti, Domenico Chiesa, Loredana Della Giorgia, Magda Ferraris, Marco Maccarrone, Paola Mattioda, Carlo Palumbo, Elisa Trovò.

Domenico Chiesa, docente e Presidente del Forum per l'educazione e la scuola

## TECNOLOGIE E SVILUPPO DELLA QUALITÀ DEI PROCESSI DI INSEGNAMENTO E APPRENDIMENTO

**"Quando la @ era solo un personaggio delle favole"** – Sintesi del focus group promosso dall'associazione "La Casa degli Insegnanti", Torino

A cura di **Rino Coppola**

L'impiego di nuove tecnologie pone interrogativi rispetto alla didattica e al modo in cui la conoscenza è concepita, assimilata e vissuta dai giovani nati nell'era digitale. I nuovi strumenti ampliano possibilità e offrono vantaggi tali da relegare in secondo piano conseguenze e pericoli.

Gli insegnanti vivono un momento difficile da molti punti di vista: non è semplice né scontato mantenere accesa la voglia di analisi, il desiderio di investire e credere in una professione tanto delicata mentre niente intorno a loro resta fermo nell'orizzonte culturale, sociale, organizzativo...

Il primo messaggio della Casa degli Insegnanti è quindi un invito: raccogliere la sfida che questo tempo ci offre e vivere i cambiamenti con sguardo lucido tentando di comprenderne il senso, di leggere trasformazioni e accelerazioni con un distacco intellettuale che ci permetta di capire e non di subire.

La ricerca, l'approfondimento e la condivisione di buone pratiche costituiscono il modo migliore per reagire e vivere la professione docente perseguendo ed elevando la dignità di insegnanti.

Da anni ci incontriamo nelle metaforiche "stanze" della nostra Casa dedicate alle diverse aree disciplinari (dalla matematica al teatro) ma il tema delle nuove tecnologie (piattaforme di e-learning, uso della LIM, podcast, robotica, Skype, mobile learning...) pervade scale e corridoi, giardino e solaio.

Questo perché crediamo che l'uso strumentale e quotidiano del computer nei diversi ambiti disciplinari sia più utile della frequentazione settimanale dell'aula attrezzata d'informatica, consci delle implicazioni che tale prospettiva comporta sul piano didattico e di formazione degli insegnanti.

Assistiamo ad una specie di mutazione genetica? Una rivoluzione epocale? Stiamo per cambiare il concetto stesso del Sapere? Continuiamo a leggere, ma "captando" o "intercettando" da un insieme vasto e inafferrabile. Com'è cambiato il nostro modo di farlo? Non impariamo più i numeri di telefono; non esercitiamo più la memoria per ricordare una strada perché c'è il navigatore; disegniamo figure geometriche senza ricorrere a squadra e matita... Gli esempi sono molteplici, il tema delle implicazioni e degli "attacchi" informatici al nostro modo di vivere il "sapere" è vasto.

Una delle possibili declinazioni è l'utilizzo delle LIM nelle aule scolastiche.

Tra l'altro l'immagine della sostituzione della lavagna d'ardesia con la luminosa superficie interattiva è carica di significati simbolici. Non abbiamo incontrato dettagliate ricerche empiriche sul tema, ma dalle prime esperienze ed osservazioni raccolte è emerso il sospetto che la LIM consenta e favorisca un apprendimento più veloce ma, se non si sta attenti, più superficiale.

L'imperizia, purtroppo molto diffusa, condiziona pesantemente un uso 'disinvolto', e quindi produttivo dell'informatica, trasformando il suo utilizzo in un evento non integrato nel normale flusso di lavoro della classe.

Una possibile conseguenza è la richiesta di materiali già pronti, di livello per così dire 'consumer', che rispondano alla richiesta "sociale" (genitori, dirigente scolastico, politici territoriali...) di utilizzo dei nuovi strumenti, e soddisfino l'aspettativa di aumentare l'attenzione e facilitare la gestione della classe (tra le più "cliccate" nei questionari per i docenti).

Impensabile uniformare il livello di abilità, occorre piuttosto pensare ad un modello di integrazione delle tecnologie con la didattica in uso, e conseguirlo avvalendosi in modo partecipato delle maggiori competenze di qualcuno messe al servizio di tutti.

Meglio sarebbe se le grandi opportunità offerte della LIM, comparissero dopo la formulazione di ipotesi di percorsi didattici per costituirne un'estensione e un arricchimento. In altri termini non serve inneggiare ad una "nuova didattica", ma piuttosto imparare a collocare i nuovi strumenti all'interno del clima di classe positivo fatto di "conoscenza e relazione" su cui poggia il mestiere dell'insegnante. Il concetto è rafforzato dal sospetto esposto in precedenza: senza la costruzione di percorsi e mappe proprie, gli ordinati schemi della lavagna rischiano di non attecchire, di non creare conoscenza ma incollare saperi in modo precario.

La ricerca di prodotti o pacchetti tecnico operativi sull'uso della LIM non coincide con (e non sostituisce) la programmazione; il processo di insegnamento/apprendimento muove dalla capacità e qualità dell'ascolto e la presenza della LIM non sposta la prospettiva.

Queste prime analisi, lontane da pretese di esaustività, ci portano a confrontare le differenze tra modelli di sapere conosciuti e la sfida con un linguaggio figlio dell'immagine e quindi accolto con favore dalla più comoda (e pigra) vista, con il rischio di atrofizzare anziché ampliare la capacità di produrre e costruire.

Già è capitato nella storia che andasse rifondato il ruolo dell'insegnante, costretto a declinarsi in funzione di nuove invenzioni, conquiste, contesti. Tuttavia non è mai venuto meno il filo rosso della relazione, la natura umana che sottende al processo dell'insegnamento/apprendimento.

Quello che stiamo vivendo è un cambiamento rapidissimo, che mette in discussione il modo di costruire conoscenza: il contenuto in questa speciale rivoluzione non è più nella testa dell'esperto, sia esso insegnante, medico o impiegato, ora è nel web.

In rete c'è il nuovo supermercato della conoscenza, la Novella Biblioteca Alessandrina, l'Enciclopedia policulturale, multiculturale e si trovano a iosa 'esperti' che offrono materiali per LIM.

La finestra sempre aperta sul web, rende immediatamente accessibili le informazioni, ma senza la mediazione dell'insegnante che dà consegne e guida nel processo di rielaborazione, non si costruisce nuovo sapere, non si formano competenze.

È indubbiamente utile conoscere/padroneggiare tutte le funzionalità della LIM (e del computer in genere), ma nessuna soggezione o preventiva venerazione.

Il primo pericolo da evitare è esasperare la relazione tra LIM e migliore didattica, confondendo "competenza tecnica/tecnologica" dell'insegnante con maggiori capacità didattiche.

Il secondo pericolo è delegare alle risorse prefabbricate il compito di far apprendere. Il terzo, e forse il più insidioso, è di scambiare per 'buona pratica' il materiale didattico pronto all'uso che si scarica dalla rete senza inserirlo in una coerente azione didattica, ovvero in un processo di crescita e cambiamento continuo.

La nostra identità, sociale ed individuale, professionale e intellettuale è sollecitata, stratonata, destabilizzata... eppure vive l'affascinante prospettiva dell'evoluzione, del cambiamento, della crescita.

Interpretare nel modo migliore il processo in corso significa misurare i nostri passi per raggiungere e issarsi sulla nuova cavalcatura, respirare al ritmo della sua corsa.

E se una volta in sella scopriremo che si tratta di una creatura alata e ci trovassimo sollevati da terra, niente paura!

Impariamo a guidarla e ad apprezzare il viaggio, senza dimenticare qual è la nostra meta: favorire processi di apprendimento facendoci interpreti del tempo e delle sue sfide.

Rino Coppola è coordinatore delle attività di formazione dell'associazione "la casa degli insegnanti"

Al focus group hanno partecipato i docenti:

Pierangela Accomazzo, Alberto Arato, Maria Cantoni, Betta Coia, Rino Coppola, Simone Lanfredini, Nuccia Maldera, Donatella Marro, Donatella Merlo, Annamaria Moiso, Alberto Pian, Emilia Emanuele, Paola Revelli, Carla Rota, Paola Sartirana, Ada Sargenti, Claudia Testa, Maddalena Zan.

## INSEGNAMENTI ED APPRENDIMENTI LINGUISTICI NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO SCOLASTICO

*Una sperimentazione promossa dall'UCIIM di Alessandria (2009/2010)*

A cura di **Isabella Bocchio**

Il *focus* si è incentrato sul seguente tema:

come è possibile migliorare la qualità dell'apprendimento linguistico di studenti in situazioni di partenza assai differenziate, tenendo conto cioè di ragazzi che parlano abitualmente il dialetto e di ragazzi immigrati che parlano lingue diverse.

L'ipotesi di lavoro ha preso avvio dalla riconosciuta maggiore competenza linguistica dei giovani bilingui, di cui in Europa aumenta costantemente il numero a causa del costituirsi di famiglie miste.

Il dibattito ha preso in esame il percorso e i risultati di una sperimentazione territoriale biennale, che si è posta anche l'obiettivo di migliorare la competenza linguistica degli studenti italiani nel senso indicato dalla ben nota ricerca OCSE Pisa.

Durante gli anni scolastici 2009/10 e 2010/11, l'UCIIM della Provincia di Alessandria ha organizzato percorsi di sperimentazione nell'ambito dell'insegnamento - apprendimento dell'Italiano in distinte realtà scolastiche.

Durante l'anno scolastico 2009/10 il lavoro didattico è stato attuato dai docenti e dagli alunni dell'Istituto Comprensivo di Ticineto, una realtà territoriale fiorente dal punto di vista agricolo-artigianale, dove l'utenza scolastica è numerosa e costituita in parte da alunni di famiglie immigrate di diverse culture, ben integrati.

I docenti delle varie discipline della scuola primaria e secondaria di primo grado hanno costituito un gruppo di studio *ad hoc* coordinato dalla dott. Silvia Demartini ricercatrice dell'Università del Piemonte Orientale di Vercelli. Il primo obiettivo individuato è stato quello di migliorare il *linguaggio orale* dei giovani alunni, a partire da una metodologia efficace.

È stata pertanto creata una situazione in cui il parlato dell'alunno di tipo spontaneo, ha consentito di applicare un modello di didattica che dallo stimolo di apprendimento giunge alla verifica dello stesso. Infatti, attraverso tale metodo didattico interattivo il parlante=alunno viene messo in condizioni di interagire con l'adulto=docente, in una situazione di apprendimento sorvegliato.

È inoltre da considerare che l'osservazione del *\*parlato a scuola\** amplia il ventaglio delle acquisizioni linguistiche, in quanto si ottengono anche l'arricchimento e la specificità lessicale; la creatività testuale, non ché la possibilità di osservare i tratti del *\*parlato in varie situazioni comunicative\**.

Si è notato altresì che, in un contesto reale di apprendimento, gli esercizi di creatività linguistica danno esiti positivi in situazioni di tipo naturale, in cui la creatività linguistica dei parlanti li stimoli ad attività di ascolto, di comprensione e, da ultimo, di rielaborazione orale.

Durante l'anno scolastico 2010/2011, sono state avviate due sperimentazioni didattiche differenti. In due classi quinte della Scuola primaria "San Paolo" di Casale Monferrato, si affronta il tema della *punteggiatura*. Le classi in oggetto sono frequentate da alunni del centro storico della città, di diverse culture; le classi sono numerose e disomogenee e alcuni alunni presentano difficoltà espressive.

La didattica scelta dai docenti, sempre in collaborazione con l'Università di Vercelli, Piemonte orientale, è induttiva centrata sul significato. Gli insegnanti ricercatori ritengono infatti che si tratti di una didattica in sintonia con il naturale apprendimento dell'individuo che impara interagendo con il mondo. Non prescrivono regole, ma si interagisce con gli allievi, per far costruire le regole da loro stessi.

Attualmente, attraverso esercizi (che prevedono anche la creazione di disegni sulla base di testi identici, con punteggiature diverse) si osserva una maggiore sensibilità da parte degli alunni verso un uso della punteggiatura tale da rendere più comprensibile un testo.



Esiti positivi si stanno riscontrando anche nell'altra attività didattica riguardante *l'esposizione scritta*. Le scuole coinvolte sono: l'Istituto Comprensivo di Villanova Monferrato e le Scuole Medie "Trevigi" e "Negri" di Casale Monferrato che presentano un'utenza eterogenea e pertanto osservano differenti abilità espressive negli alunni. Sono state messe in atto una pluralità di azioni educative che stimolino la creatività e la correttezza nell'espressione scritta. L'azione comunicativa proposta presuppone alcune variabili di base da prendere in esame, come ad esempio l'informazione richiesta, il livello dell'informazione e la relative modalità l'informazione di trasmissione.

I docenti coinvolti ritengono importanti le fasi di: a) preparazione attraverso attività di documentazione, analisi del destinatario, scalette, annotazioni; b) stesura di una prima bozza del testo; c) revisione = rilettura, rielaborazione dell'ordine dei periodi, controllo della progressione tematica, controllo grammaticale e lessicale; d) stesura e copiatura finale.

I dati, complessivamente positivi di queste ultime esperienze didattiche mettono in luce la centralità della revisione nell'acquisizione dell'abilità di scrittura, e favoriscono il raggiungimento dell'obiettivo, sempre più centrale nella società complessa di una migliore capacità di coesione e di correttezza nell'espressione scritta. Come accade per ogni sperimentazione occorre verificare il percorso, approfondire i risultati e proseguire nella ricerca.

Verifica e ricerca, due tratti distintivi della professionalità docente, che si vivono in aula, in collegamento con gli Enti di ricerca e sul territorio, per la qualità della scuola.

Isabella Bocchio, è docente presso Istituto Superiore Ascanio Sobrero di Casale Monferrato

## QUALITÀ DEL SISTEMA SCOLASTICO TRA COMPETENZE DELLO STATO, REGIONI E AUTONOMIE

*Sintesi dei focus group con docenti, genitori e amministratori locali, promossi dall'ANDIS a Grugliasco (20.01.2011) e Ivrea (10.02.2011).*

di **Loredana Ferrero** e **Giovanna Cumino**

L'Andis (Associazione nazionale dirigenti scolastici), nel contesto delle attività coordinate dal Forum delle Associazioni, ha organizzato due focus group (a Grugliasco e ad Ivrea) che hanno coinvolto genitori del territorio torinese e loro associazioni, insegnanti e dirigenti.

L'obiettivo esplicito era quello di rilevare esperienze e idee sui condizionamenti, negativi o positivi, che l'autonomia scolastica e la possibile applicazione del dettato costituzionale sul federalismo scolastico hanno comportato o potrebbero comportare sull'organizzazione e la gestione dei processi di insegnamento-apprendimento.

Ci siamo chiesti quali problemi, allo stato attuale, siano percepiti dai diversi attori in riferimento ai cambiamenti prodotti dall'attuazione dell'autonomia scolastica e del Federalismo (titolo V della Costituzione); se questi cambiamenti siano percepiti nella direzione di un miglioramento del sistema formativo, o possano comunque essere considerati utili per andare in questa direzione. Da quali indicatori possiamo comprendere se la scuola, in generale e in specifico, possa essere considerata di "qualità". L'instabilità del sistema di governo della scuola e la mancanza di un preciso quadro di riferimento sono stati certamente i primi elementi sottolineati fortemente nel corso dei focus group, in particolare dal gruppo di Ivrea composto da insegnanti e dirigenti che più direttamente hanno sperimentato in questi anni i corsi e ricorsi delle politiche scolastiche del nostro paese.

Non immediatamente evidenti sono apparse conseguentemente le ragioni che sono all'origine del processo di decentralizzazione avviato, che pure affonda le proprie radici in motivazioni certamente condivise da tutti i partecipanti. La gestione centralizzata ed uniforme del sistema formativo ha prodotto forti differenze di risultati su un territorio nazionale segnato da diseguaglianze culturali, economiche e sociali.

Il miglioramento dei risultati, nell'intenzione del legislatore, è atteso dal trasferimento di responsabilità e autodeterminazione alle istituzioni locali per quanto riguarda la programmazione territoriale ed alle scuole in ordine all'offerta formativa. Il trasferimento di poteri e competenze dallo Stato alle autonomie territoriali (Regioni e Comuni) e alle autonomie funzionali (Istituzioni scolastiche) è finalizzato a migliorare il sistema educativo pubblico in quanto, secondo il principio europeo di sussidiarietà le funzioni, prima attribuite ad un lontano potere centrale, sono allocate all'istituzione competente più vicina al cittadino migliorando quindi la possibilità di una risposta adeguata ai suoi bisogni: ordinamenti e programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione, stato giuridico del personale, determinazione dei LEP (livelli essenziali di prestazione) e valutazione dei risultati di sistema rimangono di competenza del livello statale centrale, mentre alle autonomie territoriali sono attribuite tutte le competenze relative alla costruzione del servizio scolastico "su misura" per un determinato territorio (distribuzione del personale con dipendenza funzionale, dislocazione territoriale delle istituzioni scolastiche, individuazione di ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa..) ed alle autonomie funzionali è data la facoltà di scegliere e programmare metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento da adottare nel rispetto della possibile pluralità di iniziative progettuali compresa l'offerta di insegnamenti opzionali adeguati alle necessità formative degli studenti.

Flessibilità, diversificazione, integrazione e miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, coordinamento con il contesto territoriale dovrebbero, secondo il modello disegnato, garantire maggior efficienza ed efficacia del sistema scolastico e conseguentemente una più piena attuazione del diritto allo studio garantito dal dettato costituzionale. I partecipanti ai focus, che hanno condiviso l'esigenza di miglioramento del nostro

sistema scolastico rivendicando tuttavia, giustamente, l'esistenza di esperienze efficaci in vari settori della scuola italiana, hanno sottolineato come il modello federalista-autonomista possa in effetti divenire una opportunità di crescita positiva anche se non sono mancate le segnalazioni di rischi possibili correlati al percorso attuativo, nonché di aspetti deteriori delle performances finora realizzate in cui, in alcuni casi, si sono evidenziate soprattutto tendenze competitive fra scuole e aumento di disuguaglianza fra istituti di territori e quartieri cittadini con componenti socio-culturali molto differenziate da cui ormai è sempre più necessario attingere risorse economiche.

Numerosi partecipanti hanno sottolineato che:

- sembrano sussistere gravi livelli di incertezza rispetto all'attribuzione delle competenze specifiche ai diversi enti in termini operativi poiché l'esercizio effettivo implica emanazioni di norme e predisposizione di apparati necessari che ad oggi non sono completi; molto dipenderà dal dipanarsi di decreti e legislazione specifica nonché da come le forze politiche ed amministrative locali sapranno e potranno applicarle
- si avverte il rischio che vengano creati sistemi di governo delle Regioni, e conseguentemente degli istituti scolastici, a più velocità con il perpetuarsi di differenze sostanziali nell'erogazione del servizio scolastico legate alla "storia" e alla diversa situazione economica dei diversi territori regionali nonché alle profonde differenze organizzative presenti negli istituti scolastici del paese; si teme in sostanza che federalismo ed autonomia agiscano sfavorevolmente rispetto all'unitarietà del sistema nazionale di istruzione
- si teme un'allocazione di risorse sperequata, e non "corretta" da appositi dispositivi, in conseguenza dell'attuazione del federalismo fiscale con conseguente mantenimento dello status quo, se non impoverimento, per le scuole delle Regioni più in difficoltà spingendo quindi il sistema scolastico in direzione opposta a quello che viene considerato uno dei principali indicatori di qualità: la reale garanzia del diritto allo studio di tutti
- si teme, soprattutto da parte di insegnanti e dirigenti, sovrapposizioni e confusione rispetto alla gestione di risorse e personale in conseguenza della doppia dipendenza (amministrativa e funzionale) che potrebbero andare in una direzione di peggioramento organizzativo quando la stabilità e la competenza dei docenti sono oggi considerati fra i principali indicatori di qualità, seppur presenti e distribuiti, allo stato attuale, in modo "casuale" e non legato a politiche scolastiche progettuali e sistematiche (vedi reclutamento iniziale dei docenti, formazione in servizio e valutazione)
- si avverte la necessità fortissima che il personale della scuola venga coinvolto in un processo di formazione, non facoltativo, che omogeneizzi le competenze e diffonda la consapevolezza dei cambiamenti in corso e degli obiettivi, rilanciando la percezione della centralità del ruolo educativo nei processi di miglioramento della formazione ma anche del livello culturale e sociale del paese; insegnanti e dirigenti competenti e motivati sono considerati del resto, soprattutto dai genitori ma non solo, forti elementi di costruzione di "qualità" nei percorsi formativi
- si avverte la necessità della definizione di un quadro di riferimento chiaro e condiviso dalle cui linee comuni, nella salvaguardia delle diversità, venga garantita l'unitarietà della proposta formativa su tutto il territorio nazionale; in tal senso operazioni di valutazione di sistema, di istituto e del personale scientificamente fondate sono considerati elementi di qualità del sistema formativo.

Il tema della qualità del servizio scolastico è risultato in particolare di grande interesse per i genitori, anche se difficile da declinare. Si evidenzia come, per i genitori, non esistano sedi e occasioni di confronto in merito: ciascuno elabora propri criteri di qualità, fortemente connotati dall'età dei figli/allievi e dal livello scolastico frequentato, dall'esigenza personale e familiare, dall'immaginario rispetto ad un servizio di cui, spesso, rischiano di conoscere di più le mancanze che le potenzialità. In regime di autonomia le scuole, per altro, tendono a declinare la qualità più come elemento quantitativo di opportunità e di servizi, in una logica troppo spesso di marketing, piuttosto che in una logica educativo - pedagogica. La centralità del soggetto che apprende quasi mai rappresenta l'indicatore esplicito dell'operato del sistema scuola. La declinazione della qualità di ciascuna scuola emerge fortemente nel momento delle iscrizio-

ni e non pare trovare, quasi mai, occasioni di verifica in itinere tanto meno in sede di valutazione finale. La comunicazione con le famiglie risulta di fatto, nella percezione di molti, carente e limitata.

I genitori evidenziano come la dimensione dell'autonomia scolastica sia rappresentata, quasi sempre, come separatezza delle singole istituzioni piuttosto che come risorsa per stabilire azioni e progettualità condivise sia tra scuole che con le risorse del territorio. Le occasioni per immaginare e confrontarsi su ciò che potrebbe essere fatto per salvaguardare il diritto all'apprendimento di tutti e in ciascun contesto socio culturale sono state, nella loro esperienza, molto rare. In questo quadro i genitori presenti sottolineano la difficoltà a immaginare modelli positivi di cambiamento in un sistema federalista. Si colgono piuttosto le preoccupazioni per l'affermarsi di un ulteriore processo di differenziazione e di cronicizzazione delle situazioni di difficoltà.

I tagli alle risorse economiche delle autonomie scolastiche hanno comportato inevitabilmente la partecipazione economica delle famiglie e spesso la differenziazione nella possibilità di partecipare alle opportunità educative nella scuola pubblica.

Quali possono essere in questo quadro le condizioni per garantire i livelli essenziali di apprendimento e quale ruolo possono avere gli organi del decentramento amministrativo? Qualità si declina prima di tutto con gli attributi della trasparenza, della certezza e della non casualità del servizio:

- una scuola orientata al servizio, con una forte identità culturale e pedagogica dove il collante sia rappresentato dal livello di omogeneità professionale, culturale e civile degli operatori, dalla capacità di confrontarsi e ricercare collegialmente, di rendere trasparenti i risultati del proprio operare,
- una scuola ambiente educativo di apprendimento dove le strutture fisiche e organizzative, i tempi e i luoghi della didattica possano essere orientati ai bisogni differenziati dei soggetti in crescita e rappresentare esperienze di vita significative (relazioni, conoscenze, linguaggi, ambienti, materiali...)
- una scuola inclusiva e democratica, in interazione forte con la sua utenza, alunni e genitori, capace di ascoltare e motivare i singoli e i gruppi, ove il dirigente scolastico rappresenti il garante pedagogico, oltre che organizzativo, per la generalizzazione, differenziazione e compensazione dell'offerta formativa. I genitori sottolineano la trasformazione del ruolo del dirigente scolastico chiamato a esercitare funzioni eccessivamente burocratiche –organizzative- amministrative e mortificato nelle sue competenze professionali
- una scuola del territorio, in interazione con le agenzie locali, enti e imprese, che ne riconoscono il valore sociale per la comunità, investono sulla qualità e sui risultati, sulla certezza della produttività sociale che ne scaturisce e per cui vale la pena di investire.

In conclusione pare di poter dire, riassumendo quanto percepito tra i partecipanti ai focus, che l'autonomia scolastica, il federalismo, e l'applicazione del principio di sussidiarietà, potrebbero essere, a determinate condizioni applicative, strumenti per garantire tale livello di qualità e promuovere il confronto e il raggiungimento di questa finalità con sollecitazioni culturali, organizzative e finanziarie potenziate; preoccupa tuttavia che il dibattito, ad oggi, non si misuri a sufficienza sulle diversità e sui risultati del successo scolastico e dunque sulle necessità che dovrebbero essere attivate ai livelli locali per promuovere la crescita e la cittadinanza di tutti i soggetti.

Loredana Ferrero e Giovanna Cumino sono Dirigenti Scolastiche e sono esponenti dell'ANDIS Piemonte

## **LA SCUOLA E IL TERRITORIO: VERSO UN'AUTONOMIA SCOLASTICA NON SOLO FORMALE**

*Sintesi del Rapporto della ricerca / intervento di Legambiente Piemonte, Valchiusella (To), settembre 2010, gennaio 2011*

A cura di **Francesca Gramegna**

### ***Il territorio coinvolto: Valchiusella (To)***

Inutile dire che quasi tutte le Comunità Montane da tempo ormai rischiano lo spopolamento: i giovani si spostano verso la città, le famiglie cercano condizioni più "semplici" in cui far crescere i propri figli.

Nei piccoli paesi c'è carenza di servizi: le poste, i cinema, gli sportelli al cittadino stanno pian piano scomparendo, riducendo la qualità della vita degli abitanti e spingendo, più o meno direttamente, i giovani ad allontanarsi dai paesi per avvicinarsi alle città. Ma la Valchiusella ha un andamento controcorrente, in quanto territorio particolarmente vivace che ha visto in questi ultimi anni un ritorno di abitanti su insediamenti fino a ieri abbandonati, sorgono quindi spontanee alcune domande. Questa controtendenza permette di ricostruire un nuovo senso di identità e di comunità e quindi di futuro? Quali influenze possono derivarne nel rapporto scuola-territorio? C'è una correlazione tra questa tendenza e un miglioramento della qualità culturale e sociale del territorio? Se sì, quali sono gli indicatori che esprimono questo miglioramento? Questa ricerca non ha l'ambizione di rispondere a quesiti così complessi, tuttavia vuole fornire alcuni elementi che permettano di sviluppare una riflessione nel merito.

### ***Premessa istituzionale***

Con l'entrata in vigore del regolamento attuativo (DPR 275/1999) le scuole sono state formalmente dotate dell'importante strumento dell'autonomia, come previsto negli art 5 e 117 della Costituzione. Nel rispetto degli ordinamenti nazionali e dei compiti trasferiti agli Enti Locali, ogni singola scuola è stata chiamata a definire e a realizzare l'offerta formativa cercando di valorizzare tutte le risorse disponibili. L'autonomia scolastica è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del progetto di insegnamento e di apprendimento.

L'autonomia scolastica non è un fatto meramente organizzativo o di architettura istituzionale. Il nuovo equilibrio tra dimensione locale, regionale e nazionale è innanzitutto un fatto culturale, incentrato sul costruire relazioni di qualità fra le varie componenti del sistema e che mette in discussione il senso profondo del fare scuola oggi. La scuola è un bene di tutti perché interviene in modo determinato sulla qualità della cittadinanza e sul futuro del paese.

### ***A quali condizioni gli interventi di educazione ambientale possono innescare processi di innovazione organizzativa e didattica delle scuole che intendono aprirsi al territorio?***

Legambiente Piemonte e Valle d'Aosta da anni riflette sul futuro dell'educazione ambientale con l'obiettivo di promuovere una cittadinanza attiva sostenendo e promuovendo percorsi educativi che permettano alle "disci-

plines" di uscire dalle proprie barriere curriculari per confrontarsi in una prospettiva interdisciplinare, a partire dal rapporto tra scuola e territorio. Il territorio esprime contesti formativi che contribuiscono in maniera determinante all'educazione della cittadinanza. La qualità della relazione che si sviluppa fra la scuola ed il territorio è la condizione di un buon governo delle politiche dell'istruzione e dell'educazione. La crescita di cittadini colti, attiene alla complessiva qualità culturale di un territorio, per il miglioramento della quale la scuola deve avere un ruolo da protagonista e da mediatore tra i bisogni e gli strumenti da mettere in campo.

In tal senso, è importante che tutti i soggetti che hanno un ruolo educativo sul territorio interagiscano tra loro e condividano un patto educativo. La partita educativa va giocata a tutto campo, offrendo alle giovani generazioni opportunità educative che vanno oltre al contesto scolastico e possano essere espressione della propria identità generazionale, del diritto di socializzazione, della capacità di movimento e di relazione all'interno dei propri contesti di vita. In questa prospettiva il territorio è molto più di un semplice luogo extrascolastico: interagisce attivamente con la scuola per aiutarla a realizzare il progetto educativo, si configura come protagonista nella complessa dinamica che coinvolge tutti i soggetti che vivono e agiscono nel territorio e che ne plasmano la fisionomia e determinano (o meno) le possibilità di sviluppo.

### ***Un'alleanza sociale e di territorio***

Fondamentale, quindi, per uno sviluppo positivo di un territorio è necessario che esistano un dialogo e un'alleanza fra tutti gli attori che in questo territorio operano. Per questo bisogna valutare la dimensione territoriale in un'ottica sistemica, ossia studiare l'individuo inserito nella rete delle sue relazioni più significative. In sostanza, la scuola si definisce in relazione ed in interazione con il territorio vivo nel quale opera e del/dal quale coglie i bisogni formativi rispondendo con una rinnovata azione educativa. In questi anni è cresciuta nella scuola l'attenzione al territorio, enfatizzata anche nei nuovi programmi didattici: un numero sempre crescente di insegnanti in questi anni ha realizzato progetti di educazione ambientale partecipata, cercando un rapporto inedito con il territorio e la comunità, andando alla ricerca delle radici e del senso di appartenenza, nella prospettiva di educare in modo nuovo alla cittadinanza attiva e partecipe.

Il bisogno di un nuovo vivificante rapporto con la comunità locale, come questione culturale prima che organizzativa, non nasce solo dall'attuale stato di crisi della scuola italiana. È necessario prendere in considerazione questioni storico-sociali che danno una particolare rilevanza della comunità locale, in questa epoca: la crisi dello Stato di fronte ai nuovi localismi, i processi di mondializzazione e la necessità di ritrovare le proprie radici in un mondo senza confini, gli scenari socioeconomici, la crisi occupazionale, le compatibilità ambientali che enfatizzano l'importanza dello sviluppo locale come articolazione di uno sviluppo sostenibile.

La scuola non limita la sua funzione alla trasmissione di conoscenze, ma si adopera perché la professionalità dei propri docenti non sia calibrata solo in funzione delle discipline ma si articoli anche in funzione della comunità locale e le discipline intervengano come strumenti di interpretazione e sistematizzazione. La scuola crea occasioni per recuperare radici e senso di appartenenza, si impegna in azioni concrete di riqualificazione e manutenzione del proprio ambiente e cerca di trasformarsi in "vetrina" delle qualità della propria comunità; è un'insostituibile risorsa del territorio, un effettivo agente di sviluppo territoriale. Nel nuovo patto formativo tra scuola e territorio è fondamentale il ruolo della scuola come opportunità culturale, soggetto attivo.

### ***L'apporto formativo delle piccole scuole nei territori montani***

La ricchezza di relazioni che si instaurano in un rapporto formativo nuovo tra scuola e comunità locale è ben rappresentato dalle esperienze che hanno posto al centro del processo educativo la realizzazione di azioni per l'ambiente. Azioni piccole, limitate, adeguate all'età degli studenti. Perché agire, fare, "sporcarsi le mani" sono azioni che coinvolgono emozioni, conoscenze, operatività, valori, opinioni, conflitti, ma soprattutto creano un rapporto affettivo tra il ragazzo e ciò di cui si sta occupando, su cui si può sviluppare un senso di appartenenza. Sono i presupposti per fondare un atteggiamento attivo e partecipato: in questo modo le discipline si ricollo-

cano in una funzione che apre i saperi alla realtà esterna alla scuola e spesso si rinsalda l'identità di gruppo e il senso di appartenenza ad una comunità con il coinvolgimento di altri soggetti locali. Aspetti fondamentali per costruire un'identità territoriale e il senso di appartenenza da cui partire per esplorare i tanti mondi diversi che ci offre la globalizzazione, evitando chiusure localistiche.

Si tratta di proporre un metodo pedagogico attivo che fa riferimento al pensiero e alle pratiche di illustri pedagogisti. Uno strumento metodologico molto importante per trasmettere conoscenze e creare curiosità è quello dei gemellaggi. Un'opportunità educativa, di comunicazione e di apprendimento che permette agli alunni di essere soggetti attivi di accoglienza nel proprio territorio, soggetti che progettano e propongono ad altri coetanei percorsi di conoscenza e apprendimento.

***Le leggi dell'ecologia e i valori culturali non rispettano le frontiere: occorre un dosaggio intelligente tra competenze locali e poteri centrali.***

In un'ottica di federalismo responsabile, crediamo nella possibilità di una governance dell'istruzione pubblica che, a partire dalla responsabilità degli enti locali e del mondo della scuola, sia capace di generare maggiore efficienza ed efficacia da investire in organizzazione, iniziative e progetti finalizzati a favorire l'apprendimento degli allievi e tenda a costruire un modello di scuola aperta al territorio, che istruisca ed educi le giovani generazioni.

Regioni, Province e Comuni hanno l'occasione per ragionare sulle esigenze ed il futuro delle loro scuole. C'è la possibilità di riconsiderare la questione delle scuole dei piccoli comuni all'interno dell'intera rete scolastica regionale e in relazione con le politiche e le aspirazioni di sviluppo di tante comunità. Tanto più saranno approfondite e condivise le proposte che verranno dai territori, tanto più le loro ragioni avranno forza e sostegno sui vari tavoli decisionali.

La scuola non può essere rinnovata guardando al passato, né tanto meno seguendo priorità di cassa. Sappiamo bene che ci sono risparmi possibili, ma sappiamo anche che la scuola ha bisogno di investimenti. I tagli di spesa indiscriminati non sono compatibili con la necessaria opera di riqualificazione.

Francesca Gramegna è operatrice di Legambiente Piemonte e Valle d'Aosta

## LA SCUOLA CHE FA SISTEMA PER PROMUOVERE LA RICERCA, LA FORMAZIONE E L'INNOVAZIONE.

*Seminario promosso dall'MCE, Torino 20.01.2011*

A cura di **Nuccia Maldera**

In queste giornate annebiate e buie per il nostro paese, è stato faticoso ritrovare la voglia e la motivazione a riflettere fra noi per offrire qualche contributo intellettuale e professionale a supporto della nuova fase istituzionale che si delinea con l'attuazione delle norme che regolano il titolo Quinto della Costituzione.

Abbiamo lasciato che ci guidasse, nella trascrizione dei nostri pensieri e delle nostre riflessioni, quello stesso senso di responsabilità che, negli anni del nostro lavoro di docente e/o dirigente, ci ha aiutato a realizzare, giorno dopo giorno, una scuola che fosse per i bambini e le bambine, per le ragazze e i ragazzi, un luogo di convivenza democratica, di emancipazione culturale, di crescita e di sviluppo cognitivo e affettivo.

Dal punto di vista del metodo abbiamo provato a ri-annodare antichi ragionamenti che riteniamo debbano suscitare nuovamente l'interesse e il dibattito sia fra gli operatori interni all'istituzione scolastica, sia fra i soggetti che ne sono fruitori. In sostanza vorremmo che si ricominciasse a parlare della scuola, di ogni singola scuola, come sistema che non opera in un vuoto sociale, ma attiva scambi significativi e continui tra l'interno e l'esterno della sua organizzazione.

La scuola in quanto sistema, in analogia con i sistemi naturali (ecologici), non deve perseguire come finalità la massima efficienza ma piuttosto l'obiettivo dell'equilibrio omeostatico, un equilibrio possibile in un sistema aperto, flessibile, che ha rapporti vitali con l'ambiente esterno da cui è influenzata ma che a sua volta deve sapere e poter influenzare. Questo modo di leggere la scuola è anche un pretesto per rileggere e rilanciare l'autonomia scolastica come potenzialità di ciascuna scuola non solo per esprimere con atti concreti la propria identità culturale, ma anche per affermare che il rapporto con il sistema educativo sociale deve tornare ad essere garantito da relazioni di interdipendenza e di dialogo democratiche e chiare per tutti.

Da circa quindici anni, siamo stati testimoni, e forse anche attori, della perdita continua di significato di questi aspetti teorici e di indirizzo. Ad esempio da circa quindici anni non si fa più ricerca/azione diffusa, riconosciuta e sistematica, sui temi che sono caratteristici dell'organizzazione scolastica e sugli effetti che questi possono avere sul sistema culturale del paese.

Quando partì il processo di innovazione e cambiamento della scuola primaria (allora elementare) si trattava di mettere in campo i presupposti per una vera innovazione sociale. Si trattava di produrre un cambiamento culturale e, in quel preciso periodo storico, l'accento era posto soprattutto sui processi che questo avrebbe attivato. Come dice Shein "Il cambiamento ha come risultato il conseguimento di nuove modalità di azione, di nuovi valori, e atteggiamenti per significativi gruppi di individui membri di una stessa organizzazione..."

Noi pensiamo che gli operatori della scuola, di tutta la scuola debbano tornare a occuparsi dell'innovazione e del cambiamento e delle modalità con cui realizzarle, partendo da un ripensamento non solo alla relazione tra gli attori, adulti e bambini, ma anche a quella fondamentale con il sapere che, nella scuola, è ciò che sta tra il docente e il discente, è l'oggetto con cui entrambi si relazionano. Il Focus determinante è il "modo con cui il docente imposta il rapporto tra sé e il sapere, e il sapere e gli allievi, vale a dire il modo in cui permette loro di assumere dei ruoli nella scoperta della conoscenza".

È una scelta di campo che ancora e nuovamente ci interroga:

- quale scuola vogliamo a livello nazionale e a livello locale
- quale modello di bambino, di ragazzo condividono i membri di ogni scuola in quanto comunità educante?
- condividiamo ancora l'idea che progettazione formativa è l'area area cognitiva e relazionale nella quale si

incontrano tutti gli individui che condividono la storia ( scelte , valori, metodologie) ogni singola scuola? Le istituzioni dovrebbero raccogliere tutti gli elementi di innovazione didattica che, per incuria o per scelte politiche e organizzative, non sono mai diventati prassi quotidiane, vanificando il lavoro e lo studio di molti docenti. Le università, dovrebbero favorire l'osmosi fra la ricerca didattica e la formazione dei futuri docenti facilitando il passaggio e il consolidamento di pratiche didattiche più ricche, stimolanti e coerenti con le moderne teorie dell'apprendimento e con l'idea di scuola come luogo di crescita per ogni cittadino.

L'abbandono dei percorsi innovativi da parte di molti docenti è attribuibile anche al senso di frustrazione di inutilità del proprio studio perché la ricerca didattica non è ritenuta un valore a livello istituzionale e non è riuscita ad incidere nel modo di "fare scuola". Con i recenti pensionamenti di molti insegnanti, di dirigenti scolastici e di operatori, la scuola italiana ha perso la testimonianza di una grande forza propulsiva che ha guidato l'innovazione negli ultimi decenni della storia scolastica, ma non ha saputo raccoglierne l'eredità, perdendo così un ricco patrimonio di pratiche, di atteggiamenti e di riflessioni, Le singole scuole devono fare lo sforzo di ripensare all'organizzazione interna. Attraverso il dibattito collegiale si devono nuovamente esplorare gli scopi, le scelte e i valori da condividere per attivare strategie di appartenenza e di aumento delle autonomie locali ma anche e soprattutto per ri- negoziare l'immagine di allievo e l'immagine del docente e del suo ruolo nel contesto sociale.

Di questo modello fa parte una strategia organizzativa capace di sostenere gli insegnanti nel momento del cambiamento, una strategia che sia capace di fronteggiare l'ansia di molti docenti nell'affrontare il cambiamento, nel mettersi in discussione e a rinunciare a pratiche consolidate ma non proficue sul piano della relazione didattica ed educativa. In quest'ottica si colloca anche la valutazione interna al sistema intesa come strumento regolatore e descrittore del sistema stesso.

Cercando di affrontare il problema con i metodi della validazione interna, piuttosto che del controllo e della valutazione esterna, si contengono i conflitti e si crea un clima positivo di collaborazione e di assunzione collettiva di responsabilità.

La leadership potrebbe diventare il gruppo motore e, all'interno delle autonomie scolastiche, rappresentare le capacità progettuali di un sistema che, tenendo conto anche degli aspetti relazionali, si adopera per rimuovere gli ostacoli e promuovere l'innovazione. È uno staff che opera all'interno di un modello democratico in un contesto ricco di interdipendenze positive fra gli individui.

### ***L'importanza della formazione di servizio***

Il Dirigente Scolastico assume un ruolo di coordinatore e di garante dei principi e dei valori del gruppo di appartenenza e si avvale in modo significativo della possibilità di delega favorendo la crescita culturale e lo sviluppo della competenza organizzativa e progettuale degli insegnanti appartenenti al gruppo.

Competenze così complesse richiedono figure professionali diversificate che possono contare su percorsi formativi di supporto

In questo quadro di sviluppo la formazione continua, obbligatoria e di alto profilo qualitativo deve diventare un elemento strutturale del Sistema

La Formazione intesa come elaborazione continua del proprio sapere individuale e come comunicazione del sapere ma in risonanza continua con il sapere e il conoscere degli allievi o come conoscenza dei processi organizzativi, non è prescindibile dalla professione del docente o del dirigente.

La Formazione deve diventare il momento in cui si innescano processi innovativi, in cui si fa la mediazione tra teorie, fra prassi consolidate e nuovi percorsi che non può pertanto essere creato da singoli individui ma all'interno di gruppi di studio\lavoro nella logica della ricerca\azione.

Ci rendiamo conto che questi presupposti non appartengono alla Formazione Culturale del Presidente del Consiglio di questo Nostro Paese e che ancora una volta ci verrebbe voglia di gridare la nostra rabbia e la

nostra tristezza. Scegliamo però la strada della pacatezza e della fermezza e così come è espresso nel documento della Segreteria Nazionale MCE, che facciamo nostro e che offriamo in sintesi come chiusura a questo contributo:

### **È LA SCUOLA DI TUTTI CHE DEVE TOGLIERE IL DISTURBO?**

*Dopo essere stato defraudato di cultura e di diritti, l'intero sistema formativo italiano subisce l'ennesimo tentativo di svuotamento di senso e di asservimento al sistema del mercato: ribaltando il significato della pedagogia popolare e democratica si attribuisce ad essa la responsabilità dei fallimenti formativi della scuola, omettendo colpevolmente i tagli di risorse, personale e tempo, che assottigliano inesorabilmente le possibilità per il successo formativo.*

*Si eliminano le condizioni che rendono possibile l'apprendimento per tutti e strumentalmente si sposta il problema sui contenuti. Si calpesta la possibilità di aumentare la qualità dell'offerta formativa attraverso la formazione dei docenti, relegata al puro volontariato, facendo ricadere su di loro la completa responsabilità delle disfunzioni.*

( ... )

*Al nostro Primo Ministro non basta aver distrutto la scuola pubblica, vuole danzare sulle macerie propugnando "libertà di scelta" che per lui coincide con l'imposizione ai figli delle ideologie e delle confessioni dei padri, che definisce "possibilità di educare i propri figli liberamente, e liberamente vuol dire non essere costretti a mandarli in una scuola di Stato, dove ci sono degli insegnanti che vogliono inculcare principi che sono il contrario di quelli dei genitori". I figli, nel pensiero del pedagogista Berlusconi, sono proprietà dei genitori, che possono sceglierne destini e futuro.*

*E gli insegnanti che operano pensando di affiancare i bambini nel difficile compito di costruirsi persona - secondo i principi della nostra Costituzione - sarebbero coloro i quali propongono disvalori rispetto ai loro genitori. Certo, per chi ha come unico obiettivo la "democratizzazione" del consumo, l'efficienza della scuola non può che essere tesa al solo profitto, secondo una strategia che riproduce denaro, potere e controllo per pochi, dando luogo ad un vuoto di valori identificativi. Una scuola formativa va contro questa logica, non "produce" persone in grado di entrare nel sistema produttivo per perpetuarlo acriticamente.*

*Quello che proprio non piace al nostro Presidente del Consiglio è la consapevolezza che ogni azione didattica è permeata e guidata dai valori e dalle convinzioni degli insegnanti. Come direbbe Paulo Freire, "è inutile negare il valore politico di ogni atto educativo e il valore educativo di ogni atto politico".*

*Fare educazione è fare politica, sempre.*

( ... )

*No, non "toglieremo il disturbo": come operatori di scuola saremo sempre lì, a difendere un'idea di scuola funzionale a una società libera e inclusiva, come ci dice Célestin Freinet: "Moralmente, abbiamo il diritto di insegnare la libertà a chi forse sarà condannato a obbedire servilmente per tutta la vita? Non calcolate così la vostra economia pedagogica. Seguite la natura. Il sole brilla, forse non sarà che per un istante, approfittatene. La notte verrà sempre troppo presto. L'educatore non è un forgiatore di catene, ma un dispensatore di alimenti e di luce".*

Nuccia Maldera è insegnante e responsabile piemontese del MCE

*Hanno partecipato al seminario: Laura Bassino, Donatella Merlo, Marilaina Geninatti, Giulia Torri, Lidia Sandigliano, Simona Ferretti, Manuela, Oscar Perino, Federica De Lulli, Paola Calabrese*

## VALUTARE LA SCUOLA: COSA SIGNIFICA?

Rielaborazione del focus group organizzato da ACMOS

A cura di **Andrea Sacco**

La questione della valutazione della scuola è un tema molto spinoso, in particolar modo nella realtà italiana, tanto che spesso si arriva a dire che “La scuola è nata per valutare, non per essere valutata”. In tempi più recenti è però emersa in modo chiaro una domanda sociale verso forme di verifica della qualità dell’istruzione, proveniente sia dai destinatari diretti dell’intervento scolastico, cioè le famiglie e gli studenti, che dai destinatari indiretti, come il mercato del lavoro o il sistema sociale.

Esistono sicuramente problemi di fondo connessi alla valutazione del sistema scolastico: i suoi tratti distintivi mettono in luce una sorta di incompatibilità tra la complessità del processo educativo e la tendenza alla semplificazione di un qualunque modello di analisi.

Se ci si concentra sulla valutazione degli insegnanti emergono inoltre fattori, molto delicati, legati alla natura professionale del ruolo docente, come le dinamiche di reclutamento del personale, in cui la stessa idea di responsabilità tende ad oscillare tra una visione contrattualistica (enfasi sui diritti e doveri stabiliti dal contratto) e moralistica (enfasi sulla dimensione vocazionale).

Gli studenti invece, il più delle volte, vengono interpellati come soggetti da valutare per far emergere la qualità della didattica o la preparazione fornita dalla scuola. I ragazzi vengono intesi, quindi, come fonti di informazione, come oggetto di ricerca, mentre non vengono considerati quando si tratta di essere attori di una valutazione del sistema scolastico o quando si tratta di ragionare attivamente sui dati e gli elementi raccolti. In molte delle esperienze valutative e autovalutative non si prevede il coinvolgimento degli studenti nel ragionamento su come dovrebbe essere la scuola, sulle loro percezioni e aspettative.

La nostra idea è, invece, che la scuola non rappresenti solo il luogo della trasmissione dei saperi ma anche di un complesso sistema di competenze e di valori che influiscono sulla partecipazione al contesto sociale e sull’assunzione di responsabilità. In questo senso il ruolo degli studenti, oltre a quello degli insegnanti e dei dirigenti, rimane centrale, dal momento che sono loro i primi protagonisti della comunità scolastica, i primi osservatori diretti della complessità del sistema e i primi fautori delle relazioni interne.

### **Le indicazioni emerse dai Focus**

Per interrogarci sulla questione, abbiamo deciso di dividerci in due Focus group, con due diversi obiettivi: il primo indagava la nostra idea di scuola, per poi chiederci quali siano le più importanti categorie da analizzare per una valutazione efficace dell’esperienza scolastica (“cosa valutare?”); il secondo aveva come obiettivo della discussione ragionare sul tema della valutazione dal punto di vista dei metodi (“come valutare?”).

Le categorie che sono emerse dal primo focus group sono riassumibili in tre macro-aree: il **protagonismo** nel processo d’apprendimento, la qualità delle **relazioni** e la capacità di far sviluppare agli studenti la voglia di **sognare** un futuro di inclusione.

La scuola infatti, come già anticipato, deve formare dei **cittadini** e deve quindi essere vissuta come un luogo dove poter crescere, diventando adulti attraverso il confronto con le altre persone che la vivono, fornendo anche un’occasione preziosa per incontrare culture diverse da quelle di appartenenza: il potersi rapportare con il diverso, con l’altro, è un’anticipazione di quello che aspetterà i ragazzi nella vera e propria società civile: la scuola, dunque, è “come uno stato in miniatura”.

La domanda di fondo nella valutazione della scuola è individuabile nella possibile dicotomia tra una scuola che genera desiderio di stare insieme, di sviluppare legame sociale, per evitare il conflitto, oppure una scuola che genera paura e violenza, che produce un modello sociale basato sul clan e sui gruppi chiusi.

L'analisi della scuola di oggi porta a considerare come problematico proprio questo aspetto: la sfida di oggi non è più solamente relativa al ruolo emancipatore e di ascensore sociale del percorso formativo, ma di incapacità di generare un sogno condiviso di un futuro insieme. Le nostre scuole rischiano di diventare il luogo in cui si sviluppano l'apatia e il disinteresse egoistico, in cui trovano spazio l'aggressività, la guerra tra poveri, in cui, in fondo, non si riesce a individuare un'alternativa ai problemi individuali, che trovano sfogo nella sopraffazione e nella violenza.

Nel secondo focus group, le prime osservazioni riportano che, se la scuola deve valutare i ragazzi in base al saper essere e al saper fare che avranno assimilato durante gli anni di studio, i soli voti non sono per gli studenti una garanzia di diventare bravi cittadini nella società che li attende al di fuori delle porte delle scuole: molti ragazzi ad esempio non sanno argomentare le loro idee, perché non sono stati abituati a discutere al di fuori delle interrogazioni.

Un punto cardine della discussione è stato il problema dell'autonomia: analizzando il ruolo di professori e studenti ci si rende immediatamente conto che queste due categorie rappresentano la via d'accesso privilegiata a tutto quello che avviene all'interno di una classe e, di conseguenza, il metodo migliore per valutare è l'autovalutazione, soprattutto per quanto riguarda i docenti.

La risposta metodologica che abbiamo scelto per fronteggiare queste difficoltà è il paradigma della ricerca-azione, come strumento che distribuisca il potere ai soggetti in esame e fornisce un'opportunità di cambiamento.

Infatti, il processo di cambiamento e quello di apprendimento sono strettamente legati: sia perché l'apprendimento può essere considerato come cambiamento della struttura cognitiva, sia perché il cambiamento in una situazione sociale è contemporaneamente causa e risultato di un processo di apprendimento, a livello individuale e collettivo.

Infine pensiamo che la scuola vada valutata (dato non scontato) in modo da capire se riesce a raggiungere gli obiettivi che si è proposta, capirne i meccanismi e farli propri; Inoltre un ottimo metodo per valutare è osservare l'ambiente scolastico al di fuori dell'orario di lezione, vedere come si pone rispetto al tempo libero degli studenti, osservare se i ragazzi frequenterebbero volentieri le offerte extrascolastiche proposte dagli istituti.

Per tutte queste ragioni a partire dall'anno 2009/2010 abbiamo deciso di portare all'interno degli istituti un progetto di Valutazione dell'Esperienza Scolastica PARTECIPATA (denominato appunto VESPA) con l'obiettivo di incontrare le persone che vivono l'ambiente scolastico ed instaurare con loro un dialogo per valutare la scuola secondo i canoni della ricerca-azione.

Andrea Sacco è ricercatore e presidente dell'associazione ACMOS

# Documenti: norme, dati e contesti delle nuove autonomie

La legge costituzionale n.3 dell'ottobre 2001, intitolata "Modifiche al titolo quinto della seconda parte della Costituzione" riconosce i comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni come istituzioni costitutive della Repubblica, al pari dello Stato e non più come semplice articolazione interna.

Anche le scuole vengono elevate al rango di autonomie costituzionalmente riconosciute, così come viene garantito costituzionalmente il diritto all'istruzione, con la piena responsabilità dello Stato nazionale e a tutti suoi livelli ordinari.

È, quindi, il titolo V della Costituzione, e non un generico riferimento al "federalismo", la stella polare sulla quale orientiamo il nostro lavoro di approfondimento dei temi del decentramento regionale e dell'autonomia scolastica come possibili strumenti normativi funzionali al potenziamento della qualità della scuola pubblica (che non vuol dire solo scuola statale).

In questa ultima sezione del Dossier raccogliamo alcuni contributi volti a definire con puntualità gli aspetti normativi e istituzionali delle problematiche affrontate dalla nostra ricerca. Una sezione rivolta a dare informazioni giuridiche, normative e politiche, certamente utili per chi voglia approfondire le questioni relative a:

- il cosiddetto "*federalismo scolastico*" - e, in particolare, l'articolazione delle competenze, e la loro ripartizione ai diversi livelli ordinamentali, come previsto dal titolo V della Costituzione -, con i testi e le schede di Emanuele Barbieri;
- lo stato di applicazione della "Costituzione" in materia di diritti civili e sociali dei cittadini e in materia di "*Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep)*" che lo Stato deve garantire su tutto il territorio nazionale, con le informazioni sulle attuali politiche di spesa e di investimento elaborate da Franco De Anna
- i contenuti e ai caratteri dell'"autonomia scolastica" che se pure prevista da apposite disposizioni di legge, appare ancora come una riforma "dimezzata", con una analisi molto legata alla sua concreta realtà attuativa a cura di Nicola Puttilli.
- le *valutazioni e le indicazioni di politica scolastica* delle regioni espresse da due opposti schieramenti politici con una intervista incrociata fra Alberto Cirio (PdL), Assessore alla Istruzione della Regione Piemonte e Gianna Pentenero (PD), Consigliere regionale, che è stata responsabile dello stesso assessorato nella precedente legislatura.

## TITOLO QUINTO: LE COMPETENZE DI STATO E REGIONI

Schede di **Emanuele Barbieri**

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre del 2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" riconosce i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, e le Regioni come istituzioni costitutive della Repubblica, al pari dello Stato (e non più una semplice articolazione interna dello stesso). Inoltre la stessa legge costituzionale eleva le scuole al rango di autonomie costituzionalmente riconosciute e ridefinisce un nuovo assetto delle competenze in materia di istruzione. Per quanto riguarda la *potestà legislativa* l'art. 117 della Costituzione stabilisce: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"

Le competenze legislative, relativamente alle materie "dell'istruzione" e "dell'istruzione e della formazione professionale" sono così ripartite.

### A SONO DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO

- norme generali sull'istruzione
- livelli essenziali delle prestazioni
- principi fondamentali a cui si deve ispirare la legislazione concorrente delle Regioni

**Le norme generali sull'istruzione** vengono definite (abbastanza organicamente) nella sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 2009, nella quale la Corte si richiama in particolare agli art. 33 e 34 della Costituzione. Le disposizioni di competenza dello Stato riguardano le caratteristiche basilari del sistema scolastico e cioè:

- l'istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi;
- il diritto di Enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato;
- la parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni;
- la necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi;
- l'apertura delle scuole a tutti;
- la obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore;
- il diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi;
- la necessità di rendere effettivo il diritto di cui al punto precedente
- con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, da attribuirsi per concorso.

Inoltre la stessa sentenza aggiunge due rilievi importanti:

il primo ricorda che *"le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie"* e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale:

il secondo afferma che *"le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possono legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza esclusiva dello Stato"*.

La *competenza esclusiva* dello Stato riguarda poi i **livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Non vi è dubbio che tra i suddetti "diritti civili e sociali" rientrano anche quelli connessi al sistema di istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale, con la possibilità delle singole Regioni – nell'ambito della loro *competenza concorrente* in materia - di migliorare i suddetti livelli di prestazione e, quindi, il contenuto dell'Offerta Formativa, adeguandola in particolare alle esigenze locali. **I principi fondamentali**, anch'essi di competenza esclusiva dello Stato, si distinguono dalle norme generali in quanto *"fissano criteri, obiettivi, direttive o discipline, finalizzate ad assicurare la presenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale"*

*in ordine alle modalità di fruizione del servizio di istruzione” e non possono essere riconducibili alla struttura essenziale del sistema di istruzione. Inoltre i principi fondamentali “necessitano per la loro attuazione (non già per la loro semplice esecuzione) dell’intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all’osservanza dei principi fondamentali stessi”.*

## **B SONO DI COMPETENZA DELLE REGIONI**

- la *“formazione professionale”* non compresa nel sistema di istruzione
- la programmazione dell’offerta formativa integrata fra *istruzione e formazione professionale*
- la programmazione del *sistema di istruzione*, nei limiti della disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica e del personale. Si tratta di *competenza concorrente con lo stato, di tipo regolamentare, fatta salva l’autonomia delle organizzativa e didattica delle scuole.*

Per quanto riguarda la **“formazione professionale”** è indubbia la competenza esclusiva (già in atto, peraltro) della Regione, ferma restando la competenza dello Stato nella definizione dei LEP relativi a questo settore educativo. Dell’ambito definito **“dell’istruzione e formazione professionale”** rimangono da definire i confini. Per ora agisce l’art. 13 della legge 49/2007, in cui si offre un criterio per distinguere tra *“istruzione”* e *“istruzione e formazione professionale”*: spetta allo Stato la competenza relativa ai percorsi educativi finalizzati al conseguimento di un *“diploma”*. Sono di competenza delle Regioni i percorsi educativi finalizzati al conseguimento di una *“qualifica”*, nonché gli altri percorsi post qualifica e postdiploma non finalizzati ad un titolo di studio del sistema di istruzione.

**La programmazione della rete e la distribuzione delle risorse sia umane che finanziarie** può costituire una competenza della Regione, purché esercitata nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie garantite dallo Stato. Questa fondamentale area di competenze dovrà essere esercitata, rispettando gli ambiti di competenza amministrativa già attribuiti alle Province (soprattutto per quanto riguarda le scuole secondarie superiori) e ai Comuni (per quanto riguarda la scuola dell’infanzia e dell’obbligo); in particolare le Regioni dovranno attribuire le funzioni gestionali e amministrative nonché il servizio pubblico agli Enti locali, riservandosi esclusivamente l’indirizzo, la programmazione generale e il controllo. Infine va tenuto presente che, per le attuali disposizioni di legge, i contenuti e le scelte riguardanti l’utilizzo funzionale delle risorse umane e finanziarie sono materia che viene definita nei *“Piani dell’Offerta Formativa”* (POF) di competenza delle scuole e degli istituti scolastici autonomi.

## **C LA NECESSITÀ DELL’ACCORDO STATO/REGIONI**

È evidente che soprattutto questo ultimo è l’ambito delle questioni su cui, più di altri, sarà necessario che un accordo quadro Stato /Regioni e gli altri Enti Locali, venga concordato e reso operativo. Cosa che ancora non è avvenuto. L’attuale *“bozza di accordo”* individua i capitoli sui quali ciascuno dei soggetti può *“esercitare funzioni che devono essere coordinate per realizzare il governo del sistema educativo che ne garantisca l’unitarietà e ne migliori la qualità.”*

Tra i capitoli in discussione, oltre al conferimento delle funzioni e dei servizi, ci sono:

- l’organizzazione e la gestione dei dati relativi al sistema educativo (sia istruzione che istruzione e formazione professionale)
- la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi
- la dipendenza organica e funzionale del personale
- il trasferimento dei beni e del personale amministrativo

È auspicabile una rapida definizione di quanto sopra richiamato. La scuola, infatti, più che di raffinate e, a volte, inutilmente complicate dispute giuridiche, ha bisogno di efficaci scelte politiche, nazionali e locali, in grado di rispondere a problemi concreti sempre più pressanti.

Emanuele Barbieri è esperto di politiche scolastiche

Riduzione da *“Formazione ambiente”* trimestrale di Legambiente n 60, 12/2009

## LA SCUOLA DELL'AUTONOMIA COME BENE COLLETTIVO

di **Nicola Puttilli**

### *Una riforma dimezzata*

Come molte delle riforme "strategiche" che sono state adottate nel nostro Paese, anche l'autonomia scolastica appare, ad oltre un decennio dalla sua introduzione, una riforma dimezzata.

In realtà ha giocato un ruolo importante nella storia scolastica degli ultimi anni: vissuta come metariforma, più che come riforma in senso stretto, ha di fatto consentito alle scuole di fronteggiare, in modo sia pure non sempre organico e tempestivo, una realtà sempre più complessa e in rapida trasformazione.

Così la scuola secondaria superiore ha, nel tempo, differenziato e articolato la propria offerta formativa con una miriade di sperimentazioni, tentando di rispondere alle richieste dell'utenza da un lato e alle esigenze del mercato del lavoro dall'altro; mentre, nella nostra regione in particolare, la scuola primaria e media hanno organizzato le proprie risorse di personale e di tempo scuola per assecondare le pressanti richieste delle famiglie e indirizzare al meglio la propria proposta didattica.

I tagli continui, indistinti e generalizzati di organico e di risorse finanziarie degli ultimi anni hanno sostanzialmente vanificato quanto faticosamente costruito dalle autonomie scolastiche e indotto le stesse ad una condizione di obiettiva confusione nella quale è difficile, almeno per ora, intravedere un chiaro disegno riformatore, così come la possibilità di esercizio di effettive condizioni dell'autonomia.

### *Stato e autonomie: la distinzione delle funzioni*

Si tratta, pertanto, di ripartire, con ostinazione, dalla corretta applicazione della norma (L 59/97, DPR 275/99, riformato Titolo V della Costituzione) sostanzialmente e colpevolmente disattesa nell'arco dell'intero ultimo decennio. Deve innanzitutto essere ripresa e resa effettiva la fondamentale suddivisione tra funzioni di indirizzo e di gestione. Proprio con riferimento al processo di decentramento in atto e al fine di evitare ulteriori frantumazioni del sistema, le prime devono essere essenziali e di chiara lettura, ma anche sufficientemente precise e opportunamente vincolanti su tutto il territorio nazionale.

Non pare accettabile, ad esempio, che un segmento fondamentale del nostro sistema scolastico quale la scuola primaria, si trovi ad agire in un quadro di riferimento fin troppo ampio, confuso e in qualche caso perfino contraddittorio, sia sul piano dei contenuti programmatici, sia delle condizioni organizzative del servizio offerto.

Si opera in assenza di indicazioni e programmi nazionali credibili e praticabili, tali non essendo la sommatoria di documenti quali le Indicazioni Nazionali del 2004 e le Indicazioni per il Curricolo del 2007, che hanno origini e caratteristiche difficilmente assimilabili. Così come le condizioni organizzative del servizio presentano una base eccessivamente differenziata per presumere esiti omogenei e confrontabili: si va dalle 24 ore alle 40 del tempo pieno, passando per le 27 e le ore 30 settimanali e dal maestro unico a una pluralità che raggiunge i 6 - 7 insegnanti, con quote di compresenza che possono variare da zero a fino a undici ore per classe. La definizione dei livelli essenziali degli apprendimenti e delle competenze, nel quadro di indicazioni curriculari caratterizzate da essenzialità, trasversalità e continuità, dovrebbe costituire la piattaforma comune e inderogabile su cui costruire i percorsi curriculari delle autonomie scolastiche, opportunamente costituite "in rete" su base territoriale.

Se omogenei e confrontabili devono essere gli esiti attesi dei processi di insegnamento / apprendimento tali, pur se non uniformi, devono necessariamente definirsi anche le condizioni organizzative e le risorse (tempo scuola, organici, risorse materiali e finanziarie) che ne consentono il conseguimento. Solo una "struttura" curricolare solida e comune assicura senso e significato ai progetti e alle iniziative locali che, grazie alla vicinanza con il territorio e con le sue reali esigenze e risorse, possono garantire un vero e proprio "valore aggiunto" all'intera proposta formativa.

## ***I nodi irrisolti***

Il nostro è, fra i paesi ad economia avanzata, quello che presenta il divario maggiore negli esiti di apprendimento fra le diverse regioni del Paese: stabilito tale rapporto in 1:100 in Italia, si va, ad esempio, ad un rapporto 1: 46 in Spagna, nazione che sta, peraltro, intensificando gli sforzi per ridurre le differenze (dati OCSE PISA 2006).

È di chiara evidenza il rischio di avviare processi di decentramento delle funzioni e di potenziamento delle autonomie scolastiche senza contestualmente rinforzare gli elementi di coesione e di unitarietà del sistema. Valorizzazione piena, quindi e traduzione operativa delle funzioni proprie dello Stato di indirizzo, coordinamento, verifica-valutazione, riequilibrio e redistribuzione delle risorse.

Sono funzioni fondamentali, oggi insufficientemente praticate e altrettanto scarsamente rilevabili e percepibili dalle autonomie scolastiche e locali.

Ampiamente rilevabili e percepibili sono invece le funzioni, sempre esercitate dallo Stato, di natura più squisitamente gestionale, le stesse che le regole del decentramento vorrebbero correttamente attribuite alle già citate autonomie.

Così la risorsa per eccellenza, gli organici del personale, continua ad essere gestita e assegnata dagli uffici periferici dell'amministrazione scolastica sulla base di criteri obsoleti e replicati da decenni che non hanno reale attinenza con le effettive esigenze dei territori e con le scelte programmatiche e didattiche delle scuole.

Mentre le (sempre più) modeste risorse finanziarie, quasi totalmente vincolate, non consentono alle autonomie scolastiche di affrontare eventuali emergenze, più frequenti di quanto non si creda, in termini di tempestività ed efficacia, nè di programmare seriamente il proprio miglioramento attraverso la formazione in servizio, la ricerca, il rinnovamento dei laboratori e delle tecnologie.

È certamente un'autonomia di facciata quella che non può disporre di risorse. Negli ultimi venti anni, paradossalmente proprio in coincidenza con l'avvento dell'autonomia, la scuola e l'intero sistema di istruzione si sono progressivamente impoveriti (incidenza sulla spesa pubblica totale dal 10,3% del '90 al 9% del 2008, a fronte di una media OCSE del 13,3%).

La centralità della scuola e dell'istruzione, così come la realizzazione di una vera autonomia, non possono pertanto non passare attraverso un incremento delle risorse a livello europeo e la piena attribuzione alle autonomie scolastiche e locali delle proprie prerogative progettuali e gestionali (dagli organici funzionali di istituto ai piani di sviluppo, ricerca, innovazione), in un contesto generale opportunamente coerente e controllato.

## ***La rappresentanza delle scuole autonome***

È, infine, assolutamente vitale evitare il rischio di isolamento delle istituzioni scolastiche autonome e fare in modo che le stesse, organizzate "in rete" (il concetto di "rete" è complementare all'idea di autonomia e ne costituisce il naturale completamento), possano far sentire la propria voce in materia di scelte di politica scolastica ai vari livelli, da quello locale (comune, circoscrizione) fino a quello nazionale.

La scuola pre-autonomia disponeva di canali attraverso i quali esprimere proposte e pareri, per quanto quasi sempre di natura solo consultiva (i vecchi organi collegiali territoriali: distretto scolastico, consiglio scolastico provinciale, consiglio nazionale della pubblica istruzione, quest'ultimo ancora stentatamente in vita).

La scuola dell'autonomia, a fronte di accresciuti poteri e responsabilità, non ha più alcuna voce in capitolo.

Da circa un ventennio si susseguono riforme, definite "epocali" dal riformatore di turno, che poco o nulla hanno cambiato in ciò che nella scuola veramente conta che è, in buona sintesi, la qualità dei processi di insegnamento – apprendimento. Da questo punto di vista la norma che maggiormente ha inciso, e non in termini positivi, è una legge, la n. 133/08, di natura eminentemente economico – finanziaria.

Non si tratta evidentemente di resuscitare organi che appartengono a un mondo ormai trapassato; ma ascoltare la voce delle scuole autonome, in modo serio e non burocratico, non potrà che far bene alla scuola.

Nicola Puttilli è dirigente scolastico e presidente dell'associazione ANDIS Piemonte

## I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (LEP): COME SI DETERMINANO

Schede di **Franco De Anna**

La competenza esclusiva assegnata allo Stato nella determinazione dei LEP è fondata ovviamente sul fatto che essi corrispondono a prestazioni relative ai fondamentali diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale. Attraverso tale definizione lo Stato si impegna con i cittadini a realizzare condizioni essenziali di eguaglianza.

Il compito costituzionale è interamente da assolvere. E si tratta di un compito tecnico e politico insieme, che coinvolge ricerca e decisione politica e normativa.

La Corte Costituzionale (sentenza 282/2002) ha chiarito che, pur essendo tale definizione compito esclusivo dello Stato, gli interventi nel merito "non possono nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore, ma devono prevedere gli indirizzi fondati sulla verifica dello stato di conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite".

Dunque si tratta di:

- un processo politico e tecnico insieme e che deve essere supportato da ciò che scaturisce dalla ricerca e dalla sperimentazione;
- un processo che, per tale ragione, non è compiuto una volta per tutte, ma soggetto a permanente "manutenzione";
- definire quali sono, nel sistema di istruzione, i soggetti che possono affiancare il decisore politico con il supporto tecnico scientifico che la stessa Corte prevede (per la scuola si può pensare ad agenzie quali INVALSI e ANSAS);
- come rendere organica la rilevazione delle "evidenze sperimentali acquisite", con la raccolta sistematica "sul campo".

Allo stato attuale non esiste quindi una definita "nomenclatura di diritti". Per ora è stato definito solo un elenco delle "prestazioni pubbliche di servizio", definite "macroaree di servizio".

Esse sono:

- gli impianti fissi da garantire (edifici, attrezzature, ecc)
- le modalità di accesso al servizio
- l'accoglienza, l'inserimento, la presa in carico
- l'organizzazione concreta dei servizi all'utenza
- l'insegnamento e l'apprendimento
- la documentazione degli esiti formativi
- il raccordo fra gli elementi del sistema e con gli altri sistemi

Per ciascuna di queste macro aree di prestazioni occorre poi definire:

- la "declaratoria delle prestazioni" da erogare
- i "titolari" di esse
- il "contenuto tecnico" specifico delle attività di ogni prestazione
- gli "standard operativi" (quelli che possono cambiare con lo stato della ricerca e delle evidenze scientifiche)
- il "costo" standard di ciascuna prestazione

Riempire la matrice (vedi tabella a doppia entrata) che ne deriva, non è impresa banale, ma è ricerca. Si tratta dunque di un processo che si alimenta e si nutre delle acquisizioni successive, anche a partire da definizioni parziali o insufficienti.

(Matrice per la definizione dei LEP)

MACROAREE DI SERVIZIO	NOMENCLATURA DELLE SINGOLE PRESTAZIONI	TITOLARI DELLE PRESTAZIONI	CONTENUTI DELLE PRESTAZIONI	MISURA DELLE PRESTAZIONI	PROTOCOLLI STANDARD	COSTI STANDARD
IMPIANTI FISSI						
ACCESSO AL SERVIZIO						
ACCOGLIENZA E INSERIMENTO						
ORGANIZZAZIONE SERVIZI ALL'UTENZA						
INSEGNAMENTO E APPRENDIMENTO						
DOCUMENTAZIONE ESITI FORMATIVI						
RACCORDI INTERSISTEMICI						

Un'ultima annotazione importante. L'Insegnamento/apprendimento costituisce il "cuore" dei LEP, e dunque si pone il problema dei risultati raggiunti e degli standard possibili. Ma non sono un'area di servizi e prestazioni esclusivi. Le correlazioni disponibili fra livelli di apprendimento e i fattori che lo promuovono, dimostrano che sui primi hanno influenza elementi di contesto non solo socio economico, ma anche (e forse, soprattutto) di carattere organizzativo del sistema locale, della singola scuola, ecc. Dunque la definizione dei LEP va oltre la dimensione essenziale dell'insegnamento/apprendimento.

Franco De Anna è ispettore centrale del MIUR e esperto di organizzazione

Riduzione da *"Federalismo, spesa e investimenti nel sistema di istruzione"* - parte prima, [www.pavonerisorse.it](http://www.pavonerisorse.it)

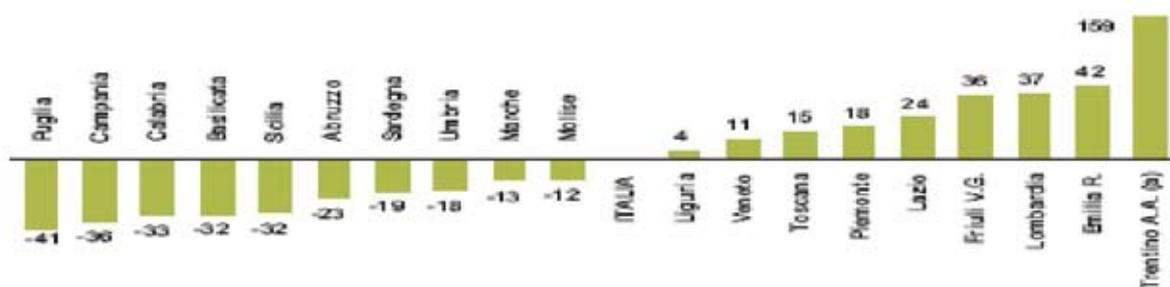
## I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (LEP): GARANZIE E DIFFERENZE REALI

Schede di **Franco De Anna**

Per avviare una analisi delle differenze nei sistemi di istruzione fra le diverse zone d'Italia, utilizziamo due ordini di informazioni, di per sè insufficienti per una comprensione piena delle problematiche relative al cosiddetto "federalismo scolastico", ma certamente utili a stabilire qualche punto di riferimento utile, almeno sul piano tecnico scientifico, per delineare il cammino da percorrere.

Il primo dato è di carattere macroeconomico e si riferisce alla spesa per la scuola sostenuta dalle Regioni e riferita alla media nazionale fatta uguale a 100.

*Spesa per studente degli Enti Locali per regione - anno 2005  
(scostamenti dal valore nazionale in %)*



Come si vede il grafico ha un andamento "Nord -Sud" abbastanza definito. La variabilità della spesa regionale in istruzione va da un 60% in più della media nazionale nelle province di Trento e Bolzano, fino ad un 40% in meno in Puglia.

Basterebbe questo dato per imporre una conclusione univoca a proposito della necessità di determinazione dei LEP, e cioè:

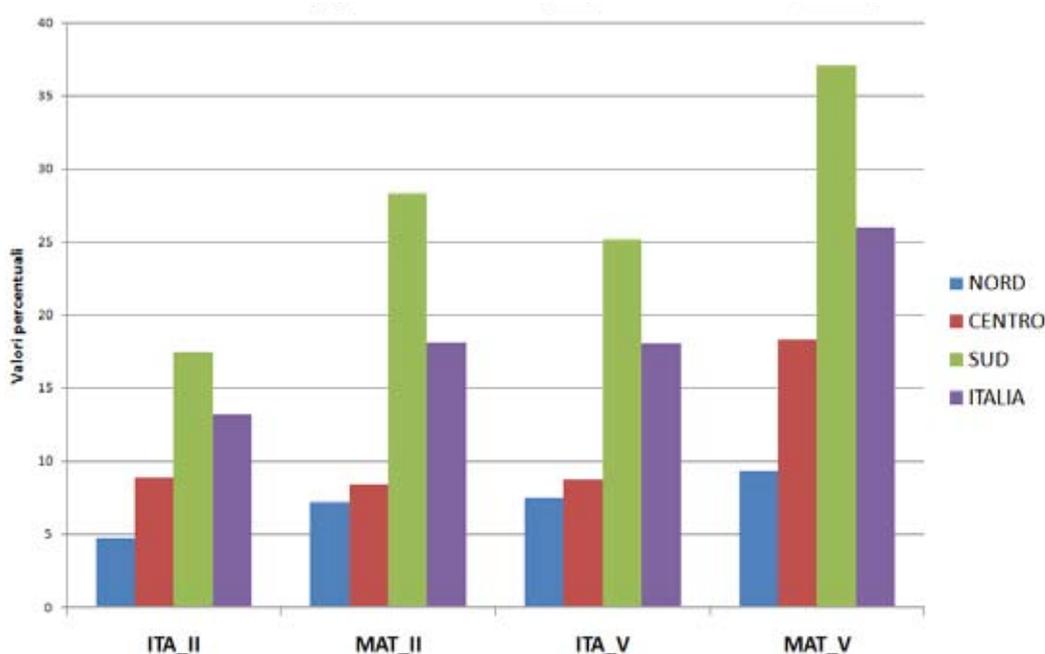
**La determinazione dei LEP, oltre che costituire un impegno relativo ai diritti essenziali dei cittadini è la condizione tecnico – politica, per costruire "razionalità decisoria" e responsabilità politica all'investitore in istruzione, chiunque esso sia.**

Il secondo dato che vorremmo analizzare è di tutt'altro carattere, e deriva dalle rilevazioni degli apprendimenti condotte dall'INVALSI (Istituto Nazionale di Valutazione della scuola) in un campione definito di scuole scelte all'interno delle diverse province italiane.

Nel grafico che segue non vengono indicati i risultati dell'apprendimento, bensì vengono raffrontate la "varianza" interna dei risultati in lingua italiana e in matematica, ottenuti dagli studenti delle II e delle V classi della scuola primaria nelle diverse aree geografiche del Paese, e messe a confronto con la media nazionale.

Come è subito evidente sia per gli apprendimenti di lingua, che per quelli di matematica le varianze più elevate si misurano nelle regioni del Sud Italia, decisamente superiori alla media italiana. Questo dato misura l'ampiezza delle differenze di risultato ottenuto dagli studenti appartenenti alle classi di una stessa area geografica. Il rapporto di "varianza" è un buon indicatore di "equità" sociale della funzione svolta dalla scuola: più basso è il rapporto tra le due varianze (tra i risultati alti e quelli bassi), più omogenea è la distribuzione dei risultati di apprendimento.

*Incidenza (%) della varianza nei risultati di apprendimento tra zone diverse dell'Italia, sulla varianza nazionale complessiva.*



È agevole riscontrare che nel Nord, dove come è noto, sono più elevati i risultati, essi sono anche distribuiti più omogeneamente (o equamente?); mentre nel Sud, che mediamente ha risultati inferiori, si presenta una variabilità interna significativamente più elevata.

Il che vuol dire, in pratica, che la scuola (soprattutto al Sud) non è in grado di appianare le differenze socio-culturali elevate. Un obiettivo che da sempre ha costituito una sorta di "valore fondativo" per l'opinione pubblica democratica e posto (o supposto) a fondamento della stessa politica di spesa.

Inoltre nel passaggio dalla seconda alla quinta classe il rapporto di varianza aumenta: segno evidente che la stessa attività della medesima scuola provoca un "aumento" delle diseguaglianze e non una "attenuazione" delle stesse.

E questo oltre che il risultato di una forte differenziazione per zone, dei volumi di spesa pubblica per la scuola, è il risultato di una "storia".

*Non è peregrino ricordarlo, visto che celebriamo il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. (n.d.r.)*

Franco De Anna è ispettore centrale del MIUR e esperto di organizzazione scolastica

Riduzione da "Federalismo, spesa e investimenti nel sistema di istruzione" – parte II, in [www.pavonerisorse.it](http://www.pavonerisorse.it)

## PER UN GOVERNO REGIONALE DEI SISTEMI DI "ISTRUZIONE" E DI "ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE"

interviste a:

**Gianna Pentenero** (Consigliere Regione Piemonte - PD) e a **Alberto Cirio** (Ass. Istruzione Regione Piemonte - PdL)

**D.** *Quale è lo stato di attuazione del titolo V della Costituzione modificato con la Legge 3/2001? In particolare, ritiene che le attuali politiche scolastiche del governo stiano agevolando o ostacolando il processo di decentramento previsto dal titolo V?*

**Alberto Cirio:** L'attuazione del titolo V prosegue tra molte difficoltà a causa dei numerosi ricorsi alla Corte Costituzionale, sia da parte delle Regioni che della Presidenza del Consiglio dei Ministri, su quelle che sono le attribuzioni in materia di competenza legislativa concorrente. Si è cercato con la legge La Loggia del 2003 di fare chiarezza, ma tale normativa non ha mai trovato attuazione. L'unico punto che prosegue in modo più spedito è quello relativo all'attribuzione alle Regioni del potere di conferire le qualifiche regionali agli istituti professionali statali, in regime di sussidiarietà. In ogni caso, il confronto tra Stato e Regioni è più che mai aperto e svolto con spirito costruttivo da entrambe le parti; il punto chiave dovrà essere una soluzione condivisa intorno alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e della loro conseguente ricaduta finanziaria sui bilanci delle Regioni; su questo si sta lavorando. Da parte nostra crediamo in questo cambiamento e, come sottolineato al ministro Gelmini insieme ai colleghi della Lombardia, il Piemonte è pronto a darvi attuazione.

**Gianna Pentenero:** Le attuali politiche del Governo sono prioritariamente dirette a garantire il raggiungimento di un risultato economico, ovvero produrre risparmi al bilancio dello Stato senza valutare gli effetti di tali misure. Il risultato è la concreta difficoltà nel riprogettare un sistema che rischia di fondare la sua sussistenza sul federalismo fiscale e non sull'attuazione della riforma del Titolo V, determinando ulteriori tagli e lasciando che siano poi Regioni e/o gli enti locali con propria fiscalità a garantire il diritto allo studio e l'offerta formativa nel proprio territorio di competenza. La mia preoccupazione è che il federalismo, per l'istruzione, rappresenti alla fine un boomerang e non una risorsa per gestire al meglio le prospettive in un contesto di criticità della finanza pubblica.

**Alberto Cirio:** La Riforma Gelmini realizzata nel 2008 ha operato nel senso di una profonda razionalizzazione del sistema scolastico italiano, condizione imprescindibile per l'attuazione di un vero federalismo. E dal momento che la normativa, dopo il giusto confronto nelle sedi opportune, è ora legge dello Stato, credo che dovremmo unirici per collaborare al fine di darne la migliore attuazione possibile piuttosto che ostacolarla in modo sterile.

**D.** *Ritiene che il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni in materia di istruzione potrà migliorare il sistema nazionale di istruzione? E quali potrebbero essere le ricadute più positive sui sistemi locali di istruzione e formazione?*

**Gianna Pentenero:** Il principio cardine del trasferimento di competenze è quello di riconoscere a ciascun livello di governo le proprie competenze e la responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti nella Costituzione, ovvero un modello fondato sul principio di sussidiarietà verticale e orizzontale che valorizza le competenze delle istituzioni locali e delle autonomie scolastiche. I sistemi locali di istruzione e formazione non possono che beneficiare di un livello di programmazione e gestione più prossimo ai loro bisogni e alle loro specificità, a patto che sussistano garanzie di leale collaborazione e di allocazione di risorse sufficienti per gli standards prefissati a livello nazionale. Il Piemonte, sulla carta, non può che avvantaggiarsi della possibilità

di gestire a livello locale le risorse umane ed economiche, riconoscendo, a partire dall'autonomia scolastica, specificità territoriali e bisogni formativi propri delle diverse aree della Regione. La vera battaglia, tuttavia, è impedire che ci venga consegnato un sistema depauperato nelle risorse e di fatto ingestibile, lasciando alla "periferia" il compito di assestare i tagli definitivi.

**Alberto Cirio:** In primis il principio di sussidiarietà: la possibilità di essere più vicini al cittadino-studente, di attuare un controllo più capillare ed efficace, comprendere meglio le problematiche e proporre le soluzioni più corrette per il territorio, disegnando una scuola su misura alle esigenze del Piemonte. Inoltre la Regione, in quanto ente "giovane", potrebbe contribuire a sburocratizzare processi che oggi non contribuiscono all'efficienza del sistema.

*D. Che giudizio esprime sulle scelte di politica scolastica e educativa compiute fino ad ora dalla attuale "Giunta" regionale piemontese.*

**Gianna Pentenero:** Le scelte compiute sinora da questa Giunta vanno nella direzione di smontare l'impianto costruito a partire dalla Legge 28 del 2007, una legge che aveva quale obiettivo non solo lo stanziamento di risorse regionali a favore del diritto allo studio e dell'edilizia scolastica, ma soprattutto di favorire la governance del sistema nel suo complesso, introducendo per la prima volta un livello di programmazione basato sul confronto con gli attori del mondo dell'istruzione. Il processo di destrutturazione, l'assenza di concertazione e una politica che, in fondo, ha avuto quale obiettivo quello di "coprire" gli effetti dei tagli del Governo nazionale, non garantiscono alcuna prospettiva di sviluppo, bensì la riduzione progressiva della qualità dell'offerta formativa e del diritto allo studio. Sarebbe necessaria un'inversione di rotta e l'apertura di una fase in cui, con il mondo dell'istruzione, si programmasse e si costruisse un sistema in grado di sopportare le difficoltà economiche senza retrocedere a livello di diritti e di qualità dell'offerta formativa. Tutto ciò avrebbe bisogno di maggior presenza e disponibilità nel lavorare insieme ad un mondo che, sulla base della mia esperienza, ha dato prova di grande competenza, capacità di lettura dei problemi e soprattutto disponibilità nel condividere soluzioni concrete.

*D. Quali nuove scelte di politica scolastica e educativa ha compiuto e intende compiere il suo Assessorato?*

**Alberto Cirio:** Abbiamo fatto in modo di garantire l'apertura di tutte le scuole piemontesi, valorizzando il patrimonio delle scuole di montagna e dei piccoli comuni che sono un elemento d'identità importantissimo per il nostro territorio; lo stesso continueremo a fare in futuro. Inoltre, pensiamo a graduatorie regionali che valorizzino le professionalità locali e diano fine alle assurde peregrinazioni di personale scolastico da altre regioni d'Italia.

*D. Perché avete ritenuto necessario modificare la Legge Regionale n. 28 del 2007 che dettava norme su "Istruzione, Diritto allo studio e libera scelta educativa", predisposta e varata dalla precedente giunta regionale?*

**Alberto Cirio:** La legge stessa ci impone delle riflessioni: quest'anno scade il piano triennale e in tale ottica si stanno studiando le modifiche necessarie per renderla più efficace, a partire dall'abolizione del tetto di finanziamento per scuole paritarie e asili convenzionati non comunali, in stretta applicazione del diritto di libera scelta educativa. In secondo luogo l'erogazione del buono scuola ha dimostrato le difficoltà di un iter troppo burocratico che vogliamo, quindi, semplificare per rendere più facile l'accesso alle famiglie.

*D. Quale è il suo giudizio sulle modificazioni che l'attuale giunta intende apportare alla legge che fu proposta dal suo assessorato e varata nella passata legislatura?*

**Gianna Pentenero:** Le modifiche proposte dalla maggioranza di governo regionale, primo firmatario il Consigliere Vignale, hanno il mero scopo di alterare l'equilibrio raggiunto con la Legge 28 del 2007. Il ritorno alla

presentazione delle istanze per gli assegni di studio di iscrizione e frequenza per le sole scuole paritarie direttamente alla Regione, disconoscendo il precedente modello in cui si individuano gli enti locali quali soggetti più adeguati e più “vicini” alle famiglie e ai cittadini per gestire tali funzioni, l’assunzione della responsabilità dell’edilizia scolastica anch’essa in via eccezionale ed esclusiva, viziata da perplessità sia per i compiti non di gestione tipici delle Regioni sia rispetto alla legittimità di assunzione della responsabilità di un patrimonio di terzi, ma soprattutto il cambiamento della norma finanziaria che stabiliva la ripartizione delle risorse rispetto alla diverse azioni e provvidenze previste dalla legge, mi paiono misure finalizzate a determinare condizioni potenziali di maggior favore per le scuole paritarie. Il risultato finale è quello di far saltare un modello che, proprio attraverso un investimento senza precedenti di risorse regionali, ha quale reale obiettivo l’effettiva garanzia del diritto allo studio e della libera scelta educativa. Togliere tale previsione, lasciando di fatto alla Giunta Regionale la possibilità di attribuire le risorse, elimina uno dei pilastri di una legge che, attraverso la discussione e il confronto, aveva consentito di aprire una fase nuova, superando posizioni ideologiche a favore di un sostegno più complessivo e articolato al sistema di istruzione piemontese.

*D. Ritiene o no necessaria e possibile una mobilitazione delle energie e delle risorse presenti nei territori e nelle scuole della regione, per difendere e sviluppare la qualità della scuola pubblica?*

**Gianna Pentenero:** Personalmente credo che la mobilitazione sia quanto mai necessaria, ma debba avvenire a seguito di una più generale comprensione dei fenomeni e delle strategie poste in essere in questi anni, rivalutando agli occhi dell’opinione pubblica e dei genitori in particolar modo la funzione e il valore della scuola pubblica. L’idea di una scuola pubblica che offre il minimo in termini di quantità e qualità dell’offerta cancella l’universalità del diritto, lasciando ampi spazi a favore della creazione di scuole e percorsi d’istruzione di serie A e di serie B. Se non rivalutiamo la funzione della scuola pubblica nel processo di sviluppo del nostro Paese, riconoscendo che essa rappresenta il vero e principale investimento per un’Italia che deve fondare sulla conoscenza e sui saperi le sue prospettive, rischiamo di lasciare generazioni intere senza gli strumenti per reggere la competitività internazionale.

**Alberto Cirio:** Credo che la scuola si difenda con fatti e azioni concrete e non con sterili proteste, come il blocco delle gite che fa pagare ai nostri studenti tematiche complesse affrontate dagli adulti. La Regione ha investito energie ed ingenti risorse per difendere la scuola pubblica: 10 milioni di euro con cui abbiamo integrato gli organici necessari a garantire la qualità della nostra offerta formativa. Un impegno che confermiamo per il futuro e che in passato non era mai stato messo in campo. Abbiamo molte iniziative in atto. Oltre ai 10 milioni di euro già citati e stanziati nell’ambito del Piano Straordinario per l’Occupazione, con cui abbiamo assunto più di 400 persone per garantire l’apertura di tutte le scuole in particolare anche quelle montane e dei piccoli comuni, penso all’impegno economico per gli assegni e le borse di studio e poi, ancora, al bonus per le gite scolastiche per sostenere i costi del viaggio d’istruzione, incentivando le scuole a non privare i ragazzi di un’esperienza didattica e umana molto importante.

*D. Nella battaglia per dare sempre maggiore qualità al sistema di istruzione e formazione piemontese, quale importanza attribuisce allo sviluppo delle autonomie degli istituti scolastici?*

**Gianna Pentenero:** L’autonomia degli istituti scolastici, e il suo rafforzamento, deve fare parte di un processo complessivo di ripensamento del sistema dell’istruzione che, a partire dall’attuazione del Titolo V, avvicini la scuola al territorio. Il modello di scuola che ho sostenuto nel mio mandato è fondato sull’autonomia intesa quale soggetto che dialoga con il territorio per promuovere l’istruzione e l’educazione, creando collaborazioni con il sistema universitario, il mondo produttivo e gli altri attori che possono concorrere al più complessivo progetto di fare degli alunni e degli studenti di oggi i cittadini di domani. Per queste ragioni ho ripresentato il

progetto di legge sulla governance che, in questo contesto, potrebbe favorevolmente mettere nelle condizioni il Piemonte di dare attuazione al Titolo V e a un federalismo responsabile nell'interesse dell'istruzione.

**Alberto Cirio:** L'autonomia scolastica è definita dalla legge e costituisce un principio cardine del nostro ordinamento scolastico; ma mi preme ricordare che autonomia non vuol dire anarchia.

*D. Sarà possibile, con l'applicazione del federalismo scolastico non acuire ulteriormente le differenze già oggi esistenti fra le diverse regioni e le diverse zone del paese?*

**Alberto Cirio:** Il federalismo introdurrà un sistema di responsabilizzazione che, fatto salvo un fondo di equilibrio sociale identico per tutti, imporrà a ogni Regione di farsi carico economicamente del proprio sistema scolastico, incentivando un meccanismo virtuoso di ottimizzazione del costo-qualità dei servizi formativi offerti ai propri cittadini.

**Gianna Pentenero:** La possibilità di non acuire le differenze tra le diverse regioni può essere superata se si distingue l'attuazione del Titolo V dall'applicazione del federalismo.

La confusione è semplice e, soprattutto, trattando il secondo la partita delle risorse, viene naturale concentrare l'attenzione sulla Legge 42 del 2009, che stabilisce i criteri fondamentali per il finanziamento delle competenze attribuite alle Regioni e agli Enti Locali.

In realtà la questione centrale da cui partire sono i principi contenuti nell'intesa per l'attuazione del Titolo V, ribadita a più riprese dalla Corte Costituzionale, e il riconoscimento dell'istruzione quale diritto costituzionalmente garantito, di cui lo Stato è responsabile in quanto ordinamento nazionale.

Statuito che la definizione delle norme generali e dei principi fondamentali è di esclusiva competenza dello Stato, mentre gli aspetti organizzativi e di programmazione spettano alle Regioni e agli Enti Locali, la questione si sposta su come lo Stato e le sue articolazioni garantiscono l'esigibilità di tale diritto.

Compare così il tema dei livelli "essenziali" delle prestazioni (LEP) i quali non possono essere declinati come livelli "minimi", come lo stesso governo vorrebbe.

Scendere su questo terreno e aprire un confronto scontro sull'attribuzione delle risorse e sui fondi di perequazione, significa agevolare il processo di disgregazione dell'istruzione del nostro Paese, favorendo posizioni estremistiche e conservative che produrranno 21 sistemi diversi, comunque inadeguati a rispondere alla vera sfida, ovvero declinare i LEP come livelli essenziali di competenze e di saperi necessari.

La sfida che occorre lanciare su questo tema è nel merito, fondata su elementi concreti e comprensibili per l'opinione pubblica, da tradurre in un processo di analisi tecnica in grado di arrivare a definire tali livelli non sulla base delle ore di insegnamento, sul numero di insegnanti e sulla garanzia di un edificio scolastico in sicurezza per ciascun cittadino.

I problemi reali sono, invece, quali competenze sono necessarie e attese alla conclusione di ciascun ciclo di studi, qual è il sistema di valutazione, quali sono le risorse strumentali necessarie al raggiungimento di tale obiettivo e, in ultimo, come determiniamo tale attribuzione superando il concetto di spesa storica.

La scelta delle competenze, quale elemento determinante per la definizione dei LEP, consente, a mio avviso, di garantire l'unitarietà dell'ordinamento dell'istruzione, (un ragioniere di Torino deve avere le stesse competenze di uno di Trapani) e queste competenze devono essere utili a raggiungere quegli obiettivi che la strategia di Lisbona ha indicato e che gli standards internazionali richiedono e rilevano.

In questo modo possiamo superare le vecchie logiche di contrattazione su numero dei posti, orario di lezione, per aprire un confronto serio sulle risorse necessarie affinché i due studenti possano raggiungere tale obiettivo, riconoscendo che su questi aspetti è determinante la responsabilità dei diversi livelli istituzionali coinvolti (Regioni ed Enti Locali), l'autonomia scolastica e più in generale le azioni positive che il territorio può porre in essere.