CAPITOLO 1

IL CAMMINO DELLE RIFORME TRA RAZIONALIZZAZIONE E LIBERTA', TRA EFFICIENZA ED EGUAGLIANZA*

L'obiettivo di questo primo saggio è di offrire un *quadro* nel quale situare i successivi contributi del presente rapporto rivolti ad approfondire singoli aspetti della vita della scuola cattolica durante il 1998. Non si tratta certamente di fornire un panorama completo di tutti gli eventi che sono accaduti nel nostro paese, neppure in formato ridotto. Le dinamiche che verranno analizzate nel prosieguo sono frutto di una scelta mirata: il criterio discriminante è costituito dalla rilevanza dei singoli fenomeni per il sistema formativo e in particolare per quello della scuola cattolica.

L'articolazione è in *tre parti*. Il saggio prende le mosse dalle risposte che durante l'ultimo anno il sistema formativo ha dato globalmente ai trends in atto nella società civile e nella Chiesa; seguirà un esame del cammino delle singole riforme, mentre la terza sezione sarà dedicata alle osservazioni conclusive in una dimensione prospettica.

1. DOMANDA SOCIALE E OFFERTA DI FORMAZIONE: TENDENZE GENERALI E LINEE INTERPRETATIVE

* Guglielmo Malizia – Direttore del CSSC, CEI e Ordinario di sociologia dell'educazione, Università Pontificia Salesiana, Roma.
Bruno Stenco – Ricercatore del CSSC, CEI, Roma.

In riferimento al 1998 si può probabilmente parlare come di *un'altalena* tra stalli e accelerazioni: è una immagine che ci pare possa essere utile per rappresentare in sintesi l'andamento degli avvenimenti. Facciamo l'esempio del sistema politico: al successo certamente storico dell'entrata nell'Europa della moneta unica è seguita una situazione di ordinaria amministrazione dovuta ai condizionamenti interni alla maggioranza; poi, alla fine dell'anno si è verificato un rilancio dell'azione politica ad opera dell'esecutivo, come generalmente avviene con la costituzione di un nuovo governo. Un andamento dello stesso tipo è riscontrabile per la questione della parità che si è trascinata stancamente per l'intero 1998 per poi subire una improvvisa accelerazione con la formazione del governo D'Alema; ricade poi in un periodo di stanca per riapparire vivace in occasione della visita al Papa e ora sembra di nuovo "stazionaria". Ci si domanda quindi quanto sia convinzione della necessità educativa del problema e quanto sia invece attenzione calibrata e calcolata sull'interesse politico.

1.1. Le dinamiche sociali

Indubbiamente la *nascita dell'euro* è un evento di natura economico-finanziaria di grande portata in quanto consente di realizzare tra gli 11 paesi europei che vi partecipano un mercato vastissimo unificato e stabile[1]. Per quanto riguarda l'Italia in

[1] Per tutta la sezione 1.1. cfr.: G. BRUNELLI, Dopo Prodi, i partiti, in "Il Regno", 1998, 18, pp.584-587; CENSIS, 32° Rapporto sulla situazione sociale del paese. 1998, FrancoAngeli, Milano 1998; CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA. CONSIGLIO PERMANENTE, Comunicato dei lavori, Roma 19-22 gennaio 1998; L'euro per un'Europa unita e solidale, in "La Civiltà Cattolica", 1998, 3551, pp.425-434; C. RUINI, Prolusione del Cardinale Presidente. Conferenza Episcopale Italiana. Consiglio permanente, Roma 15-18 settembre 1997; C. RUINI, Prolusione del Cardinale Presidente. Conferenza Episcopale Italiana. Consiglio permanente, Roma 19-22 gennaio 1998; C. RUINI, Prolusione del Cardinale Presidente. Conferenza Episcopale Italiana. Consiglio permanente, Roma 16-18 marzo 1998; C. RUINI, Prolusione del Cardinale Presidente. Conferenza Episcopale Italiana. XLIV Assemblea Generale, Roma 18-22 maggio 1998; C. RUINI, Prolusione del Cardinale Presidente. Conferenza Episcopale Italiana. Consiglio permanente, Roma 21-24 settembre 1998; C. RUINI, Prolusione del Cardinale Presidente. Conferenza Episcopale Italiana. XLV Assemblea Generale, Roma 10-14 novembre 1998; M. L. SALVADORI, Breve storia della lunga transizione, in "Il Mulino", 1998, 5, pp.861-879; M. SIMONE, L'Europa in cammino: è nato l'euro. L'Italia ammessa tra i Paesi partecipanti, in "La Civiltà Cattolica", 1998, 3550, pp.393-401; M. SIMONE, E' finito il tempo delle ri-

specie, il cammino compiuto per potervi entrare ha già inciso in modo sostanziale e positivo su vari elementi importanti del nostro sistema economico: dalla riduzione dell'inflazione alla diminuzione dei tassi di interesse, dalla stabilità della lira ai processi di liberalizzazione in molti settori strategici.

Tuttavia, l'Unione monetaria non può essere fine a se stessa, ma da una parte dovrebbe contribuire ad accrescere le prospettive di lavoro per tutti in un quadro di vera solidarietà e, dall'altra, non può che essere il primo passo verso l'unione politica del continente. Il raggiungimento di tale finalità è tutt'altro che scontato e automatico: è necessario un impegno anche più forte e deciso di quello che ci ha portato all'Unione monetaria e che rinvia a un'educazione all'essere cittadini della nuova Europa che dovrebbe trovare nel sistema formativo e in particolare nella scuola cattolica dei protagonisti più attivi ed efficaci di quanto non lo siano stati finora. In proposito va ribadito fortemente che per rimanere membri alla pari dell'UE non basta la moneta unica, ma è anche necessario un sistema di istruzione e di formazione efficiente ed efficace.

La partecipazione dell'Italia all'euro non deve far dimenticare che a cinque anni dalla crisi del 1992-93 non è stato ancora realizzato l'atteso rinnovamento del sistema politico e che la transizione resta incompiuta. Lo stallo che ha caratterizzato gran parte del 1998 è dovuto tra l'altro al carattere ancora molto imperfetto del nostro *bipolarismo* che proprio nell'anno appena trascorso ha messo a rischio la durata fisiologica della legislatura. La frammentazione dei partiti è in costante aumento e i due poli si presentano come confederazioni deboli esposte continuamente al pericolo di dissolvimento. E' una situazione che rende ancora più difficile la risoluzione di una questione così complessa come la parità della scuola non statale che richiederebbe maggioranze compatte e decise.

Contemporaneamente hanno fatto naufragio la riforma delle istituzioni e la *revisione della Costituzione* travolte dal fallimento della Commissione Bicamerale. Eppure, una modifica degli assetti istituzionali che consentisse una realizzazione più soddisfacente del bene comune aveva costituito un impegno so-

---

forme? Il fallimento della Commissione Bicamerale, in "La Civiltà Cattolica", 1998, 3553, pp.74-82; G. VINCIGUERRA (Ed.), Italia '98. Rapporto di primavera, Centro Studi Euroitalia, Roma 1998.

lenne di tutti i partiti. Tale inadempienza si pone in un contesto in cui l'esigenza di maggiore governabilità e di più estesa stabilità ed efficienza delle istituzioni cresce in relazione con l'accelerazione delle trasformazioni nella società. Da questo punto di vista si comprende la frattura esistente tra i cittadini e le istituzioni, mentre tende a consolidarsi la sfiducia nei confronti della sincerità e della competenza della classe politica. Il congelamento della revisione della Costituzione ha comportato il decadimento di norme di grande rilevanza per la realizzazione di un sistema formativo più libero e giusto e per il riconoscimento della scuola non statale, quali l'accoglimento del principio di *sussidiarietà* e la realizzazione del federalismo nel campo dell'istruzione e della università. Quanto al *federalismo*, va osservato che sebbene l'istanza della secessione e della indipendenza della Padania abbia perduto terreno durante il 1998, sarebbe una grave miopia da parte del governo centrale tralasciare di impegnarsi efficacemente per trovare una risposta adeguata alle domande di autonomia e di assunzione di responsabilità che rappresentano la sostanza positiva delle rivendicazioni avanzate in particolare nelle regioni del Nord dell'Italia: recentemente tale preoccupazione ha trovato un'eco forte nei settimanali diocesani del Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige.

Sempre nel 1998, è continuato lo sforzo di ridisegnare il nostro sistema di *Stato sociale*: più specificamente si è trattato del reddito minimo di inserimento, del sostegno alle famiglie povere, della legge quadro di riordino dell'assistenza; inoltre, si sono consolidate scelte già avviate negli anni precedenti come l'estensione e l'articolazione sempre più adeguata delle forme di privatizzazione con una insistenza crescente sul privato sociale e l'affidamento ai meccanismi di *competizione controllata* che è in aumento, mentre sta affermandosi l'esigenza di un nuovo equilibrio tra responsabilità e diritti. Va sottolineato anche il rilancio della concertazione che si è concretato nel nuovo patto sociale siglato nel dicembre scorso. Rimangono tuttavia aperte questioni importanti tra le quali una che interessa le tematiche affrontate qui è quella che riguarda le difficoltà di attuazione della riforma previdenziale perché si riverberano nel contrasto tra lavoratori occupati ed anziani, protetti da un sistema di tutela forte, e giovani, esclusi dall'inserimento nel lavoro e dal godimento dei benefici di welfare.

Anche nel 1998, in cui ha raggiunto in un certo senso un

momento culminante con l'entrata nell'euro, è continuata l'opera di *risanamento economico e finanziario* soprattutto in tre direzioni: ordine dei conti pubblici, stabilità dei prezzi e moneta stabile. Il giovamento che il bilancio pubblico ne trae può tra l'altro rendere possibile la ripresa di una lungimirante e ragionevole politica di investimenti nella scuola e nella ricerca scientifica. Al tempo stesso non mancano certamente ombre ampie ed oscure nel quadro appena ricordato quali bassa crescita, alta disoccupazione, consumi e spese tendenzialmente depressi, che rappresentano i dolorosi costi sociali dell'operazione.

Per quanto riguarda in specie la valorizzazione di quella risorsa fondamentale e primaria che è la persona umana, bisogna dire che la condizione attuale è notevolmente insoddisfacente[2]. Infatti, la situazione globale del *mercato del lavoro* risulta quanto meno stagnante se non in deterioramento. E' vero che gli occupati del III trimestre del 1998 sono aumentati dello 0.6% rispetto allo stesso periodo del 1997; al tempo stesso, però i disoccupati sono cresciuti del 3% e il tasso di disoccupazione è passato dall'11.7% all'11.9% su tutto il territorio nazionale e nel Sud dal 22% al 22.5%. Per il gruppo di età tra i 15 e i 24 anni il dato complessivo si situava nel 1997 al 33.5% , ma nel Mezzogiorno saliva al 56.3% ed era in aumento, anche se al Nord e al Centro tale fenomeno sembrava in fase di ridimensionamento.

Per completare il quadro di tale *spreco* di risorse umane, si può ricordare anzitutto che su 100 iscritti alla prima media il 4.7% abbandona la scuola senza conseguire il titolo di licenza, il 16.7% lascia la secondaria superiore senza ottenere la maturità e 31.3% abbandona l'università senza raggiungere la laurea. Inoltre su 100 licenziati della media il 92.5% mostra propensione a continuare gli studi, ma solo il 68.2% ha probabilità di diplomarsi mentre non vi riesce il 24.3%; va aggiunto che del 7.5% che cerca lavoro il 34.5% è a rischio di disoccupazione. Al tempo stesso su 100 diplomati della secondaria superiore il 61.9% si orienta a proseguire gli studi ma il 42.3% probabilmente non li terminerà e del 32.1% che cerca un'occupazione il 39.8% potrebbe non trovare lavoro rispetto al 60.2% che lo dovrebbe reperire.

I tassi appena ricordati pongono con forza al paese una *que-*

[2] Per il dati citati in questo capoverso e nel seguente cfr. G. VINCIGUERRA (Ed.), *o.c.*, p.302; CENSIS, *o.c.*, p.123.

stione occupazionale, una questione *meridionale* e una questione *giovanile*. Sono problemi complessi e non spetta a noi indicare soluzioni: su una strategia tutti però sono d'accordo e cioè sul potenziamento del sistema formativo rispetto al quale, come si vedrà successivamente, il disegno di riforma è ancora incompiuto e non sempre soddisfacente.

La più gran parte dei giovani, come anche della popolazione in generale, considera la *famiglia* come l'istituzione più affidabile, dimostrando di credere ancora in essa: tra l'altro è una delle principali risorse economiche del paese per cui la sua tutela è condizione indispensabile del nostro sviluppo[3]. Questa fiducia si fonda tra l'altro sul numero molto grande di funzioni che essa assolve - e non bisogna dimenticare che in molti casi famiglia significa soprattutto la donna. Al tempo stesso non mancano aspetti che destano gravi preoccupazioni come il forte calo demografico e il conseguente invecchiamento della popolazione. Diventa pertanto essenziale avviare una politica organica della famiglia di cui si sono visti i primi passi nel 1998, anche se molto timidi. Essa dovrebbe essere riconosciuta come soggetto sociale prioritario delle politiche afferenti la casa, il lavoro, la sanità, il fisco e, in particolare, per quello che riguarda le tematiche qui affrontate, la scuola; più specificamente bisognerebbe che almeno non le si creassero difficoltà in relazione alle sue caratteristiche peculiari e alle sue funzioni di unità tra i membri e di generazione ed educazione dei figli.

Durante il 1998 hanno destato preoccupazione le nuove ondate di *immigrazione clandestina*. E' anche vero che secondo stime del Censis gli arrivi tra gennaio e ottobre del 1998 ammontano a poco più di 20.000 persone e tale numero non può essere certamente considerato come un esercito di invasori, anche se la concentrazione del fenomeno in alcune aree può creare allarme ed aumentare le tensioni sociali; va anche aggiunto che a tutto il settembre 1998 la consistenza degli stranieri sulla popolazione italiana si colloca al 2.2%, una cifra che risulta notevolmente più bassa della media dell'UE consistente nel 4.9%[4]. In concreto occorre promuovere una cultura dell'accoglienza e in questo è centrale l'apporto della scuola e in particolare della scuola cattolica che in tale ambito dovrebbe essere all'avan-

[3] Cfr. il saggio di P. De Giorgi pubblicato in questo rapporto.
[4] CENSIS. *o.c.*, pp.276-283.

guardia; è poi necessario assicurare disposizioni di legge eque, coerenti, praticabili ed effettivamente applicate, affrontare il problema in una prospettiva europea e impegnarsi per lo sviluppo economico e civile dei paesi di origine degli immigrati e, dove richiesto, anche per la loro pacificazione.

Passando alle *dinamiche ecclesiali*, ricorderemo anzitutto quelle che presentano un incidenza indiretta sull'argomento di questo rapporto. Durante il 1998 la Chiesa ha continuato la sua preparazione al *Giubileo* del 2000, sottolineando ancora una volta come l'accento vada posto anzitutto non sulle questioni organizzative, economiche, logistiche e di opere pubbliche, ma sull'impegno nella preghiera, nella conversione del cuore e della vita e nella evangelizzazione. Nel 1998 la riflessione si è concentrata sul ruolo dello Spirito Santo nella esistenza cristiana. Tale attenzione ha voluto "dare una risposta alla crisi di senso che caratterizza la cultura contemporanea, offrendo una prospettiva di speranza fondata sulla visione escatologica della vita eterna"[5]. Infatti, lo Spirito Santo è il "Dono che Dio fa di se stesso all'uomo, introducendolo nella sua vita; Colui che fa nuovo il nostro spirito e lo rende capace di riconoscere e compiere il bene; Colui che dà fondamento alla sete di eternità, racchiusa nel cuore dell'uomo"[6]. Le iniziative del Giubileo sembrano riuscire a calarsi adeguatamente nella realtà spirituale e caritativa della Chiesa, meno invece nella cultura e nelle strutture della società civile. Quanto ai riflessi sulla scuola cattolica, è necessario assicurare una conoscenza più ampia del fatto del Giubileo nelle sue varie componenti e porre l'accento su due dimensioni connesse alla trasmissione e alla produzione di cultura e, cioè, la mondializzazione come geografia della cultura e le modalità del permanere e del cambiare, ossia della storia.

Continuano e si stanno estendendo specialmente nelle Chiese locali le attività in vista della realizzazione del *progetto culturale*[7]. Intorno a esso si è formato un ampio accordo per cui sta assurgendo a dimensione condivisa della pastorale ordinaria: di conseguenza i problemi ormai si pongono a livello operativo piuttosto che di principio. Ridotta appare invece la sua presenza e incidenza nel mondo della cultura e della comunicazione. La

[5] CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA. CONSIGLIO PERMANENTE, *Comunicato dei lavori*, *o.c.*, p.1.

[6] *Ibidem.*

[7] Cfr. i saggi di G. Rizzo e di A. V. Zani, contenuti in questo rapporto.

scuola cattolica, a sua volta, dovrebbe almeno tentare di approfondire tre questioni: quali consapevolezze maggiori in relazione alla specificità istituzionale e culturale di scuola, il progetto culturale può dare alla comunità cristiana e perciò alla stessa scuola cattolica; come la comunità di fede, assumendo principi e modalità emerse dalla riflessione sul progetto, può adottare i principi di sussidiarietà e solidarietà e modalità di terzo settore, che la rendono più una nuova espressione del sociale che una tradizionale manifestazione dello Stato e del mercato; come coniugare il tradizionale rapporto ragione-fede in termini di attualità scolastica.

Della *scuola in generale e di quella cattolica in particolare* si è occupata direttamente e con intensità la Chiesa intera nella sue varie istanze compreso lo stesso Pontefice[8]. L'attenzione nasce non da mire di potere ma dalla preoccupazione per la formazione di tutti i giovani rispetto alla quale la scuola svolge un ruolo insostituibile, da realizzare in stretta collaborazione e sintonia con la famiglia. La riforma complessiva che viene portata avanti dovrebbe realizzare un sistema capace di trasmettere vera cultura, un'educazione piena della personalità e competenze valide di inserimento sociale e professionale: da questo punto di vista preoccupa l'assenza della dimensione religiosa tra le aree proposte di saperi essenziali. Dal mondo ecclesiale si chiede, inoltre, una riorganizzazione secondo i criteri di solidarietà, sussidiarietà e libertà che dovrebbero permettere di superare la concezione della scuola come apparato dello Stato. E' questo il quadro in cui va posta correttamente la questione della parità che ha ricevuto un'accelerazione con la presentazione di un disegno di legge governativo anche se questo non risulta soddisfacente quanto alla natura dei diritti tutelati, alla misura dei finanziamenti previsti, alla salvaguardia del carattere proprio delle scuole paritarie. I ritardi nell'approvazione della parità stanno accrescendo la sofferenza in particolare delle scuole cattoliche già ridotte ad un'esigua presenza; la giustificazione di questi rinvii viene ricercata in quella clausola del "senza oneri per lo Stato" che è interpretata in modo estensivo e semplicistico per cui si cerca di legittimare come normale quella che è un'eccezione tutta italiana rispetto all'Europa, il fatto cioè del mancato

[8] Cfr. i saggi di G. Rizzo, G. Dalla Torre, S. S. Macchietti e A. V. Zani pubblicati nel presente rapporto.

riconoscimento effettivo della libertà di educazione. Un inciso istituzionale non può bloccare la soluzione di un problema educativo: se sono i problemi umani ad avere la precedenza ciò che conta è risolvere un problema educativo e, perciò, si tratta di vedere come nonostante o proprio mediante quell'infelice inciso si possa risolvere quel problema: altrimenti è solo pretesto e piuttosto meschino per impedire qualsiasi approfondimento del problema e irrigidirsi in un "non ascolto" che non fa onore né alla statura morale né a quella intellettuale dei personaggi in questione.

Nelle considerazioni generali sulla situazione sociale del paese, il rapporto Censis ha definito il 1998 come un anno "segnato da processi forti, ma fra loro in intima contraddizione"[9]. Di questa situazione ha indicato due cause: il vuoto di una politica che non riesce più a produrre futuro e il vuoto di una società civile che tende a rifugiarsi in massa nell'interesse e nella strategia individuale. A questi due vuoti corrisponderebbero due pericoli: la tentazione oligarchica e l'istituzionalizzazione della società. Ambedue gli esiti sono destinati a ridurre gli spazi della vitalità collettiva. Per recuperare la spinta dal basso, è necessario riaprire i giochi e *accentuare le caratteristiche di pluralità e di polivalenza* della società. Il sistema formativo sembra andare in questa direzione con un disegno che ha introdotto l'autonomia, ma che ancora non ha avuto il coraggio di riconoscere la parità della scuola non statale e di porre la FP su un piano di eguaglianza con la istruzione. E se fossero proprio questi gli indicatori o rivelatori più espliciti dei bloccaggi mentali che irrigidiscono la più generale politica italiana?

1.2. Gli orientamenti complessivi della riforma del sistema di istruzione e di formazione: linee interpretative

L'*ampio* disegno di riforma dell'intero sistema scolastico italiano intrapreso dall'attuale Ministro della Pubblica Istruzione, riguarda simultaneamente gli aspetti istituzionali, pedagogico-didattici e gestionali e si impernia sul riordino di tutti i gradi scolastici esistenti con la conseguente riscrittura dei programmi per tutta la durata dell'iter istruttivo, sull'attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e sull'introduzione

[9] CENSIS. *o.c.*, p.XI.

di una legge sulla parità.

Ma *non è solo la scuola* ad essere in "stato di riforma e di sperimentazione": in un rapporto di causa ed effetto con il subsistema istruzione sono chiamati in causa anche il subsistema della FP e quello del lavoro, non solo per i necessari rimandi funzionali ed organizzativi, ma perché, evidentemente, si avverte la necessità improrogabile di impostare su nuove basi il rapporto tra formazione e sviluppo sociale complessivo al fine di rendere possibile il conseguimento di risultati non autoreferenziali, ma riscontrabili all'altezza di nuove sfide che impongono come inevitabile un salto di qualità . Nell'anno 1998-1999, infatti, non si sperimenterà solo l'autonomia scolastica, ma anche, in connessione con essa, il nuovo esame di Stato, la Formazione Integrata Superiore, l'integrazione tra sistema di istruzione e FP regionale. Come interpretare un così ampio e organico movimento di riforma del sistema istruttivo e formativo del nostro paese? Quale chiave di lettura ne può esplicare la filosofia sottostante e il modello di riferimento operativo? L'intervento riformatore ha ricevuto una forte accelerazione a partire dal 1996 e, a nostro parere, si è andato sufficientemente precisando nei suoi aspetti essenziali nel corso del 1998.

Alla luce del contesto sociale delineato, cercheremo di rilevarne i tratti più significativi in base alle seguenti *linee interpretative*[10]*:*

a. la riforma dell'autonomia scolastica come razionalizzazione del sistema di offerta mediante il *decentramento*;

b. la riforma strutturale del sistema formativo come qualificazione dell'offerta (efficacia ed efficienza) mediante *la sua diversificazione;*

c. la riforma dell'autonomia come qualificazione del sistema mediante un *confronto qualitativo tra scuole* (*competitività controllata*);

[10] Per tutta questa sezione cfr.: CENSIS, *o.c.*, pp.95-99, 101-152 e 505-509; CONFINDUSTRIA, *Rapporto Oliva. Sintesi. Verso la scuola del 2000: cooperare e competere*, Roma marzo 1998; M. FEDELE, *La managerializzazione delle politiche educative*, in "Scuola Democratica", 1997, *2/3,* pp.36-51; L. INNOCENZI, *Proposte di riforma del sistema statale d'istruzione*, in "La Civiltà Cattolica", 1998, *3559*, pp.31-41; G. MALIZIA - C. NANNI, *Il mosaico delle riforme. Luci e ombre di un disegno*, in "Orientamenti Pedagogici", 1998, *5*, pp.773-794; *Rapporto di base sulla politica italiana*, in "Educazione comparata", 1998, *30-31*, pp.65-120. Cfr. anche i saggi di G. Dalla Torre, L. Morgano, A. Perrone, E. Gandini-D. Nicoli pubblicati in questo rapporto.

d. la riforma dell'autonomia come espressione del pluralismo sociale basato sul *principio di sussidiarietà*.

1.2.1. Razionalizzazione e decentramento

A partire dagli anni '80 in gran parte delle democrazie europee si avviano interventi innovativi di riorganizzazione e controllo del sistema scolastico globalmente inteso. Messi di fronte alla *forte espansione della domanda di istruzione* che assume carattere di massa, i governi scelgono di assecondare questa tendenza, ma devono introdurre meccanismi di pianificazione verificando anche le voci di spesa a fronte dell'accentuarsi della crisi fiscale. Pur nella diversità di contenuti e di campi applicativi, le riforme messe in atto consistono in un *cambiamento del ruolo svolto dallo Stato* nelle politiche educative nel senso di un passaggio da una funzione di gestione diretta ad una funzione di supervisione, di controllo e di garanzia.

A chi viene conferito il potere gestionale? Ora agli Enti locali, ora alle scuole stesse. In alcuni casi (Norvegia e Olanda) si è trattato di una devoluzione di poteri molto marcata dal centro alle autorità locali; nell'esperienza inglese addirittura la riforma si è mossa trasferendo alle singole scuole poteri preesistenti sottratti agli enti locali. In Belgio l'autogoverno locale della scuola è un potere riconosciuto alle diverse comunità linguistiche e in Irlanda a quelle delle confessioni religiose. In Italia la riforma Bassanini e i successivi decreti applicativi prevedono un'articolazione mista dei poteri decisionali distribuiti sui tre livelli: Stato (che mantiene la rilevante riserva dello stato giuridico del personale oltreché quella sugli ordinamenti e curricoli), Regioni ed Enti locali (dimensionamento ottimale delle scuole e loro localizzazione), scuole (autonomia e personalità giuridica).

Se in molti paesi europei la ragione di questo trasferimento di poteri decisionali è, come vedremo, quella di avvicinare il più possibile le sedi di scelta agli utenti, di differenziare le scelte a seconda dei diversi bisogni, di assicurare una maggiore pressione degli utenti sulla qualità dei servizi offerti, di stabilire più solide basi di identità per le comunità territoriali, nella riforma Bassanini la ragione prioritaria e urgente è quella di *rendere efficiente* un sistema scolastico fino ad oggi fortemente centralizzato e condizionato da una pesante eredità del passato e così caratterizzato:

a. modulo organizzativo centralizzato per l'amministrazione di

700.000 insegnanti, 150.000 ausiliari, 12.000 capi di istituto per oltre 7 milioni di studenti; 13.000 istituti (50.000 unità scolastiche);
b. quasi monopolio statale (93%, escludendo le scuole materne non statali in quanto rientranti nel "grado preparatorio");
c. percentuale di investimento sul PIL rilevante (72.000 miliardi cioè il 5.2%, inclusa l'università e la FP) e in linea con l'OCSE, nonostante una riduzione della quota di risorse destinate alla scuola a causa del calo demografico e del debito pubblico molto elevato;
d. costo medio per alunno nella scuola statale notevolmente più alto sia rispetto alla media UE (+ 18.5% per la scuola primaria e + 7.5% per la secondaria) sia rispetto alla media OCSE (+ 34% per la scuola primaria e + 20% per la secondaria): nel 1994 l'investimento per ciascun alunno della statale di primo grado è stato di £. 7 milioni e ottocentomila e per ogni allievo della scuola di secondo grado di £. 9 milioni e duecentomila;
e. alto numero di insegnanti rispetto agli studenti (uno ogni dieci) a causa dell'eccessivo numero di cattedre e di sedi scolastiche;
f. squilibrio nel rapporto tra spese correnti ed in conto capitale, a causa della crescita abnorme del fattore personale il cui costo (91% della spesa di funzionamento contro il 70-80 % degli altri partner europei) sacrifica gli investimenti per la ricerca, per l'innovazione tecnologica e soprattutto rischia di rendere marginale qualsiasi intervento di incentivazione economica e professionale dei docenti, essenziale per la riuscita della riforma dell'autonomia;
g. squilibrio nel rapporto tra spese di funzionamento e risorse destinate al diritto allo studio, tra le più basse dei paesi europei;
h. squilibrio territoriale, con un Mezzogiorno penalizzato sul piano delle infrastrutture educative.

Alla luce di questi dati è ipotizzabile che la necessità di *razionalizzazione* del sistema tenderà a prevalere e a intersecarsi con il potere decisionale degli Enti locali, dei dirigenti e delle comunità scolastiche creando situazioni di rigidità e di resistenza burocratica nell'allocazione delle risorse, nella mobilità del personale, nell'intreccio di competenze tra nuovi organismi e vecchi centri decisionali[11]. Rimane irrisolto il problema della

[11] Si confronti il D.M. 233/98 sul dimensionamento ottimale a cui è legato il con-

rigidità del reclutamento e della gestione del personale: continuerà ad essere fornito sulla base di graduatorie e di concorsi che non permettono una *scelta per chiamata*. Anche il sistema delle *classi di concorso* e *delle abilitazioni* (troppo frazionato) impedisce la mobilità. I veri limiti e possibilità della riforma saranno pertanto definiti altrove e cioè nella *fase della contrattazione sindacale attualmente in corso e quindi nei limiti delle disponibilità di bilancio dello Stato.*

Tutto ciò in un contesto di riforma della pubblica amministrazione (Legge 191/98) in cui il trasferimento di risorse finanziarie, umane e strumentali dal centro alla periferia non è operativo, ma solo *virtuale,* in assenza di un *vero federalismo fiscale che dia maggior autonomia impositiva a Regioni ed Enti locali, studiando la ripartizione del gettito derivante dai tributi tra governo centrale e governi locali.*

1.2.2 Rigidità del sistema e diversificazione dell'offerta

Tenuto conto dei dati sulla dispersione scolastica riportati sopra nella sezione 1.1, si può affermare che il nostro sistema scolastico non supera, ma riproduce le disuguaglianze sociali di partenza. Pertanto, una scuola di qualità per tutti dovrà garantire effettivamente le "pari opportunità" facendo completare a tutti un ciclo "scolastico" o un "ciclo professionale", differenziando i percorsi formativi e non irrigidendosi rendendo, come oggi, irreversibili le scelte precoci a 14 anni all'interno di canali comunicanti soltanto attraverso esami di passaggio. Ciò suppone la progettazione di un *sistema formativo che integri* su un piano di parità scuola e FP con l'offerta di percorsi differenziati. La legge " *Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione",* di recente approvata dopo un lungo dibattito in Parlamento, va valutata nella sua capacità di garantire per tutti fino a 18 anni il diritto a percorsi scolastici o formativi superando il rigido modello *scuolacentrico.*

Su questi aspetti la riforma non è ancora completata, anzi, è appena abbozzata: il 1998 ha visto trascinarsi una situazione di stallo del dibattito parlamentare sulla Legge quadro in mate-

---

ferimento agli istituti della personalità giuridica, il D.Lvo 112/98 sui rapporti di competenza decisionale tra Enti locali e Stato e il D.M. 331/98 sulla riorganizzazione della rete scolastica, sulla formazione delle classi e, soprattutto, sulla determinazione degli organici del personale della scuola.

ria di riordino dei cicli, mentre si è concluso il lavoro della commissione dei saggi su *"I contenuti essenziali della formazione di base"*.

Nel momento in cui il riordino dei cicli e l'elevamento dell'obbligo sono stati posti al centro del disegno riformatore, anche la questione *parità scolastica* si è rivelata un *punto cruciale* e un passaggio obbligato: l'anticipazione dell'obbligo all'ultimo anno della scuola materna e il prolungamento del diritto-dovere alla formazione a 15/16 (e poi a 18) anni da assolvere anche nella FP (almeno dopo i 15/16) ripropone il tema della parità essendo gran parte delle scuole materne, comunali e private, istituzioni non statali ed essendo il futuro *sistema formativo integrato* composto da centri accreditati a livello regionale. Ciò ha comportato uno spostamento del tema del *finanziamento pubblico della scuola privata* dal piano ideologico a quello di una ricerca politica delle soluzioni possibili stante il "senza oneri per lo Stato" della Costituzione e dal momento che il non finanziamento e il non riconoscimento del suo ruolo nel sistema pubblico costituisce una *anomalia tutta italiana nel contesto europeo.* Il tema della parità viene pertanto considerato in termini meno ideologici e giuridico-formali (attorno all'interpretazione del comma 3 dell'art. 33 della Costituzione), ma piuttosto:

- come ampliamento del diritto allo studio nel quadro riformatore di qualificazione dell'offerta educativa pubblica basata su *confronti qualitativi tra scuole* (cfr. sezione 1.2.3.);
- come legato alla trasformazione della domanda educativa dell'utenza nel quadro di una società pluralista e nel rispetto dei bisogni e delle aspettative emergenti dalla società italiana (cfr. sez. 1.2.4);
- come modalità tecnica di aggiramento non incostituzionale rispetto al dettato costituzionale che, in realtà lascia pochi margini di libertà per il finanziamento delle scuole non statali e dei cittadini che le scelgono (collegamento ai finanziamenti di *competenza regionale* per l'esercizio del diritto allo studio per i meritevoli e bisognosi e alla programmazione delle reti scolastiche territoriali là dove la scuola è riconosciuta nel suo ruolo di garantire il diritto allo studio in quanto consente la libera scelta educativa delle famiglie)[12]. Questa prospettiva *è interessante,*

[12] Cfr. Disegno di Legge sulla parità del 18 luglio 1997.

ma non soddisfacente: infatti l'ambito di competenza regionale sul cosiddetto "diritto allo studio" riguarda i supporti logistici, la mensa, i trasporti, l'acquisto dei libri, ma non la parte consistente della spesa scolastica gravante sulle rette e cioè gli *stipendi del personale.*

Infine, nel quadro del riordino dei cicli e della legge sull'innalzamento dell'obbligo, occorre considerare il ruolo della FP: dovrà essere *integrata* già a livello del sistema formativo obbligatorio, ma su un piano di parità e quindi di autonomia gestionale. Alla luce di quanto prevede la legge sull'innalzamento dell'obbligo appena approvata, non ci pare che questo aspetto sia risolto.

1.2.3. Qualificazione del sistema mediante un confronto qualitativo tra scuole

La politica di riforma dei sistemi educativi della maggior parte dei paesi europei centrata sul passaggio dallo Stato gestore allo Stato garante e supervisore, sottintende, sia pur con accentuazioni diverse una nuova filosofia di intervento che tende a superare il principio della unitarietà dei modelli formativi, aprendo la strada ad un nuovo criterio: *la possibilità di scelta* lasciata all'utenza tra prodotti educativi diversi. Con la devoluzione del potere decisionale dallo Stato agli Enti locali e/o alle comunità stesse si va oltre perché a forme di *competizione controllata* si accompagnano processi di *privatizzazione gestionale.* Forse in nessun caso si può parlare di una *liberalizzazione totale o* di un vero e proprio *mercato,* ma in alcune esperienze (come quella inglese) di un accentuato controllo diretto delle comunità che dà luogo a un *quasi-mercato*: rimane sempre il ruolo regolatore dello Stato (es. nell'indicazione dei curricoli e nella valutazione degli esiti).

Naturalmente questi interventi riformatori intendono, attraverso la possibilità di scelta e il decentramento, favorire la responsabilità diretta degli utenti (famiglie e studenti), il confronto competitivo all'interno del settore pubblico, la valorizzazione e il confronto con quello privato, una facilitazione per la qualità e il superamento dell'autoreferenzialità (dovendo le scuole rispondere agli utenti del loro operato).

Le politiche di riforma accentuano il ruolo dello Stato nel monitoraggio e nel controllo della qualità delle scuole. Questi

compiti vengono affidati ad Enti di garanzia, indipendenti per rendere imparziale la valutazione.

Il modello di riforma italiano decentra i poteri sugli Enti locali per la programmazione territoriale e permette alle scuole maggiore libertà di introdurre novità didattiche, organizzative, gestionali sia pur all'interno di linee generali e di curricoli che sono dettati dallo Stato. Non si tratta di una liberalizzazione delle scelte (nei bacini di utenza prevale la programmazione degli Enti locali in rapporto alle risorse effettivamente disponibili) o di un vero e proprio quasi-mercato. Certamente le scuole avranno possibilità di offrire servizi differenziati, ma si ritornerà presto alla autoreferenzialità, allo spreco, alla irresponsabilità, agli interessi corporativi, alla disattenzione costi/benefici se non ci sarà la possibilità, attraverso un servizio nazionale di valutazione, di *rendere confrontabili* le scuole e di dare a studenti e genitori la possibilità di scelta mediante un confronto tra offerte effettivamente diversificate.

Tale confronto riguarda il rapporto tra scuole statali omogenee, ma anche tra scuole statali e non statali, tra scuola italiana e scuole europee. Una *legge sulla parità per le scuole non statali* come già esiste nella maggior parte dell'UE contribuirebbe a migliorare la qualità e a estendere le possibilità del diritto allo studio: oggi questo non è possibile perché il costo per la frequenza delle statali è zero e quello delle non statali si aggira dai 4 ai 6 milioni all'anno. In regime di monopolio e senza una legge sulla parità (anche finanziaria) la riforma dell'autonomia non potrà sviluppare pienamente il suo intento di rinnovare il sistema: sarà una razionalizzazione, ma non un aumento significativo di potere decisionale e di scelta degli utenti di *scuole che siano state rese confrontabili* e quindi *effettivamente (e non solo virtualmente) fruibili*.

1.2.4. Autonomia, pluralismo sociale, sussidiarietà

Il passaggio dallo Stato gestore allo Stato garante e supervisore non significa solo decentramento, differenziazione e qualificazione dell'offerta, né si pone solo sul piano didattico e organizzativo, ma può significare anche *qualificazione pedagogica dell'offerta* e *riconoscimento del pluralismo sociale della domanda.* Inoltre, occorre osservare che la Legge Bassanini richiama *il principio di sussidiarietà* in due punti qualificanti del

testo (artt.1 e 4). Crediamo, pertanto, che il disegno di riforma vada esaminato (nei suoi limiti e prospettive) anche in relazione al pluralismo sociale e al principio di sussidiarietà.

a. Autonomia e pluralismo sociale

Il sistema domanda-offerta della scuola non statale sta cambiando. Il numero degli iscritti alla scuola non statale (confessionale e laica) sta contraendosi, anche se, nel rapporto con l'intera domanda di istruzione del nostro paese, si è stabilizzato attorno alla media del 14%. Confrontando i dati odierni ('97-98) con quelli degli inizi degli anni '90, risulta che la scuola materna è oggi al 42.4 % (-5%), la elementare al 7.8% (-0.2%), la media al 6% (+ 1.5%), la superiore all'8.7% (stabile). Il ruolo ricoperto dalla scuola non statale è stato (specie in Italia) suppletivo, sostitutivo, surrogatorio, ma oggi (confronta il dato sulla scuola materna: -5%), tende ad essere *complementare, integrativo* cioè semplicemente *diverso*: basato su una propria identità educativa in grado di incrociare una domanda formativa rispondente alle esigenze di una società sempre più complessa e stratificata sul piano sociale e culturale. Il pluralismo culturale della domanda dovrebbe trovare un pluralismo culturale dell'offerta. Se questo fosse riconosciuto e se questo fosse il senso della legge sull'autonomia e di quella sulla parità, allora il senso dell'intera riforma significherebbe non solo razionalizzazione, diversificazione, qualificazione, ma anche e, soprattutto *chiamata ad una corresponsabilità educativa* nella cornice di un sistema pubblico allargato all'integrazione di una pluralità di opzioni pedagogiche e culturali connesse alla domanda educativa .

La marginalità del finanziamento, previsto dal disegno di legge sulla parità, allarma: infatti se la scuola paritaria chiede un finanziamento è per permettere anche ai non abbienti di accedere a scuole programmaticamente coerenti con i loro valori di riferimento.

b. Autonomia e sussidiarietà

L'autonomia vista come riforma della pubblica amministrazione sulla base del principio di sussidiarietà significa riconoscere (nello spirito del dettato costituzionale, parte I°, artt. 1 e 2)

che il potere costituente di qualsiasi istituzione della Repubblica (scuola, sanità…), non risiede nell'amministrazione statale, ma nei cittadini e nelle *formazioni sociali ove si svolge la loro personalità.* Anche nel campo educativo come in quelli più specialistici e sofisticati (quali possono essere la scuola o la FP), *l'azione della pubblica amministrazione non è mai autoreferenziale*, né sostitutiva di diritti che sono nativi dei soggetti e dei mondi vitali di riferimento. La pubblica amministrazione dev'essere "servente e rendicontante" e non "imponente e autoreferenziale": è "[…] a servizio esclusivo della nazione" (art. 98 della Costituzione).

Il concetto di autonomia inteso come applicazione del principio di sussidiarietà è di *natura qualitativamente diversa* da quello di decentramento: il primo è il riconoscimento di un diritto proprio; il secondo è devoluzione di un potere da un soggetto ad un altro. Il provvedimento Bassanini vede il conferimento di autonomia alle Regioni e agli Enti locali come applicazione del principio di sussidiarietà. Sarebbe lecito attendersi, su questa base, decreti applicativi dell'art. 21 della legge 59/97 ispirati al principio di non mantenere a livello superiore, cioè a livello di amministrazione statale, centrale o periferica, compiti, funzioni e prerogative che possono essere esercitati a livello inferiore. Ecco perché l'autonomia scolastica non è completa senza una legge sulla parità.

2. Le riforme in atto

L'analisi delle singole riforme del sistema scolastico seguirà due direttrici. Il primo punto di riferimento è costituito dal documento del governo sui cicli scolastici (gennaio 1997), dal conseguente disegno di legge (giugno 1997) e dal recente provvedimento sull'elevazione dell'obbligo (gennaio, 1999). Come si è già detto, l'altro pilastro dell'azione riformatrice è offerto dalle misure sull'autonomia che trovano il loro fulcro nella legge Bassanini, n.59/97. All'intersezione tra le due direttrici appena accennate si situa il disegno di legge sulla parità del luglio 1997.

2.1. Elevazione dell'obbligo e FP nel quadro del riordino dei cicli

Come si sa, lo "scuolacentrismo" degli anni '50 e '60 è stato sostituito a partire dalla decade '70 dal "*policentrismo*"[13]. Infatti, lo sviluppo integrale dell'uomo richiede il coinvolgimento lungo l'intero arco della vita, oltre che della scuola, di tutte le agenzie educative (famiglia, mass media, imprese, associazioni, chiese...) in una posizione di pari dignità formativa, anche se ciascuna di esse interverrà in tempi e forme diverse secondo la propria natura, la propria metodologia e i propri mezzi. Inoltre, accanto allo Stato, tutti i gruppi, le associazioni, i sindacati, le comunità locali e i corpi intermedi devono assumere e realizzare la responsabilità educativa che compete a ciascuno di loro.

Alle ragioni enunciate sopra va aggiunto che la società odierna si caratterizza per la *complessità* sempre più spinta di strutture, procedure, contenuti. Tale complessità comporta il venire meno di ogni pretesa monopolistica di qualsiasi istituzione. In altre parole, non è possibile soddisfare l'attuale molteplicità di bisogni con risposte uniformi o strutture unitarie, ma l'offerta va diversificata il più possibile attraverso un intervento a rete. La società complessa è anche una società a-centrica: in altre parole si qualifica per la mancanza di un unico centro e per la sua sostituzione con una pluralità di centri. Il fenomeno si riflette sul piano micro in quanto la persona stenta a trovare un quadro di riferimento unitario, organico, coerente e ordinato nel quale situare la propria vita. Siccome il fornire tale quadro di riferimento è compito primario dell'educazione, bisognerà che il policentrismo formativo sia accompagnato dalla realizzazione di un *vero sistema*.

In altre parole, il sistema formativo italiano *va ridisegnato in modo unitario*, recependo la pluralità dei canali e delle agenzie formative esistenti, non come anomalie, ma come una "risorsa". Ciò significa superare l'impostazione "scuolacentrica" e "statocentrica", per imboccare la strada della differenziazione dei segmenti e dei processi formativi in funzione dell'utenza al di là delle logiche burocratico-istituzionali.

Il disegno di legge sui cicli *assume* questo orientamento. Infatti, all'art.1 afferma che "il sistema di istruzione e di forma-

[13] Cfr. G. MALIZIA - C. NANNI, *o.c.*, pp.776-778.

zione si articola in: a) scuola dell'infanzia, istruzione primaria e secondaria; b) formazione professionale; c) formazione superiore non universitaria; d) istruzione superiore universitaria; e) formazione continua". Tuttavia, rimangono *due problemi*: tale sistema non si presenta integrale perché la scuola non statale non viene menzionata come uno dei suoi sottosistemi, né è pienamente paritario in quanto, come si vedrà successivamente, la FP conserva in una certa misura un ruolo subordinato rispetto alla scuola.

Un altro aspetto discutibile è dato dalla *rottura* che il documento e il disegno di legge sui cicli introducono *sul piano strutturale* rispetto alle linee tradizionali di tendenza entro le quali si è mossa la riforma del nostro sistema formativo. A nostro parere tale cambiamento di direzione crea più problemi di quelli che vuole risolvere.

La riforma strutturale proposta riguarda per una parte consistente *livelli che sono stati innovati da poco* - le elementari - o che sono bisognosi solo di ritocchi perché il cambiamento, pur apportato da molto tempo, è generalmente considerato ancora valido - la scuola media unica. Inoltre, essa cozza con una impostazione su cui da anni si insiste da parte di tutti i progetti di riforma e che è entrata ormai nella mentalità degli insegnanti (il modulo 5+3+2+3): a questo punto si corre il rischio di una resistenza passiva da parte dei docenti e dei sindacati che potrebbe mettere in forse i risultati del mutamento voluto. Per non parlare poi dello spreco di energie che si sono profuse nella Commissione Brocca e le cui proposte verrebbero messe da parte per ricominciare completamente da capo. Pertanto più che cambiare tutto il quadro strutturale, i testi governativi dovrebbero concentrarsi sui *veri problemi* quali la elevazione dell'obbligo, la riforma della secondaria superiore, la creazione di un autentico e serio canale di FP, lo sviluppo e la sistemazione dei corsi post-secondari, la realizzazione di un vero sistema di formazione continua, l'elevazione della qualità dell'insegnamento e dell'organizzazione scolastica.

2.1.1. Elevazione dell'obbligo: un'impostazione ancora scuolacentrica

Circa *l'anticipo a 5 anni* dell'inizio dell'obbligo, le perplessità non riguardano il problema dello scuolacentrismo che

non si pone per questa parte del provvedimento, ma nascono anzitutto dal fatto che la maggior parte dei paesi dell'Europa, ad eccezione di quelli di lingua inglese e della Grecia, iniziano a 6 anni. Questa è anche la tradizione del nostro sistema formativo e volere scalzare una tradizione nella scuola ha senso solo se veramente si tratta di ottenere un beneficio sicuramente maggiore: ora il beneficio maggiore non è affatto evidente, dato che il favore va ai 6 anni nel nostro continente.

Il 19 gennaio scorso è stato approvato dal Senato il provvedimento *sull'innalzamento dell'obbligo* nello stesso testo già votato dalla Camera il 16 settembre del 1998 per cui è diventato legge dello Stato[14]. Ne parliamo in questo rapporto relativo al 1998 perché è nell'anno passato che si è svolta la parte principale dell'iter. A decorrere dall'anno scolastico 1999-2000 l'obbligo di istruzione è elevato da otto a dieci anni; tuttavia. in attesa dell'approvazione della riforma sui cicli la durata viene portata da 8 a 9 e quindi l'obbligo si conclude ai 15. Il nuovo "monoennio" dell'obbligo sarà soddisfatto principalmente attraverso la frequenza della secondaria superiore. Per la FP è data la possibilità di partecipare a "percorsi integrati tra diversi sistemi formativi", come recita il comma 10 dell'art. 21 della legge Bassanini; inoltre, un ordine del giorno presentato dai capigruppi della maggioranza al Senato e accolto dal governo consente che siano realizzate iniziative sperimentali nel Centri di Formazione Professionali (CFP) accreditati: la fattibilità di questi due iter è però tutta ancora da dimostrare.

Siamo completamente d'accordo con l'elevazione da 8 a 10 anni perché la società dell'informazione richiede livelli minimi di

[14] Cfr. su questa sezione i saggi di A. Perrone e di E. Gandini-D. Nicoli pubblicati nel presente rapporto e G. MALIZIA - C. NANNI, *o.c.*, pp.778-780.

[15] Cfr. ISFOL, *Rapporto Isfol. 1997*, FrancoAngeli, Milano 1997, pp.286-300.

[16] A. BILLI, *Il prolungamento dell'obbligo scolastico: quali prospettive per la scuola e la formazione professionale*, in "Osservatorio ISFOL", 1997, *1-2*, pp.119-122.

[17] L. RIBOLZI, *<Obbligo> da riqualificare*, in "IL SOLE-24 ORE", sabato 30 maggio 1998, *146*, p.14.

[18] CENSIS, 31° Rapporto sulla situazione sociale del paese. 1997, FrancoAngeli, Milano 1997, pp.142-153; CENSIS, 32° Rapporto sulla situazione sociale del paese. 1998, o.c., pp.142-152.

[19] Cfr. su tutta la sezione il saggio di E. Gandini-D. Nicoli pubblicato in questo rapporto e G. MALIZIA - C. NANNI, *o.c.*,pp.781-782.

post-qualifica e post-diploma e nella formazione continua, in modo che l'offerta di FP non sia rivolta più prevalentemente a un'utenza giovane, ma si apra a diverse fasce di destinatari dai giovani agli adulti in differenti situazioni di studio e di lavoro: in proposito, va tenuto presente che nei diversi paesi europei questa tipologia formativa presenta uno sviluppo molto più consistente che da noi.

E' vero che uno degli aspetti più positivi che è stato riconosciuto al documento del governo sui cicli è quello di focalizzare l'attenzione sulla relazione tra cultura e professionalità . Al tempo stesso non mancano elementi di subalternità che consistono soprattutto nel fatto che la FP non sembra svolgere un ruolo proprio, ma i suoi compiti sono generalmente previsti in integrazione con altre agenzie formative, in particolare con la scuola. Nel prosieguo più che richiamare le proposte del riordino dei cicli si metteranno in evidenza le realizzazioni che, sostanzialmente nella stessa linea, sono state compiute in attuazione della legge 196/97.

Anzitutto, .tale provvedimento ha posto le basi per la nascita di un vero sistema di alternanza mediante il potenziamento dell'apprendistato e dei tirocini. Il primo potrà rivolgersi a una gamma più ampia di giovani che non nel passato: l'età massima è innalzata a 24 nell'Italia Centrosettentrionale e a 26 nel Sud; in aggiunta, si può offrire in tutte le imprese e riguarda tutti i giovani indipendentemente dal titolo di studio. Soprattutto, si è introdotto il vincolo della formazione esterna all'azienda e tale componente formativa è stata arricchita. Un decreto del Ministro del Lavoro ha determinato gli orientamenti di fondo di tali attività: la strutturazione è modulare; i contenuti sono di due tipi, a carattere trasversale e professionalizzante; è previsto che ogni azienda indichi un tutore che assicuri il raccordo tra formazione esterna all'azienda ed esperienza di lavoro. Il patto sociale ha ribadito la volontà di mettere subito a regime l'apprendistato, assicurando la necessaria offerta formativa da parte delle strutture della FP e della scuola integrate tra loro. Un limite va visto nella norma che stabilisce 120 ore annuali di formazione che, se anche costituiscono solo un minimo, rappresentano

[20] IARD, *Tavola rotonda promossa dall'Istituto di ricerca IARD di Milano sul documento ministeriale "Riordino dei cicli scolastici"*. Sintesi della discussione, Milano 4 marzo 1997, pp.2-3.

[21] ISFOL, *Rapporto Isfol 1998*, FrancoAngeli, Milano 1998, pp.446-461.

un impegno formativo modesto rispetto per esempio a quanto previsto in Francia o in Germania.

I tirocini sono un'altra strategia significativa per potenziare l'alternanza nel nostro paese. Essi sono uno strumento finalizzato ad agevolare le scelte professionali, a facilitare l'inserimento occupazionale e a consentire l'applicazione delle conoscenze acquisite in sede formativa. Per apprezzare le novità introdotte, vanno ricordate le modifiche più significative apportate alla precedente normativa: la potenzialità formativa viene rafforzata dalla richiesta della elaborazione di un progetto di tirocinio - tra l'altro con l'indicazione del tutor didattico-organizzativo - da allegare alla convenzione tra soggetti promotori e aziende ospitanti e dal valore di credito formativo che le attività assumono; accanto al soggetto privato viene aggiunto come possibile azienda ospitante anche il datore di lavoro pubblico; è ampliata la gamma delle istituzioni promotrici di attività di tirocinio tra l'altro alle scuole non statali riconosciute; la durata è variabile secondo la tipologia di utenza; vengono inclusi tra i potenziali utenti anche i cittadini comunitari a determinate condizioni. Sebbene sia presto per poter parlare di largo sviluppo, tuttavia va evidenziato che il patto sociale contempla la necessità di estendere i tirocini formativi a tutti i percorsi di istruzione e formazione.

In continuità con il documento del governo sul riordino dei cicli, durante il 1998 si è rafforzata l'esigenza di promuovere la formazione per le professionalità medie e alte, esigenza che ha trovato una consacrazione nel patto sociale . L'intento è quello di creare il nuovo sistema di Formazione Superiore Integrata (FIS) allo scopo di sviluppare e innovare il sistema dei diplomi universitari, l'istruzione scolastica post-diploma e la FP; al suo interno è previsto lo sviluppo e il consolidamento di un nuovo canale di Istruzione e Formazione Tecnico-Superiore (IFTS). In questa maniera si pensa di allargare e articolare l'offerta di formazione per quadri tecnici a media ed alta professionalità con forte base culturale e competenze professionali di qualità attraverso l'integrazione tra formazione, istruzione e lavoro. Il problema in questo caso è solo quello di passare all'attuazione e di riconoscere un ruolo adeguato alla FP.

[22] *Ibidem*, pp.439-441.

Molto più laborioso del previsto si sta rivelando il processo di avvio della formazione continua, anche se sono state compiute interessanti sperimentazioni . Pure in questo caso le promesse del Patto sociale sono molte e significative, ma si aspettano realizzazioni convincenti; inoltre, forse si è persa l'occasione storica di fare della FP il perno del sistema di formazione continua, lasciando troppo spazio alla scuola.

Più in generale si va delineando un graduale smantellamento della legge quadro 845/78 della FP e la sua sostituzione con un nuovo disegno complessivo di cui stanno gradualmente emergendo le linee di fondo . Quest'ultimo prevede l'integrazione della FP nel sistema formativo globale, un allargamento delle offerte formative della FP, lo sviluppo di tale offerta durante tutto l'arco della vita, la valorizzazione delle capacità di recupero, rimotivazione e riorientamento della FP, il potenziamento dell'organizzazione dei CFP sulla linea dell'approccio della qualità e la qualificazione delle risorse umane. In tale contesto di mercato aperto in cui tutte le strutture pubbliche e private possono svolgere attività di orientamento e di formazione professionale finanziate con risorse pubbliche purché presso sedi operative accreditate dalle Regioni, gli Enti di FP di ispirazione cristiana, pur privi delle garanzie della legge quadro, sono chiamati ad accettare la sfida del cambiamento rinnovandosi non in una logica di mero adeguamento, ma di ripensamento che sappia conservare il meglio della tradizione e sia capace di collegarlo armonicamente con il meglio delle strategie formative, didattiche e organizzative disponibili, in una logica del rafforzamento della cooperazione tra tutte le istituzioni interessate.

2.2. L'autonomia delle istituzioni scolastiche

Il pacchetto sull'autonomia occupa l'art. 21 della Legge Bassanini , dal nome del ministro per la funzione pubblica proponente. Inserito in un più ampio contesto di riforma della pubblica amministrazione, esso realizza il progetto di attribuzione

[23] *Ibidem*, pp.370-376.

[24] Cfr. il saggio di E. Gandini-D. Nicoli pubblicato in questo rapporto.

[25] Legge 17 marzo 1997, n. 59: *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (G.U. n.63 del 17 marzo 1997).

[26] Il comma 1° dell'art. 21 della Legge afferma che si tratta di una "riorganizzazio-

alle scuole dell'autonomia finanziaria, organizzativo-didattica, di ricerca e della personalità giuridica.

Il processo di riforma consiste essenzialmente nella separazione, all'interno dell'apparato amministrativo pubblico, fra i compiti di regolazione e garanzia (indirizzo, governo, valutazione, controllo) che continuano ad essere riserva degli organi centrali (MPI) e periferici dello Stato, e i compiti di gestione del servizio scuola che viene conferito, mediante l'autonomia e la personalità giuridica, alle istituzioni scolastiche singolarmente o costituitesi in "rete". Lo scopo è quello di garantire al sistema scolastico efficacia ed efficienza in rapporto al soddisfacimento della domanda e dei bisogni degli utenti diretti (studenti) e indiretti (famiglia, comunità locale, società) mediante una localizzazione del potere decisionale decentrato sulla comunità scolastica (dirigenti, docenti, studenti, famiglie) e sugli enti locali territoriali, sulla base del principio di sussidiarietà.

La nostra analisi intende esaminare il senso e i limiti dell'autonomia conferita alle istituzioni scolastiche ed educative in rapporto alle nuove funzioni attribuite agli Enti locali (sezione n. 2.2.1), all'autonomia didattica (2.2.2) e a quella pedagogica (2.2.3).

2.2.1. Autonomia o decentramento?

L'idea di Stato-gestore è entrata in crisi all'inizio degli anni '80 insieme con il modello assistenziale di "welfare state". La dilatazione eccessiva dei compiti dello Stato sul piano socio-assistenziale, che non è più sostenuta dalla copertura contributiva dei cittadini, ha causato gravi problemi finanziari, mentre dal punto di vista organizzativo si sono moltiplicati i casi di spreco, inefficienza, burocratizzazione e clientelismo. Ma la statalizzazione della società ha prodotto i suoi effetti più negativi alla radice stessa del vivere associato: soffocamento della creatività dei mondi vitali, deresponsabilizzazione delle persone nella soddisfazione dei loro bisogni essenziali e crescita di un privati-

---

ne dell'intero sistema formativo" per cui "[…] le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica del servizio di istruzione, *fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto all**o studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato***, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche"(corsivo nostro).

smo che consiste nel ricercare la propria realizzazione nel consumo delle merci.

Il progetto di riforma contenuto nella legge Bassanini accelera questo importante processo di trasformazione di tutte le amministrazioni statali e lo estende anche al rapporto tra l'amministrazione della pubblica istruzione e le scuole autonome. Dispone infatti che la prima si ponga a disposizione delle seconde, riservandosi il ruolo di garante del rispetto delle *norme generali dettate dalla Repubblica*.

Il progetto dell'autonomia delle scuole è contenuto (come capo IV) in una legge che conferisce alle Regioni e agli altri Enti locali (Province, Comuni, Comunità montane) funzioni e compiti attualmente svolti dallo Stato e dalle sue amministrazioni centrali e periferiche (capo I).

A prescindere da una analisi dei motivi che hanno condotto a questa riforma dei rapporti tra Stato e amministrazioni locali[27], va detto che non si tratta di una "delega", ma del riconoscimento del *principio di sussidiarietà* richiamato esplicitamente all'art. 1, comma 2 della Legge:" *Sono conferite alle Regioni e agli Enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà […] tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici […]*". Elencate le materie che restano riserva dello Stato[28],

[27] La lenta, ma significativa inversione di tendenza è iniziata con la legge 23 agosto 1988, n. 400 (delegificazione di molti adempimenti), e ha avuto altre tappe importanti: la legge 7 agosto 1990, n. 241 (trasparenza degli atti amministrativi), il D.Lvo 3 febbraio 1993, n. 29 (riorganizzazione della Pubblica Amministrazione), la legge 11 luglio 1995, n. 273 (adozione della Carta dei Servizi).

Dal punto di vista sociologico cfr. P. ROMEI, *Autonomia e progettualità*, La Nuova Italia, Firenze 1995, pp.11-41 e per un excursus storico G. BERTAGNA, "*L'autonomia delle scuole e l'articolato Bassanini"*, in "Nuova Secondaria", 1997, *9*, pp. 12-15 e A. PAJNO - G. CHIOSSO - G. BERTAGNA, *L'autonomia della scuola*, La Scuola, Brescia s.d., pp.394; G. MALIZIA – C.NANNI, *o.c.*, pp.782-785.

[28] L'art. 1, comma 3 q) mantiene alla riserva dello Stato la definizione degli *ordinamenti scolastici,* dei *programmi scolastici, dell'organizzazione generale dell'istruzione scolastica* (indirizzo e controllo), *dello stato giuridico del personale.* Si fa riferimento al principio di sussidiarietà anche all'art.4, comma 3.1 a) dove si parla del conferimento alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali delle funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Non c'è un esplicito riferimento a questo principio nell'art. 21 riguardante l'autonomia delle *istituzioni scola-*

viene consacrato il principio che tutto il resto è compito e potere ordinario e originario delle *autonomie locali* (capo I) e dell'*autonomia delle istituzioni scolastiche* e di quelle educative (capo IV).

Un decentramento del potere decisionale alle scuole (dirigenti/docenti e studenti/famiglie) è cosa ben diversa da un conferimento di poteri agli Enti locali. L'autonomia conferita agli Enti locali non coincide con quella conferita alle istituzioni sociali come la scuola. Si tratta di *due autonomie distinte* il cui rapporto non va visto in termini gerarchici o di dipendenza, ma in funzione di una *integrazione funzionale*: la legge 23 agosto 1988, n. 400 prevede tra di esse una relazione concertata attraverso i cosiddetti *"accordi di programma"* tra Stato, Enti locali e istituzioni scolastiche.

In realtà, se si tiene conto di quanto previsto dal D.P.R. n.233/98 circa la condizione sine qua non per il conferimento della personalità giuridica e cioè il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e la consistenza degli organici (si vedano i piani provinciali sulla base di criteri regionali) e soprattutto dal D.Lvo. n 112/98[29] circa le funzioni di competenza degli Enti locali e dello Stato, si può senz'altro affermare che le scuole autonome *potranno operare solo "all'interno" di quadri di indirizzo stabiliti da accordi di programma, stipulati tra le regioni e gli enti locali, da una parte, e Amministrazione della P.I. dall'altra.* Si ha l'impressione di un modello che tende a trasferire alla periferia (nel rapporto tra Enti locali e scuola) lo stesso tipo di rapporto gerarchico finora vigente nelle relazioni tra Stato e singola unità scolastica: la relazione tra offerta e domanda di formazione è mediata da un coordinamento territoriale delle politiche formative, dell'allocazione delle risorse materiali

---

stiche e degli istituti educativi.

[29] Ad esempio l'art.139 "Trasferimenti alle province ed ai comuni" prevede l'attribuzione alle province (per l'istruzione secondaria superiore) e ai comuni (per gli altri gradi inferiori di scuola) delle seguenti funzioni concernenti:

"a) *l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;*

b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche[…];

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

L'art. 137 "competenze dello Stato" dichiara riserva dello Stato "*[…] i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata[…]".*

e degli organici. In un simile contesto i bacini di utenza non sono liberalizzati in funzione della promozione dei diversificati bisogni e degli originali diritti dei singoli e delle formazioni sociali entro cui ciascuno "*svolge la sua personalità",* ma canalizzati entro percorsi praticamente obbligati. Il principio di sussidiarietà applicato come criterio decisivo per il trasferimento di compiti e funzioni dallo Stato agli Enti locali (capo I della legge 59/97), non è stato posto come centro organizzatore nella regolazione dei rapporti (e nell'indicazione delle competenze e responsabilità autonome) tra Stato, Enti locali e istituzioni scolastiche ed educative.

D'altra parte, ci si può chiedere fino a che punto la riforma sia in grado di soddisfare uno spostamento del potere decisionale quando venga conferito agli utenti diretti (studenti) e indiretti (famiglie) delle scuole, non solo nel senso di partecipazione agli organi collegiali, ma soprattutto nel senso di riconoscimento all'utente di un *potere determinante di scelta della scuola* e quindi con la costruzione di un mercato o di un "*quasi mercato"*[30] *dell'istruzione*. L'esigenza di riconoscere all'utenza un simile potere decisionale, nasce dalla sfiducia nella possibilità di migliorare l'attuale stato dell'istruzione se non viene attivato *un meccanismo di differenziazione competitiva fra le scuole della pubblica amministrazione* del cui esito siano arbitri gli utenti stessi. Questa possibilità, infatti, consentirebbe di dar vita ad un "circuito virtuoso" capace di spingere in su la qualità dell'offerta formativa grazie agli stimoli derivanti dalla concorrenza e alla maggior attenzione che l'offerta dedicherebbe alla preferenze dell'utenza. Per la realizzazione di un "quasi mercato" occorrerebbe garantire :

- la libertà di iscrizione senza vincoli di appartenenza a bacini territoriali di domanda;
- larga autonomia gestionale nella definizione dell'offerta, nella scelta delle risorse, nella produzione dell'offerta;
- finanziamento di base secondo la regola della proporzionalità al numero degli iscritti, facendola dipendere dalle preferenze degli utenti;
- concorrenza basata sulla differenziazione di qualità e di costo (non di prezzo) dei servizi offerti

[30] Cfr. L. RIBOLZI , *Pubblico, privato e autonomia: il quasi- mercato dell'istruzione*, in "Scuola democratica", 1997, *2/3*, pp.29-35.

- impegno flessibile delle risorse umane e attribuzione di incentivi legata alla performance individuale e collettiva;
- creazione di figure manageriali;
- ruolo non gestionale, ma regolativo delle eventuali distorsioni del sistema da parte dell'amministrazione statale.

Alla realizzazione di un simile progetto in tempi brevi e medi sembra non credere il progetto di riforma. Si creerebbero, ad esempio, forti mobilità territoriali (pendolarismo) che investono sia studenti che personale dirigente e docente tali da creare serie difficoltà applicative; la mobilità dei docenti (dalle periferie ai centri, dai posti meno ambiti a quelli più soddisfacenti) segue oggi meccanismi e crea vincoli non facilmente superabili in tempi brevi. La riforma del pubblico impiego è iniziata (D.Lvo n. 80 del 31 marzo 1998), ma gli effetti si potranno vedere in tempi medio-lunghi. Il ruolo di regolazione da parte dell'amministrazione statale dovrà essere incisivo per la correzione delle distorsioni e per garantire la qualità basata sulla flessibilità nell'utilizzazione delle risorse: questo può spiegare come nella riforma Bassanini e nei successivi decreti sia assegnato un ruolo significativo di mediazione tra domanda e offerta alla concertazione tra Stato ed Enti locali. In altri termini di tratta di un modello costruito come *un pluralismo "potenzialmente concorrenziale" dell'offerta (le singole scuole autonome della pubblica amministrazione riformata) nei confronti del "cliente" costituito dalla conferenza Stato-Enti locali, prima ancora che come un mercato concorrenziale della domanda (studenti e famiglie) dinanzi ad un'offerta plurima che si identifica nelle diverse unità di erogazione del servizio (scuole autonome)*[31].

2.2.2. Stato valutativo ("leggero", ma non "minimo") e autonomia organizzativa, didattica e di ricerca

Un secondo punto di forza su cui fa leva il progetto di Riforma è quello dell'autonomia intesa come conferimento alle scuole autonome di un aumento di competenze e di flessibilità nella parte che riguarda gli aspetti gestionali, finanziari, organizzativi e didattici dell'offerta formativa (commi

[31] Cfr. L. BENADUSI , *La scuola dell'autonomia tra stato e mercato*, in "Scuola democratica",1977, *2/3,* p.25.

5,6,7,8,9,10 dell'art. 21 della Legge 59/97) e, nello stesso tempo, come concentrazione della riserva dello Stato sulla funzione di controllo dei risultati.

Con il termine "Stato valutativo" si intende sottolineare un aspetto, particolarmente enfatizzato dal progetto di riforma, del già richiamato fenomeno del ritiro dello Stato dai compiti di gestione diretta dei servizi: esso riguarda la sostituzione delle sue competenze di regolamentazione afferenti alle risorse ("input") e ai processi ("throughput") con forme di standardizzazione e di valutazione dei prodotti ("output") e dei risultati ("outcome").

L'autonomia è conferita alle scuole non in base a requisiti formali, ma in funzione di esiti ritenuti importanti per il bene della società civile quali la coesione sociale, la soddisfazione della domanda di istruzione, la riduzione delle disuguaglianze, l'eccellenza della formazione di terzo livello come forza per la concorrenzialità della nostra economia….Si tratta di *un'autonomia di scopo* o *finalizzata* al conseguimento di obiettivi di pubblico interesse. Per questo non serve più che lo Stato mantenga compiti di gestione: è richiesto, invece, che governi lo sviluppo qualitativo mediante il controllo degli output e degli "outcomes". Più governo e più valutazione e meno gestione e controlli formali significa forse uno Stato meno intrusivo, ma più forte perché in grado di sviluppare una leadership sugli "outcomes".

Come leva capace di migliorare la qualità complessiva dei livelli di istruzione il progetto di riforma prevede non tanto l'attivazione di un modello basato sulla libera scelta degli utenti, ma l'autonomia fondata sulla combinazione dei seguenti elementi:

- fissazione, da parte dello Stato, di *standard di conoscenza, di un curricolo comune e di meccanismi di valutazione delle performances* degli studenti;
- ampia flessibilità di tempi e di metodi del *processo educativo* (cioè nell'organizzazione del curricolo e nelle scelte didattiche) come pure nell'elaborazione dell'*offerta formativa*[32] nel suo

[32] Lo "Schema di regolamento in materia di autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo delle autonomie scolastiche" approvato il 30 ottobre 1998 dal

complesso .

Il modello punta a coniugare, in tal modo, il coinvolgimento professionale dei docenti (curricolo) e di tutta la comunità scolastica (offerta formativa) con una rinnovata leadership sugli "outcomes" da parte dello Stato.

Lo "*Schema di regolamento in materia di autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo delle autonomie scolastiche"*, approvato dal Consiglio dei ministri il 30 ottobre 1998, all'art. 8, dedicato alla definizione dei curricoli, afferma: "*Il Ministro della pubblica istruzione […] definisce […] per i diversi tipi e indirizzi di studio:*

gli obiettivi generali del processo formativo;

gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;

le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricoli e il relativo monte ore annuale;

l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricoli comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;

i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curricolo;

gli standard relativi alla qualità del servizio;[…].

Come si vede, viene conferita all'autonomia didattica dei docenti una possibilità operativa discretamente ampia.

Anche il *comma 8 dell'art.21 sull'autonomia organizzativa* introduce possibilità di intervento delle scuole su punti prima intoccabili: l'unità oraria di lezione, unitarietà del gruppo classe….

Val la pena di riportare per intero il comma 9 sull'*autonomia didattica* perché permette qualche ulteriore precisazione[33]: "L'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, *nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto di apprendere*". Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, di strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare

---

Consiglio dei Ministri, non parla più di Progetto Educativo di Istituto (PEI) , ma di "*Piano dell'offerta formativa"*.

[33] Cfr. L. GUASTI, *Considerazioni sul rapporto tra organizzazione e didattica nella legge "Bassanini*", in "Pedagogia e Vita", 1998, *4*, pp.123-133.

nel rispetto della possibile pluralità di *opzioni metodologiche* e in ogni iniziativa che sia espressione di *libertà progettuale*, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti. *A tal fine* […] sono definiti criteri per la determinazione degli organici funzionali di istituto, fermi restando il monte annuale orario complessivo previsto per ciascun curricolo e quello previsto per ciascuna delle discipline[…] fondamentali[…] e l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi"[34]. Sono interessanti i seguenti punti:

- c'è una correlazione tra didattica, autonomia e libertà di insegnamento che sottintende che gli obiettivi generali del sistema non possono essere raggiunti se non attraverso l'autonomia della didattica;
- l'autonomia della didattica si correla alla libertà di scelta educativa da parte delle famiglie: affermazione positiva che avvicinando sempre più la famiglia alla didattica, tende a superare la dialettica tra famiglia educativa e scuola istruttiva, almeno nel senso che ci sia una corrispondenza stretta tra le due dimensioni;
- la distinzione tra *metodologie e opzioni metodologiche* può significare la distinzione di due momenti della didattica (didassi applicativa e didattica come teoria del metodo): le diverse metodologie di insegnamento che la scuola conosce, sono da collocare all'interno di *opzioni metodologiche* che avrebbero il compito di dare l'orientamento e l'indirizzo generale dell'impianto programmatorio e curricolare diventando *criterio selettivo anche* di tutte le azioni educative: ciò rende possibile la diversificazione tra le scuole dei modelli didattici: forse è a questo livello che è possibile l'apporto di famiglia e studenti, senza pretese di intervenire sulla modellizzazione didassica, compito più tecnico della professionalità docente.

Più che puntare esclusivamente sull'introduzione di meccanismi di mercato o di quasi mercato, la riforma sembra confidare sulla valorizzazione della professionalità di dirigenti e docenti e sulla loro capacità di autoregolazione. In effetti, il rischio che anche la valutazione diventi un puro esercizio formalistico è reale e occorre far leva sulla disponibilità dei docenti di "tradur-

[34] I corsivi sono nostri.

re" la riforma "interpretandola" in modo efficace e non formale all'interno di una direzione di governo che non si riduca al *controllo esterno ("assessment"),* ma sia anche attività promozionale *("improvement"):* il modello di qualificazione della scuola a cui punta la riforma è pertanto costituito da una combinazione di *leadership dello Stato sugli esiti e ampliamento della decisionalità decentrata sui processi.*

2.2.3. L'orizzonte pedagogico della scuola autonoma nel documento su "I contenuti essenziali per la formazione di base"

La ridefinizione del rapporto tra Stato e scuole autonome, riduce e nello stesso tempo qualifica anche sotto il profilo pedagogico e culturale il compito di formulare come dice il comma 7 dell'art.21 della Legge 59/97 "*gli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e gli standard di livello nazionale"* nel senso e nei limiti indicati nei commi 7, 8, 9, 10 e di cui è stato esaminato il contenuto nella sezione 2.2.2. Ossia, il passaggio dallo Stato gestore allo Stato garante e promotore e quindi allo Stato valutativo "delimita" il compito dello Stato a definire non la configurazione ideale di personalità da proporre o da considerare desiderabile (ciò è lasciato alle comunità scolastiche nella "costruzione" comunitaria del proprio "piano di offerta formativa"), ma a ciò che è da considerare *comune a tutti i cittadini, traducibile in termini culturali nel curricolo, riducibile a standard e, quindi, verificabile:* nell'ottica dell'autonomia, lo Stato non si sostituisce alle scuole nella stesura del Progetto Educativo o "Piano di offerta formativa", ma si limita a definire ciò che da parte di *tutti va ritenuto essenziale, al livello minimo, ma garantito, al termine di un percorso che sarà di 10 anni, cioè al termine dell'istruzione obbligatoria;* lo Stato si limita a definire i "risultati" attesi al termine del percorso formativo.

E' questo il compito e l'orizzonte pedagogico (e anche il senso e l'intenzione delimitata) del documento *"I contenuti essenziali della formazione di base"*. Il documento va letto in successione rispetto al testo della Commissione dei Saggi (gennaio/maggio 1997) e alla presentazione del 20 marzo 1998 all'Accademia dei Lincei. E' pure subito da dire che si tratta di un primo documento, non di un testo programmatico, cui do-

vranno seguire altri passi con la presenza di esperti (come rassicura la Lettera del Ministro, nella sua parte finale)[35]. Il Ministro, nella sua lettera con cui si apre la consultazione sul documento, invita a collegarlo con il "Regolamento dell'autonomia scolastica". Si tratterebbe di "due facce della stessa medaglia"; perché "il decollo dell'autonomia scolastica non può prescindere dalla paziente costruzione di una rete dei saperi capace di coniugare le esigenze del pluralismo e il rispetto delle differenze con la ricerca di una identità comune in cui possano liberamente e legittimamente riconoscersi i cittadini del Duemila": appunto, non una identità *ideale*, ma una *identità comune* e precisamente : "*[…]definire saperi e valori che possano risultare comuni a tutti i cittadini indipendentemente dalla religione, dall'etnia, dallo stato sociale, dal sesso, al termine del percorso della scolarità obbligatoria (quale che sia l'ambito in cui avviene), su una durata probabile di 10 anni"*. Rispetto a questi risultati attesi dallo Stato come *garante e non più gestore,* i soggetti componenti le scuole autonome dovranno confrontarsi per vedere i punti di accordo/disaccordo e i punti in cui spetta a loro definire ciò che si deve fare nel dettaglio (i saperi e i valori contenuti nel documento sono esposti a prescindere da una loro collocazione all'interno di programmi, materie, discipline o di schemi di ingegneria scolastica come quelli che stanno alla base del riordino dei cicli – cfr. sezione 2.1.): è una valorizzazione dell'autonomia, nel senso che il documento dovrebbe poi *costruirsi e precisarsi* con l'apporto determinante delle comunità scolastiche nell'ambito di in sistema di rapporti in cui allo Stato compete solo di definire le *regole comuni*. Lo Stato non si ritaglia un ruolo *primario* e non assegna alle scuole un ruolo *residuale* nella definizione dell'impianto pedagogico e culturale della scuola di base: si pone però *a garanzia* che qualunque apporto educativo e culturale venga dalle scuole sia effettivamente perseguito.

Va dato merito al documento, anzitutto, di aver ripreso in maniera efficace - ma anche di aver talora sviluppato ed integrato, donando loro figura scolastica - i testi delle tre parti del do-

[35] Il testo, da intendersi come "documento di lavoro", è stato redatto, da un mini-gruppo, con la Coordinazione del prof. Roberto Maragliano; con lui hanno operato i proff. Clotilde Pontecorvo, Giovanni Reale, Luisa Ribolzi, Silvano Tagliagambe, Mario Vegetti. Cfr. G. MALIZIA - C. NANNI, *o.c.*, pp.789-793.

cumento finale della Commissione dei Saggi; con affermazioni non solo generali, ma anche con il tentativo di "disciplinare" i "contenuti essenziali". In pari tempo in esso si ricerca una *nuova modalità di organizzazione e stesura dei programmi,* in correlazione con la prospettiva dell'autonomia scolastica.

Tra gli aspetti problematici, *il primo* riguarda l'enfatica presa di distanza pregiudiziale, nel definire i saperi essenziali, da qualsiasi "a-priori ideologico" e "dall'immagine di un individuo ideale" (che a livello di "compiti della scuola" porta ad evidenziare il "difendersi da messaggi talvolta truccati in termini di verità e di valore"). Viene, infatti, da chiedersi: lo si può? E' bene? O non bisognerà tenerne conto? Non c'è un soggiacente pregiudizio (ideologico!) di marca neo-positivistica o razionalistico-critica? E poi: questo rischio è proprio evitato dagli estensori?

Il *secondo nodo problematico* è quello relativo alla *giustificazione curricolare*. Il rischio che si corre è che "i saperi e valori comuni" risultino un che di neutro di tutti e di nessuno (quasi come un'astratta ed asessuata parità tra uomo e donna!), che si riversa poi su ciò "che vale la pena di essere insegnato" e che "quanto si insegna" abbia "valore formativo". Altrettanto difficile sarà raggiungere quel "quadro di riferimento comune" che si dice scopo ultimo dell'intera operazione messa in atto attraverso il documento. E potrebbe accadere che si riducano "le conoscenze fondamentali della formazione di base" al "quadro dei saperi di base" della "formazione scolastica obbligatoria". E ciò - oltretutto - arbitrariamente, cioè senza giustificazione, come sembra risultare soprattutto nella parte "disciplinare" dove certe indicazioni appaiono fin troppo legate a posizioni di "scuola".

Per un orizzonte più ampio, "'tra i due estremi inaccettabili di una forte opzione filosofica ed ideologica da un lato e di un'impossibile neutralità dall'altro', ci si poteva riferire ad 'una mediazione culturale alta, già indicata dall'Assemblea costituente come strada praticabile e feconda'. Si poteva pensare ad un 'umanesimo costituzionale, in riferimento a quei bisogni-valori-diritti-doveri che vogliono il pieno sviluppo della persona umana, promuovere la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, rendere possibile la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese'. Il tutto poteva essere posto nel quadro di quei diritti umani, affermati dalle diverse Dichiarazioni dei diritti dell'uomo, del fanciullo, dei

minori; e nell'orizzonte del processo di integrazione europea verso cui siamo chiamati non solo per vie economiche, ma per ragioni culturali e valoriali"[36].

Tuttavia, anche questo ampliamento di prospettiva può risultare insufficiente: da una parte perché, non esistendo un sistema forte di valori condivisi, nella situazione attuale l'accordo sarebbe possibile, di fatto, o su valori di basso profilo, o su indicazioni generali e generiche di "*civicness*", o assumendo le tecnologie come elemento culturale di interpretazione della realtà; dall'altra perché esso sarebbe formale ed esteriore se non fosse il frutto di una esperienza dotata di *significato* e collegata alla *identità personale e sociale* (mondi vitali) e non può quindi essere semplicemente previsto anteponendogli per norma valori e contenuti universalistici. La socializzazione in una società pluralistica (e quindi il rapporto tra somiglianza e differenza, tra individuo e società, tra particolarismo e globalizzazione) può certamente aver luogo in contesti *multiculturali* (stabilendo fondamenti di solidarietà universale che si anticipino alla definizione delle identità particolari)[37], ma con il rischio di privarsi di specificità collegate allo sviluppo dell'identità. Non dimentichiamo che, in regime di monopolio statale si è finora praticamente consentito un unico percorso di socializzazione in una scuola centralizzata, a base territoriale, culturalmente ed eticamente neutra, a composizione eterogenea quanto a docenti ed alunni che ha certamente avuto un ruolo unificante a servizio della convivenza democratica nazionale ed internazionale, ma che è entrata in crisi anche per la sua incapacità di rispondere ai bisogni delle comunità e dei corpi intermedi. Il senso dell'attuale riforma dell'autonomia scolastica incentrata su Regioni ed Enti locali (anche se ciò non significa ancora che si incentri sulle autonomie *sociali*) va considerato anche da questo punto di vista: la socializzazione deve coniugare società e individuo, universalismo e identità. Pertanto le scuole potranno darsi, *in autonomia, un contesto educativo e pedagogico unificante e motivante allo stesso tempo* costituito, ad esempio[38], dai se-

[36] G. MALIZIA - C. NANNI, *o.c.*, p.792. Cfr. anche *Il Consiglio centrale dell'UCIIM su <I contenuti essenziali per la formazione di base> e sull'autonomia delle istituzioni scolastiche*, in "La Scuola e l'Uomo", 1998, *5*, pp.124-125.

[37] Cfr. F. CRESPI , *Aspetti del problema della riforma scolastica,* in "Scuola democratica", 1997, *2/3*, pp. 61-67.

[38] Cfr. L. RIBOLZI , *Le scuole autonome: pluriculturali o di tendenza?*,

guenti elementi che non proponendosi come chiave di lettura della realtà, ma come strumenti per la costruzione democratica del consenso, non sono più così deboli :

valori e contenuti della cittadinanza;

valori e contenuti della crescita della persona (affettiva , relazionale, logica…);

valori e contenuti dell'appartenenza a un territorio nell'ambito di una comunità nazionale ed internazionale.

In un simile contesto unificante il diverso è considerato un valore e non un nemico e l'assimilazione di valori universalistici è basata sul prioritario riferimento ai mondi vitali. In esse l'agire comunicativo può basarsi sul dialogo e non sul semplice compromesso.

E' positivo che lo Stato non imponga una formula omologante (una scuola territoriale unica, neutra, eterogenea), ma che, limitando il suo compito alla valutazione degli elementi culturali comuni ed essenziali, garantisca alle scuole la possibilità di esprimersi progettando il piano della propria offerta formativa. L'orizzonte pedagogico entro cui si muove la riforma delle istituzioni scolastiche (come la si può rilevare dal documento su "I contenuti essenziali per la formazione di base") è quello dell'autonomia e potrebbe dar vita ad un interessante pluralismo formativo anche tra scuole a gestione statale le quali potrebbero configurarsi come multiculturali" o "di tendenza": in questo caso il loro carattere pubblico non sarà costituito dalla gestione statale, ma dalla capacità di elaborare in autonomia un progetto formativo di socializzazione che integri *identità e diversità* come contributo originale e originario al bene comune di cui si fa garante lo Stato e, ovviamente, dentro la cornice normativa generale tracciata dalla Repubblica. Sulla base del rispetto delle medesime *regole comuni*, sarà riconosciuta come pubblica anche l'offerta di socializzazione educativa delle scuole private o non statali "di tendenza" confessionale o laica, (caratterizzate da una precisa identità dell'offerta) integrandone l'apporto su un piano di parità?

2.3. Il disegno di legge sulla parità

L'avvio dell'autonomia delle scuole comporta necessaria-

---

in "Nuova Secondaria", 1997, *3*, p.18.

mente una reimpostazione del rapporto tra scuola pubblica e privata, dal momento che, riconoscendo la possibilità delle scuole di decidere autonomamente, nell'ambito e nel rispetto delle norme generali dettate dallo Stato, pone le premesse per il riconoscimento che *il carattere pubblico di un servizio non dipende dal tipo di gestione, ma dall'adesione a regole comuni.*

L'autonomia porta con sé il *pluralismo* e la necessità di una considerazione paritaria di tutti i contributi che, in quanto accettano le regole e i controlli comuni, concorrono a formare il sistema formativo pubblico. Certamente un pluralismo competitivo può essere limitato alle scuole della pubblica amministrazione, come abbiamo visto nella sezione 2.2.2., ma questo pluralismo può essere esteso anche alle scuole a gestione privata che accettino di conformarsi alle regole comuni: in tal caso dev'essere riconosciuto come pubblico il loro servizio.

La pretesa di voler proporre e imporre a tutti una scuola "unica" a base territoriale, culturalmente ed eticamente neutra e quindi a composizione eterogenea degli insegnanti e degli studenti, diventa, nella società odierna, caratterizzata dalla *complessità,* sempre più difficilmente sostenibile. Se l'autonomia viene considerata come uno spostamento del potere decisionale conferito a famiglie e a studenti di *scegliere la scuola, allora si crea un sistema pluralistico*, basato su norme comuni, di offerte formative differenziate: la vera antinomia non è quella tra pubblico e privato, ma tra monopolio e pluralismo dell'offerta formativa.

Il 18 luglio 1997 il Consiglio dei Ministri ha licenziato il *disegno di legge sulla parità*, compiendo un passo concreto molto significativo nel cammino verso l'approvazione di un testo definitivo; va anche messo in risalto che il documento enuncia *principi e norme di grande rilevanza* in tema di eguaglianza tra i cittadini e della loro piena ed effettiva libertà all'interno di una visione dello Stato sempre più garante-promotore[39]. Al tempo stesso non si può non notare con molto rammarico che la proposta *non risolve* alcuni dei nodi fondamentali della questione come quello del finanziamento e sono questi aspetti a suscitare forte inquietudine e a giustificare le osservazioni critiche che verranno avanzata nel prosieguo.

[39] Cfr. G. MALIZIA - C. NANNI, *o.c.*, pp.785-787 e il saggio di G. Dalla Torre pubblicato in questo rapporto.

Nel disegno di legge non mancano aspetti che certamente meritano *apprezzamento.* Anzitutto, esso segna un balzo avanti concreto di qualità *nell'iter parlamentare* verso la introduzione della parità. Dopo tante promesse comincia a materializzarsi un testo con il quale misurarsi, un testo soprattutto che è stato sottoscritto dal Consiglio dei Ministri. Bisogna tenere presente che i 32 provvedimenti presentati finora sulla parità non sono mai riusciti neppure a essere messi all'odg delle Commissioni delle Camere.

Più importante ancora è la scelta di legittimare la parità sulla base della *domanda formativa delle famiglie e degli studenti*. Correttamente, sono i destinatari dell'attività formativa ad assumere un ruolo prioritario rispetto alle strutture e al sistema ed è per tutti loro che l'offerta educativa va generalizzata, come dice il disegno di legge, dalla prima infanzia lungo l'intero arco della vita. Tale progetto impegnativo dell'educazione di ogni persona, di tutta la persona, per tutta la sua esistenza non può essere realizzato da una solo istituzione, lo Stato, ma richiede che tutti i gruppi, le associazioni, i sindacati, le comunità locali e i corpi intermedi assumano e realizzino la responsabilità educativa che compete a ciascuno di loro e in ultima analisi esso giustifica la introduzione di un sistema integrato tra scuola statale e non statale paritaria. Tuttavia, questi principi di per sé validi non trovano nel testo una realizzazione adeguata sul piano concreto, come si vedrà successivamente.

Particolare significatività assumono, poi, l'accettazione e la consacrazione in legge del principio di *un sistema pubblico di educazione del quale sono parte integrante scuola statale e non statale*. Viene riconosciuto il valore e il carattere di servizio pubblico a quelle iniziative di istruzione e formazione che, promosse da enti e privati, corrispondono alle norme generali sull'istruzione e sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie.

Continuando nell'enumerazione dei principi accolti dal disegno di legge, va sottolineato l'inserimento della parità nel più generale quadro *dell'autonomia*. La proposta rappresenta una tappa importante nell'evoluzione da una scuola intesa come apparato ideologico di Stato e come struttura burocratica gestita centralmente e dall'alto, ad una dove si esprimono le comunità che compongono la società civile. In altre parole, l'autonomia consente di procedere a una radicale trasformazione delle logi-

che che presiedono alla organizzazione della scuola. Infatti, essa valorizza la specificità dei diversi disegni educativi e al tempo stesso persegue le finalità generali e gli obiettivi comuni che la società attribuisce al sistema formativo nazionale.

Il disegno di legge mette in risalto in aggiunta l'esistenza di regole generali valide per tutte le scuole del sistema formativo pubblico. Sottostante a tale orientamento è l'accettazione dell'impostazione costituzionale secondo cui allo Stato compete dettare *norme generali sull'istruzione*, mentre è aperta al contributo di una *pluralità di soggetti* la realizzazione delle finalità formative che le disposizioni in questione sanciscono.

Come si è parzialmente anticipato sopra, il provvedimento del governo riconosce la *specificità culturale delle scuole paritarie*. Il testo parla esplicitamente di identità culturale dell'istituzione che va rispettata dai docenti e di progetto educativo che deve essere accettato dalle famiglie e dagli studenti. Al contrario, è solo implicito il riconoscimento della *libertà di scelta da parte dell'ente gestore* del capo d'istituto e dei docenti delle scuole paritarie. A noi pare che essa discende dal fatto che tra i requisiti della parità viene posta al gestore solo la condizione dell'idonea qualificazione professionale dei dirigenti, dei docenti e dei formatori, mentre a questi ultimi viene richiesto, come si è appena richiamato, il rispetto della identità culturale dell'istituzione. Indubbiamente, tale principio andrà reso esplicito nel successivo regolamento. In questo ambito è pure positiva la possibilità prevista di utilizzare prestazioni volontarie di personale docente.

Venendo agli aspetti problematici, il limite più serio è che *la libertà di educazione della famiglia trova una realizzazione solo parziale*. Sono infatti stabiliti interventi a favore dei genitori e degli studenti, ma non una parità piena, quale delineata dal comma 4 dell'art.33 della Costituzione; in particolare, non è garantita l'attuazione del diritto costituzionale di eguale trattamento degli studenti delle scuole paritarie. Eppure va sottolineato che si tratta di vera e propria libertà civile e non di benevoli concessioni dall'alto.

Il pregiudizio statalista non è ancora morto del tutto in quanto il disegno di legge *assume la scuola statale a modello di riferimento*. Si corre il pericolo di restringere notevolmente la libertà di scelta delle famiglie e degli studenti e la libertà di iniziativa delle scuole paritarie. Secondo la proposta governativa i re-

quisiti stabiliti per far parte del nuovo sistema sono quelli delle scuole statali, mentre dovrebbero essere tutte e due a rispettare gli ordinamenti generali dell'istruzione e della formazione. Ancora una volta, lo Stato non riesce a distinguere la funzione di legislatore che stabilisce le regole minime comuni da quella di gestore.

Veniamo poi al limite più grave sul piano pratico, quello cioè della *mancanza di precisazioni sulla consistenza dei finanziamenti e sui loro tempi*. La definizione viene lasciata alla legge finanziaria senza alcuna quantificazione di base e senza determinazione di parametri. La proposta governativa richiede alle scuole paritarie una serie di adempimenti che esigono esborsi consistenti senza che esse sappiano quando e quanti finanziamenti arriveranno. Nessuno nega i gravi problemi della nostra economia e per questo si è disposti ad accettare una gradualità nei finanziamenti che però deve sboccare alla fine in una reale parità. Non si può penalizzare all'infinito chi oggi non è in grado di fare una libera scelta in campo educativo.

3. Conclusioni e prospettive

Le sintetizziamo in *due* direzioni. Anzitutto, presenteremo i risultati principali dell'analisi che abbiamo condotto sulle riforme, mettendone in evidenza le priorità e gli orientamenti per la risoluzione dei problemi rimasti aperti (sezione 3.1). Concluderemo illustrando le iniziative più significative intraprese dalla scuola cattolica durante il 1998 anche con riferimento allo sforzo di innovazione dell'offerta educativa in atto nel paese (sezione 3.2)

3.1. Un quadro di riforma ancora aperto

Il cammino della riforma complessiva del sistema di istruzione e di formazione (anche nel suo collegamento con gli altri sistemi: quello produttivo, e quello del rapporto tra Stato e società civile) è iniziato e, grazie all'attivismo dell'attuale Ministro per la Pubblica Istruzione, nel corso del 1998, è arrivato ad un buon punto del suo tragitto, ma il quadro di insieme che ne costituisce l'orizzonte, rimane ancora aperto:

- sul piano amministrativo, nel senso che le leggi approvate, hanno bisogno di decreti applicativi e di regolamenti, perché si passi dal progetto all'operatività;

- sul piano legislativo, nel senso che, se il disegno riformatore intendeva modificare simultaneamente l'assetto organizzativo (autonomia), e quello strutturale (innalzamento dell'obbligo e riordino dei cicli) del sistema, manca ancora, come parte significativa e cruciale del progetto, una legge sulla parità, senza la quale l'autonomia rischia di diventare una questione tutta interna alla Pubblica Amministrazione, rimanendo irrisolta nelle sue vere potenzialità, e il riordino strutturale un allargamento del sistema monopolistico e scuolacentrico dello Stato ;

- sul piano culturale, nel senso che ora, emanate le leggi, occorre una mobilitazione comune di tutti per difendere la riforma da *esiti riduzionistici (efficientismo e neostatalismo)* e per diffondere una *cultura dell'autonomia* con iniziative di formazione e aggiornamento.

In funzione prospettica, ci limitiamo a segnalare alcune priorità.

a) *Sul piano amministrativo.* Tra i decreti applicativi della Legge Bassanini mettiamo in risalto l'urgenza dei seguenti punti:

- l'esercizio, da parte delle Regioni e degli Enti locali, nel limite delle compatibilità finanziarie, del potere di programmare l'offerta sulla base delle caratteristiche territoriali di riferimento. Si tratta di una importante novità. Dal 1977, in forza del D.P.R. 616, Regioni ed Enti locali hanno gestito la materia del *diritto allo studio*, considerata in termini *assistenziali* (mensa, trasporti, libri di testo, edilizia scolastica), senza alcun potere sull'organizzazione territoriale del servizio scolastico. La legge assegna un potere di programmazione territoriale a Regioni ed Enti locali senza però dettare alcun criterio di ripartizione delle competenze nei confronti dell'Amministrazione scolastica statale: se il finanziamento delle scuole rimane a carico dello Stato, questi non può limitarsi semplicemente all'esborso di quanto richiesto dagli Enti locali: il decreto di attuazione dovrà trovare il punto di equilibrio tra funzione di *finanziamento* (statale) e quella di programmazione (locale) e ciò sulla base di una ripartizione delle risorse nazionali equa e concertata con la conferenza delle Regioni;

- la ristrutturazione del Ministero e dei suoi uffici periferici:

in sostanza dovrà trattarsi di un aumento di competenze tecniche di supporto alle autonomie, in sostituzione di quelle gestionali: in particolare, tali competenze tecniche dovranno riguardare la programmazione e la *valutazione*;

- l'attivazione di un sistema di supporto alle scuole per il conseguimento degli obiettivi e standard nazionale: riforma del CEDE, della BDP e degli IRRSAE. Si tratta di Enti specializzati in grado di sostenere l'innovazione, ma è necessario che essa avvenga attraverso un vero coinvolgimento, soprattutto dei docenti. Se sarà in grado di aiutare il costituirsi di una *nuova identità professionale* dei docenti sostenendoli in modo organico nell'aggiornamento, nella formazione in servizio e mediante meccanismi di incentivazione, allora saprà vincere le prevedibili resistenze e le chiusure corporative.

b) S*ul piano legislativo.* Necessitano di un intervento legislativo alcune parti della riforma che riteniamo di importanza decisiva per l'esito complessivo del progetto:

- *la riforma degli organi collegiali di istituto* nel senso di un equilibrio tra *partecipazione e gestione*. Occorre tenere presente che la ragione ultima dell'autonomia non è l'efficienza, ma lo sviluppo massimo delle potenzialità dei giovani: partecipazione e gestione non sono valori per se stessi, ma relativi alla crescita personale, culturale ed etico-politica degli studenti. In particolare, ci pare di dover sottolineare l'importanza che il decreto attuativo della legge sull'autonomia sottolinei la partecipazione intesa come rispetto dell'esigenza che l'iniziativa della scuola si sviluppi in piena reciprocità con la responsabilità educativa della famiglia e non solo nel doveroso rispetto delle competenze professionali del docente e del diritto dei giovani di essere corresponsabili. D'altra parte le esigenze della gestione richiedono che non si ricada nel formalismo procedurale, ma che essa sia efficace in ordine al raggiungimento degli obiettivi posti dagli organismi di partecipazione e degli standard fissati a livello nazionale

- *l'istituzione del Servizio Nazionale per la Qualità dell'Istruzione* è una componente centrale del disegno riformatore, sia per il monitoraggio dell'insieme del sistema formativo, sia per la promozione delle competenze di autovalutazione di istituto: anzi il rapporto tra valutazione di sistema e autovalutazione di istituto è il punto più delicato in quanto non si tratta solo di rilevare gli esiti finali delle singole scuole e di confrontarli

con determinati criteri standard prefissati, ma di dar vita ad un servizio che sia promozionale della capacità di autovalutazione e ne sia anche con-causa. La composizione del Comitato tecnico-scientifico di tale Servizio dovrebbe garantire l'autonomia della funzione valutativa anche rispetto al Ministero della Pubblica Istruzione: questo è un altro aspetto di grande importanza. Sarà la qualità dell'offerta formativa ad essere oggetto di valutazione e autovalutazione in rapporto alle esigenze di chi apprende e non viceversa e ciò costituisce una rivoluzione;

- *l'approvazione della legge sulla parità* costituirebbe il naturale prolungamento e completamento dell'autonomia scolastica; sarebbe, inoltre, come evidenziato nella sezione 1.2.2., un passaggio obbligato del progetto di riordino dei cicli (in cui vengono coinvolti la scuola materna non statale e la FP convenzionata). Abbiamo già espresso l'apprezzamento verso le affermazioni di principio del disegno di legge del 18 luglio 1998, ma rimane la perplessità di fronte ad una proposta di aggiramento costituzionale del "senza oneri per lo Stato" realizzato attraverso la via regionale del *diritto allo studio:* finché il diritto allo studio è inteso e applicato nel senso assistenzialistico in cui è prefigurato dal D.P.R.616/77, significherebbe un *finanziamento parziale che non corrisponde* alle esigenze di dar vita ad un vero pluralismo in un sistema integrato. Da tale interpretazione riduttiva sembra invece incominciare a distanziarsi la legge approvata recentemente in Emilia-Romagna.

c) Sul piano culturale. Va diffusa una cultura dell'autonomia che sappia cogliere l'intento riformatore in tutti i suoi aspetti, che eviti *interpretazioni riduttive* e che diffonda la necessaria formazione e informazione. In particolare:

- *l'autonomia ha certamente lo scopo di razionalizzare la spesa e qualificare (rendere efficace ed efficiente) il sistema*, ma lo scopo va colto in profondità come parte di una riforma più ampia che ridisegna i rapporti tra Stato e società civile attraverso il passaggio delle funzioni dello Stato dal ruolo di gestore al ruolo di garante e promotore;

- *una lettura neostatalista dell'autonomia non è improbabile*: non si può dimenticare che l'autonomia è stata disegnata in sede legislativa *insieme* ad una legge sulla parità. L'interpretazione della riforma alla luce del *principio di sussidiarietà* è corretta ed è ancora possibile: dipende una volta in più dal riconoscimento che si vorrà dare alle istituzioni educative e formative non stata-

li in ordine alla:

. *razionalizzazione mediante decentramento;*

. *diversificazione integrando istruzione e FP;*

. *qualificazione mediante competizione moderata;*

. *integrazione del pluralismo sociale;*

- infine, è importante l'informazione riguardo all'integrazione tra i sistemi di istruzione e di formazione e precisamente circa quelle iniziative che si intendono intraprendere con l'obiettivo di *colmare la frattura tra sistema formativo e mercato del lavoro e cioè:*

. *stipule di protocolli di intesa* tra Regioni e Ministero;

. gestione del *Fondo Sociale Europeo*

. *organizzazione della Formazione Integrata Superiore.*

3.2. *La Scuola Cattolica nella prospettiva della Riforma*

Dopo il 1° Convegno ecclesiale del 1991, la scuola cattolica si è dotata di *nuovi organismi unitari*, il Consiglio Nazionale (CNSC) e il Centro Studi (CSSC):

a) il CNSC vuole essere un organismo rappresentativo di tutta la variegata realtà delle scuole cattoliche e dei CFP di ispirazione cristiana e con compiti oltre che di rappresentanza (comunità ecclesiali, enti gestori, genitori, dirigenti e docenti religiosi e laici), di indirizzo, di decisione e di verifica: in questo senso tale organismo può essere un interlocutore unitario in relazione alle riforma complessiva del sistema di istruzione e di formazione;

b) il CSSC svolge attività di studio, ricerca, sperimentazione e valutazione nei diversi settori scientifici e operativi; effettua in qualità di Osservatorio un monitoraggio costante e tempestivo sulla situazione della scuola cattolica in Italia e sulle opportunità che si presentano e su quelle che si impongono; cura l'informazione e la documentazione attinente, a livello sia nazionale sia comparativo[40].

Riteniamo che attraverso questi due organismi anche la realtà della scuola cattolica si sia messa in cammino per dar vita a un proprio sottosistema in grado di proporre un'offerta educativa qualificata quanto all'identità, ai processi di insegnamento-apprendimento e ai risultati. Più in particolare, attraverso il

[40] Cfr. il saggio di G. Gioia pubblicato in questo rapporto.

CSSC intende favorire l'autovalutazione di istituto unitamente a un monitoraggio costante in vista di una valutazione dell'intero sistema: si intende in tal modo rispondere anche alle esigenze di qualità relative all'accreditamento regionale, a quelle poste da una eventuale legge sulla parità e a quelle richieste dalla certificazione secondo le norme ISO.

In questo quadro il CSSC ha avviato una *ricerca* di particolare rilevanza dal titolo: "Per una cultura della qualità nella scuola cattolica: promozione e verifica"[41]. L'indagine si propone le seguenti finalità:

a) diffondere una cultura della qualità nella prospettiva della formazione permanente;

b) riconoscere la qualità esistente nelle scuola cattolica valorizzandola a vantaggio dell'intera comunità educativa ed ecclesiale;

c) elaborare criteri e indicatori di qualità in cui le scuole cattoliche si riconoscano;

d) elaborare ipotesi che riguardino la dinamica di rilevamento degli indicatori di qualità in ordine sia all'autovalutazione di istituto e al monitoraggio della qualità stessa sia alla predisposizione di un sistema di valutazione della qualità nella scuola cattolica;

e) studiare l'opportunità di formulare modelli di accreditamento e di certificazione per la scuola cattolica ed elaborare eventualmente una proposta da sperimentare.

La ricerca riguarderà i seguenti *livelli* di valutazione della qualità:

- l'autoanalisi di istituto (autovalutazione del rapporto tra PEI e progetto qualità) a livello locale;
- il monitoraggio (confronto tra i PEI per una tavola comune di criteri qualitativi, verifica periodica della qualità con l'aiuto del CSSC e parallelamente raccolta di informazioni per ulteriori input migliorativi dal CSSC);
- l'accreditamento in rapporto: all'istituzione ecclesiale (Federazioni o Associazioni di scuola cattolica e di FP di ispirazione cristiana, Congregazioni religiose, CNSC….) e civile (Regione, Ministero);
- la certificazione in rapporto alle norme ISO;

[41] Cfr. sul tema anche i saggi di C. Scurati e di M. Gutierrez - S. Marconi, pubblicati in questo rapporto.

- i criteri comuni per la elaborazione di un sistema nazionale di valutazione.

Inoltre, l'indagine è *articolata* in una parte generale unitaria e in tre sottoprogetti relativi alla scuola materna, alla elementare, media e superiore e alla FP. La sua durata è prevista in due anni, gennaio 1999-dicembre 2000.

La necessità di una qualificazione della offerta formativa, della propria identità e del proprio progetto, il cammino della riforma complessiva del sistema di istruzione e di formazione nel nostro paese e i mutamenti in atto nella nostra società hanno portato durante l'anno passato alla decisione di convocare il *2° Convegno ecclesiale sulla Scuola Cattolica*[42]. Rispetto al 1°, rivolto a definire dall'interno la propria identità, questo 2° intende anzitutto offrire il proprio contributo organico al rinnovamento in atto della scuola e della FP. In secondo luogo esso si propone di ripensare il sistema educativo di scuola cattolica e più in particolare di riprogettare la sua offerta culturale di base, di aggiornarne il servizio popolare tradizionale, di rivedere le strutture istituzionali, di valorizzare le soggettività che la costituiscono e le funzioni che la qualificano. Dal punto di vista organizzativo il Convegno si caratterizzerà per la sua intenzione di mobilitare per un intero anno tutte le forze della scuola cattolica; sono previsti pure due momenti forti uno locale nelle principali circoscrizioni del paese (nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole) e uno nazionale che consisterà in due giornate di dibattito e in un incontro finale con il Santo Padre (30 ottobre).

La scuola cattolica riafferma in questo modo il suo *impegno* a offrire un qualificato contributo all'esito positivo della riforma intrapresa, a tutti i livelli: nel suo significato di razionalizzazione e di qualificazione dell'offerta educativa da una parte e nella sua capacità di rispondere e di rispettare dall'altra la domanda dei giovani, delle famiglie, della realtà produttiva e della società intera. Nel rinnovare l'offerta della propria collaborazione essa ribadisce il suo intendimento di non "rivendicare alcun privilegio se non i propri diritti costituzionali"[43] e a farsi forza traente di quelli di tutti. La scuola cattolica è convinta di poterlo fare a partire dalla proposta di una propria identità educativa perché è dal confronto tra diversità e dalla loro promozione entro un si-

[42] Cfr. il saggio di A. V. Zani pubblicato in questo rapporto.
[43] CEI, *La scuola cattolica oggi in Italia*, Roma 1983, n.77.

stema formativo integrato che si costruisce una offerta educativa capace nello stesso tempo di valorizzare come ricchezza le differenze e di orientarle ai valori di una cittadinanza più libera e solidale.