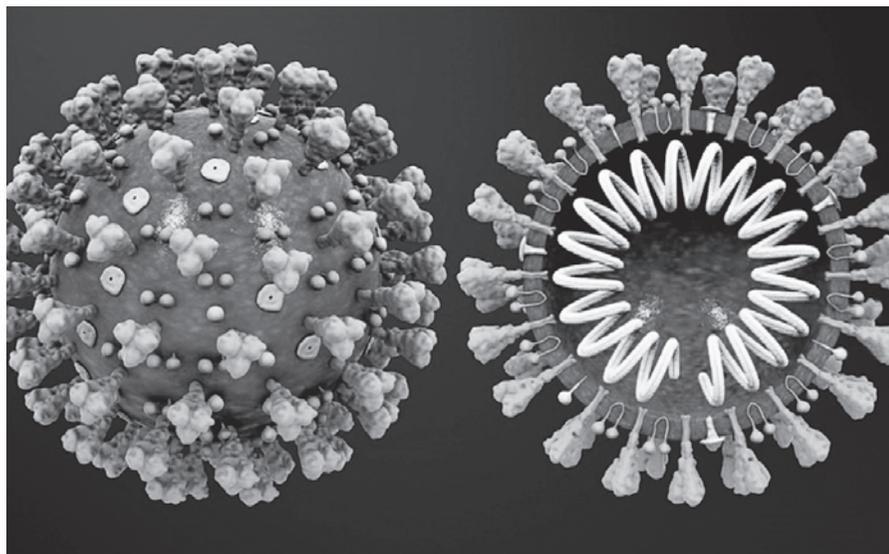


UNO *GNOMMERO* CON MOLTI NODI

EMANUELE BARBIERI



Il quadro normativo sembra chiaro, almeno sulla carta, il sistema sembra ben strutturato, ma qualcosa ancora non va. Manca l'intreccio tra competenze nazionali e decentrate per raggiungere gli obiettivi. Risorse fondamentali: il personale e finanziamenti adeguati

Parlare della *governance* della scuola al tempo del Coronavirus può sembrare stravagante e, in un certo senso, potrebbe esserlo anche in una condizione normale. È una questione di cui si parla poco e quando lo si fa accade che avvenga in modo estemporaneo e frammentario. Credo invece che sarebbe ora di aprire una riflessione approfondita su un problema complesso da affrontare evitando pericolose improvvisazioni derivanti dall'impreparazione. È opportuno premettere che le considerazioni che seguono intrecciano necessariamente l'evoluzione della nostra scuola e gli interventi normativi, ma non hanno la pretesa né di fare la storia della scuola né un compendio giuri-

dico. Tentano solo di ricostruire, sulla base di alcuni passaggi ritenuti significativi da parte di chi scrive, l'origine e gli snodi principali di quel "complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche"¹. Tutto questo, e altro ancora che non è stato oggetto di interventi della Corte costituzionale, è il portato di una serie di norme stratificatesi nel tempo. Provo a ripercorrere alcune tappe di questo percorso basandomi su una valutazione soggettiva dell'importanza di alcuni passaggi, quelli che più hanno contribuito a determinare il groviglio attuale: una elencazione sicuramente lacunosa per gli addetti ai lavori, ma credo utile per capire come siamo arrivati al complicato assetto attuale.

Parto dalla riforma della scuola media del 1963, approvata il 31.12.62, sicuramente un avvenimento storico, concomitante con il passaggio da una scuola per pochi alla scolarizzazione prima diffusa poi generalizzata. Spesso questo passaggio viene presentato come conseguenza della riforma. In realtà il legame è molto più complesso: la crescita della leva demografica e lo sviluppo economico del paese spingevano per motivi quantitativi e qualitativi a un incremento della popolazione scolastica e a un innalzamento dei livelli di istruzione e, in

¹ Sentenza della Corte costituzionale n. 13/2004

il complesso governo della scuola italiana

questa circostanza, il legislatore seppe essere in sintonia con la domanda e le esigenze dettate dai cambiamenti economici e sociali. Poi la scuola si pose in attesa della riforma della scuola secondaria superiore. E stiamo ancora aspettando.

La scuola diventa di massa

Con la riforma della scuola media si determinò, comunque, un prolungamento del percorso di istruzione per molti ragazzi, ma non si modificò l'impostazione della nostra scuola, ancora gentiliana e ontologicamente orientata a una selezione di classe. Situazione icasticamente descritta da Don Milani e dai ragazzi di Barbiana: "La scuola ha un problema solo. I ragazzi che perde [...] Non c'è nulla che sia ingiusto quanto far parti uguali tra disuguali" (*lettera ad una professoressa, 1967*).

Dal punto di vista del "Governo del sistema" la scuola era la scuola del Ministero, la scuola dei Provveditori, delle circolari e degli adempimenti uniformi. Ma già all'inizio degli anni Settanta, ministero e provveditorati non erano più in grado di gestire in modo efficace e tempestivo l'ordinaria amministrazione. Gli studenti della scuola secondaria superiore che nell'a.s. 1961/62 erano 840 mila, dieci anni dopo erano passati a 1.732 mila. Dal 1971 al 1981 l'incremento registrò una media di oltre 70.000 alunni all'anno che nel 1981/82 toccavano la bella cifra di 2.446 mila, comparabile con il numero di coloro che oggi frequentano il medesimo grado di istruzione. Nelle periferie delle grandi città la crescita dei tassi di scolarizzazione conseguenti la riforma della scuola media, combinata con il boom demografico e il flusso migratorio interno, portava al raddoppio degli istituti nel giro di pochi anni.

Per insegnare alcune discipline si accettavano lauree non pertinenti. Ma bisognava pur dare insegnanti alla scuola, visto che a volte non c'erano neppure le aule e bisognava fare lezione in luoghi inidonei o attivare doppi turni. In quel contesto i vecchi meccanismi entrarono in crisi, i ruoli nazionali non reggevano più. I vecchi apparati non erano in grado di provvedere neppure al reclutamento. I presidi erano, in larga misura, incaricati. A novembre/dicembre, i provveditorati erano ancora impegnati nelle nomine. L'unico segmento che ancora teneva era la scuola elementare, coinvolta solo dagli incrementi demografici e con un suo apparato amministrativo e tecnico in grado di provvedere a una gestione ordinata del personale. Mancò non solo l'ambizione di una *Riforma*, ma la stessa capacità politico-amministrativa di governare il passaggio da una scuola per pochi a una scuola di massa.

E nel frattempo scoppiò il 68.

Nascono gli organi collegiali

Alla contestazione e alla domanda di partecipazione la politica rispose con la legge delega del 1973 per la riforma degli organi collegiali e la sperimentazione. Gli organi collegiali, da qualcuno definiti un frutto avvelenato del 68, rappresentarono un tentativo di dare una risposta alla domanda di partecipazione e, nel contempo, di contenerla, *proceduralizzandola*.

Poi vennero altre riforme, occasioni perse e controriforme, ma senza addentrarmi in questa ricostruzione, voglio anticipare un dato di fondo che dimostra come, dopo oltre mezzo secolo, sia rimasta sostanzialmente immutata l'incapacità del nostro sistema di istruzione di rimuovere in modo significativo le disuguaglianze di partenza.

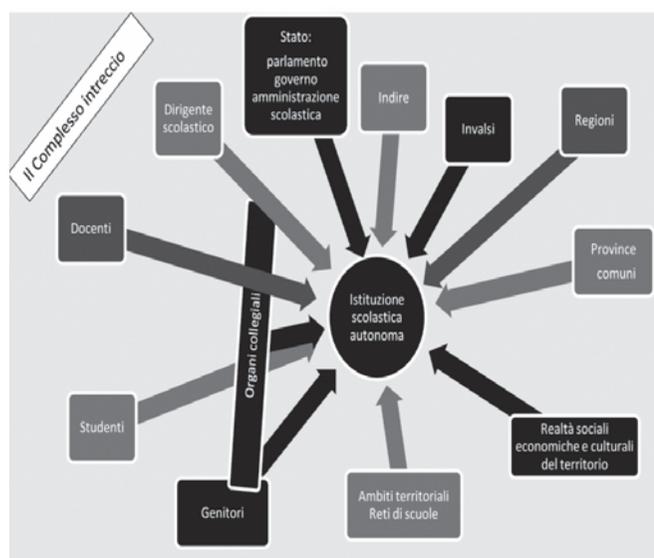
La denuncia dei ragazzi di Barbiana è ancora attuale nonostante le riforme e controriforme; le riforme annunciate e quelle annullate; i tagli senza riforme e i tagli contrabbandati per riforme. Gli interventi hanno riguardato gli ordinamenti e gli obiettivi formativi, i meccanismi di partecipazione e di governo, l'istituzione delle Regioni e di organismi tecnici di supporto alle scuole, l'inserimento degli alunni disabili, la riforma dell'istruzione professionale, il decentramento amministrativo, la modifica del Titolo V della Costituzione e conseguentemente delle competenze dello Stato e delle Regioni. E via elencando fino alla riforma dell'autonomia scolastica, non ultima dal punto di vista cronologico, ma forse la più rilevante per l'obiettivo ambizioso di garantire a tutti il successo formativo: "*L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento*". (DPR 275/ 99, art. 1 *Natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*).

Era la missione che il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione affidava alla scuola. Senza trascurare gli adempimenti, avrebbe dovuto occuparsi della rimozione degli ostacoli di carattere sociale, economico e culturale che, di fatto, impediscono il pieno sviluppo della persona. Avrebbe dovuto tener conto dei contesti e delle caratteristiche dei soggetti, ma qualcosa non ha funzionato.

Il problema è sempre lo stesso: i ragazzi che si perdono. "Così

il cadere fuori (*dropping out*) dal nostro sistema scolastico e formativo e l'imparare meno sono condizioni, all'avvio della vita, che riguardano tendenzialmente, sempre e molto di più, i figli di famiglie povere e povere di istruzione, a maggior ragione se crescono in contesti territoriali escludenti, in particolare nel Mezzogiorno ma anche nelle periferie urbane di tutta Italia, in modo marcato se stranieri con un forte *trend* migliorativo se di seconda o terza generazione e peggiorativo se non nati in Italia².

Dopo il preambolo e l'anticipo della conclusione, per passare a una analisi degli attuali assetti di governo del sistema può essere utile lo schema sotto riportato esemplificazione della pluralità degli organi di partecipazione, indirizzo, gestione e valutazione del sistema di istruzione.



Competenze dello Stato. La funzione legislativa

Provo ora a ricapitolare il ruolo e, per quelle più specifiche, l'origine delle diverse maglie del reticolo.

Per esaminare le competenze dello Stato è necessario partire dall'articolo 33, comma 1, della Costituzione: *L'arte e la*

scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. Il principio della libertà di insegnamento viene sancito in modo solenne. Le istituzioni della repubblica, nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione possono definire, per l'istruzione scolastica, gli obiettivi, le risorse, le scelte organizzative e altro, ma come non possono stabilire la validità di una scoperta scientifica e di un'opera d'arte non possono interferire con la libertà di insegnamento. È un principio che sorregge anche le scelte sull'autonomia scolastica, anche se la Costituzione del 1948, nell'ultimo comma, la prevede soltanto per *le istituzioni di alta cultura, università e accademie*.

Oltre che per il principio della libertà di insegnamento questo articolo è importante perché delinea i caratteri fondamentali e unitari del nostro sistema di istruzione. La Corte costituzionale si rifà infatti agli articoli 33 e 34 quando è chiamata a dirimere i conflitti di competenza tra Stato e Regioni in merito alla potestà legislativa in materia di istruzione, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione stessa³. Gli articoli 114, 116 e 117 modificano significativamente anche il quadro delle competenze legislative, suddivise, sulla base di un elenco di materie, tra Stato e Regioni, secondo una tripartizione che indica le materie di esclusiva competenza dello Stato, quelle di competenze esclusive delle Regioni e quelle concorrenti.

L'interpretazione controversa di quali contenuti afferissero all'una o all'altra delle ripartizioni ha dato luogo a un rilevante numero di ricorsi. La matassa è particolarmente ingarbugliata per la scuola: lo Stato ha competenza esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione, di livelli essenziali delle prestazioni e di principi fondamentali; le Regioni hanno competenza esclusiva sulla formazione professionale⁴ e competenze concorrenti in materia di istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Si evincono immediatamente due elementi: la complessità della ripartizione e la costituzionalizzazione, in un inciso, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. La Corte costituzionale, chiamata in causa a volte dallo Stato e più spesso dalle Regioni,

² Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa: Cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica e alla povertà educativa - MIUR gennaio 2018

³ Sentenza della Corte Costituzionale n. 200/2009: "[...] Sul punto deve, invero, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) all'apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

⁴ La dizione completa "istruzione e formazione professionale" viene solitamente sintetizzata in "formazione professionale" per distinguerla dall'istruzione tout court.

il complesso governo della scuola italiana

ha emanato una decina di sentenze su queste problematiche. La sentenza 200/2009 passa in rassegna il quadro delle competenze e delle materie. Da essa si ricava che spettano sicuramente allo Stato le competenze legislative sulle materie già richiamate negli articoli 33 e 34 della Costituzione, riportate nella nota a piè pagina e inoltre quelle “sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”.

Tra le norme con tali caratteristiche la Corte individua quelle relative a:

- le finalità e articolazioni cicliche del sistema educativo;
- i piani di studio e programmi dei vari cicli e delle articolazioni interne;
- gli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali;
- i “percorsi” tra istruzione e formazione;
- la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti;
- i principi della valutazione complessiva del sistema;
- i principi di formazione degli insegnanti;
- l’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche;
- l’assetto degli organi collegiali;
- la parità scolastica e il diritto allo studio e all’istruzione.

La Corte dopo la dettagliata elencazione aggiunge che il criterio indicato e quelle elencate rappresentano “*un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo*”.

Lo Stato, inoltre, sulla base dell’articolo 117 della Costituzione, ha competenze in materia di:

- ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (tra i quali rientrano le istituzioni scolastiche);
- disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola (i contratti collettivi nazionali di lavoro).

Le competenze dello Stato oltre che legislative sono anche regolamentari. La citata sentenza 200/2009 aggiunge “*che le disposizioni contenenti norme generali sull’istruzione possono legittimamente prevedere l’emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell’ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato*”.

Credo che il quadro delle competenze dello Stato relativamente alla funzione legislativa in materia di istruzione, dopo il

lungo contenzioso tra Stato e Regioni, sia abbastanza definito, se non fosse per la nuova mina vagante del federalismo differenziato: questione foriera di ulteriori guai e scontri sulla scuola, talmente complesso da meritare un specifica trattazione.

Competenze dello Stato. La funzione esecutiva

Le competenze dello Stato non si esauriscono nella funzione legislativa e regolamentare. Molto importante, e in alcuni casi decisiva, è la funzione esecutiva che, in base alla Costituzione, ha il compito di dare esecuzione alle scelte del Parlamento. Ma in questa *esecuzione* il Governo e, nello specifico, il Ministero preposto all’istruzione (MIUR o MPI a seconda delle stagioni), che si avvale di tutta la struttura amministrativa e dispone delle risorse stanziato dallo Stato per la gestione della funzione attribuita, ha margini notevolissimi di discrezione e ambiti di intervento decisivi per l’efficienza e l’efficacia del servizio. Il Ministero, in particolare, svolge le funzioni di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali⁵: organizzazione generale dell’istruzione scolastica, ordinamenti e programmi scolastici, stato giuridico del personale; definizione dei criteri e dei parametri per l’organizzazione della rete scolastica; criteri e parametri per l’attuazione delle politiche sociali nella scuola; determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche autonome; valutazione del sistema scolastico; ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative; riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo e internazionale e attivazione di politiche dell’educazione comuni ai paesi dell’Unione europea; assetto complessivo dell’intero sistema formativo, individuazione degli obiettivi e degli standard formativi e percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore; consulenza e supporto all’attività delle istituzioni scolastiche autonome.

Rimane, inoltre allo Stato il compito di definire i criteri e i parametri per l’organizzazione della rete scolastica, sulla base dei quali spetta poi alle Regioni l’effettiva programmazione.

L’amministrazione della pubblica istruzione è una struttura rilevante, caratterizzata da una pluralità di funzioni e ramificata nel territorio, in origine articolata per province con i provveditorati e ora caratterizzata da un importante snodo regionale. Dopo decenni di blocco del *turn over*, oggi si trova con organici decimati, personale prossimo alla pensione e uffici affidati a reggenze o a incaricati a termine. A livello nazionale, l’amministrazione si articola in due dipartimenti: l’uno preposto a tutti gli aspetti ordinamentali dell’istru-

⁵ Decreto legislativo n. 300/99 art. 50, comma 1

zione e l'altro incaricato della programmazione e della gestione delle risorse umane e finanziarie. Ai due dipartimenti fanno capo un certo numero di direzioni generali (attualmente tre per dipartimento), mentre a livello regionale esistono gli Uffici scolastici regionali a cui è preposto un dirigente generale che rappresenta l'amministrazione scolastica sul territorio. A sua volta l'Ufficio scolastico regionale si articola per funzioni e sul territorio, solitamente a livello provinciale.

Tra i dirigenti dell'amministrazione scolastica una menzione specifica va riservata a quelli che svolgono la *funzione ispettiva tecnica*. Possono accedervi per concorso insegnanti o dirigenti scolastici con una determinata anzianità di servizio. Le modalità di esercizio della funzione ispettiva tecnica sono determinate con un atto di indirizzo del Ministro. In contrasto con la logica che avrebbe dovuto valorizzare la funzione nel passaggio dalla scuola degli adempimenti a quella orientata verso i risultati, gli organici nel tempo sono stati radicalmente ridimensionati anche se le funzioni sono molteplici e importanti: dalla predisposizione delle prove conclusive del secondo ciclo di istruzione alla funzione specifica degli Ispettori nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione: coordinamento dei nuclei di valutazione delle scuole, coordinamento dei nuclei di valutazione dei dirigenti scolastici, partecipazione ai gruppi tecnici e ai nuclei di supporto al SNV, contributo alle attività di formazione. Tra le funzioni va ricordata quella relativa agli accertamenti ispettivi, che riguardano aspetti didattici e organizzativi, contabili e amministrativi, sulla base di specifici incarichi conferiti dagli organi competenti dell'amministrazione centrale e periferica.

Il riferimento alle competenze tecniche e alla valutazione rimanda a Enti di diritto pubblico di cui si avvale il ministero per compiti di documentazione, ricerca e valutazione

L'INDIRE – *Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa* – è un ente di ricerca di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministero. La sede legale è a Firenze e svolge la sua attività anche nelle sedi di Torino, Roma e Napoli. All'origine c'è il Museo nazionale della scuola (1937) che nel 1954 diviene *Centro Didattico di Studi e Documentazione* e nel 1974 *Biblioteca di Documentazione Pedagogica (BDP)*. Nel 2001, la BDP diviene *Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa (Indire)*, e nel 2007 *Agenzia Nazionale per lo Sviluppo*

dell'Autonomia Scolastica (ANSAS), per tornare *Indire* nel 2012 (un esempio del grande lavoro legislativo un po' gattopardesco?). L'istituto fa parte del Sistema Nazionale di Valutazione (insieme all'Invalsi e al corpo Ispettivo) ed è servizio nazionale di supporto per alcuni progetti europei, il più noto dei quali, Eurydice, ha il compito di aggiornare i dati e di informare sui sistemi educativi e di istruzione di 37 paesi europei. L'Indire ha lunga esperienza di formazione del personale della scuola ed è da tempo impegnato nell'impiego delle nuove tecnologie nel campo della didattica e nello sviluppo di esperienze e di *e-learning*. L'istituto, proprio per la sua origine, conserva un ricco patrimonio documentario con materiali di interesse storico-pedagogico che risalgono all'Ottocento e aggiorna l'archivio storico con documenti e monitoraggi relativi, in particolare, alla trasformazione dei curricula dell'istruzione tecnica e professionale.

Anche l'INVALSI – *Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione* – è un ente pubblico di ricerca, sottoposto alla vigilanza del Ministero e ha il compito del coordinamento funzionale del Sistema nazionale di valutazione. L'istituto, con una impostazione vicina all'attuale, nasce nello stesso anno dell'autonomia scolastica (1999), con un provvedimento che ridefinisce i compiti del preesistente CEDE (Centro Europeo dell'Educazione), uno degli organismi previsti dal decreto delegato 419/74 relativo alla sperimentazione. Il suo compito è valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione, analogamente a servizi simili che negli stessi anni nascono in altri paesi, anche sulla scia del programma OCSE PISA (1997). Le turbolenze bipolari si riverberano anche su questo istituto che nel 2004 viene riordinato con il mandato di effettuare prove periodiche e sistematiche degli esiti di apprendimento. A partire dall'anno scolastico 2005/06 l'INVALSI predispose le prove nazionali e ne cura lo svolgimento. Esse verranno più volte modificate negli anni a seguire. Oggi l'INVALSI, secondo quanto affermato nella home page del suo sito, *oltre a effettuare verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente, gestisce il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa*. Gli altri com-

⁶ Dalla home page del sito Invalsi

- effettua le rilevazioni necessarie per la valutazione del valore aggiunto realizzato dalle scuole;
- predispose annualmente i testi della nuova prova scritta, a carattere nazionale, volta a verificare i livelli generali e specifici di apprendimento conseguiti dagli studenti nell'esame di Stato al terzo anno della scuola secondaria di primo grado;
- predispose modelli da mettere a disposizione delle autonomie scolastiche ai fini dell'elaborazione della terza prova a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore;
- provvede alla valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore, utilizzando le prove

il complesso governo della scuola italiana

piti sono riportati nella nota⁶.

Dal 2016 l'INVALSI fa parte del Sistema Statistico Nazionale.

Nel rapporto INVALSI sui risultati della rilevazione nazionale dell'anno scolastico 2018-2019 si legge: "Dall'analisi del campione emerge che *Sud e Isole* è la macro area con la percentuale maggiore di studenti al di sotto dei livelli di risultato previsti dalle *Indicazioni nazionali e dalle Linee guida*. Considerando il livello 3 come livello di *sufficienza* si evidenzia una situazione piuttosto preoccupante rispetto al resto d'Italia.[...] Anche in termini di *equità*, le regioni del *Sud e Isole*, a esclusione della Puglia, sono quelle che destano maggiore preoccupazione. La variabilità dei risultati *tra scuole e tra classi* nel primo ciclo di istruzione in Calabria, Sicilia, Sardegna e Campania è elevata e ciò sottolinea la necessità di intervento per queste regioni."

Sembra di leggere in controtuce la serie storica sui tassi di analfabetismo dal 1861 a oggi, oppure i dati sul reddito medio pro capite o la spesa locale per studente. Ma forse è possibile cogliere un segnale per un futuro diverso. L'analisi si conclude con una indicazione di impegno: "proprio grazie ai dati emersi dalle Prove INVALSI del 2019 e alla collaborazione tra l'Istituto e il Ministero dell'Istruzione è partito il *Piano di Intervento per la riduzione dei divari territoriali*". Vedremo: speriamo che non sia l'ennesimo progetto.

Da quanto sin qui esposto si potrebbe concludere che il sistema sia ben strutturato: l'organo di indirizzo politico, il Parlamento, produce con una notevole frequenza norme in materia di istruzione; il Governo, tramite il Ministero competente, emana norme secondarie e note, al ritmo di alcune decine al mese; l'Amministrazione scolastica è ramificata nel territorio e si caratterizza per funzioni amministrative e tecniche; c'è un ricco e articolato sistema nazionale di valutazione che propone interventi correttivi, adottati dal Ministero ... eppure, come anticipato all'inizio, *qualcosa ancora qui non va*.⁷

scritte degli esami di Stato secondo criteri e modalità coerenti con quelli applicati a livello internazionale per garantirne la comparabilità;

- fornisce supporto e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle regioni, agli enti territoriali, e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;

- svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche;

- svolge attività di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati;

- assicura la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo, rappresentando il Paese negli organismi competenti;

- formula proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, definisce le procedure da seguire per la loro valutazione, formula proposte per la formazione dei componenti del team di valutazione e realizza il monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione.

⁷ Il quadro delle istituzioni che, a livello nazionale, incidono direttamente o indirettamente sul sistema di istruzione è inevitabilmente parziale. Andrebbero richiamati i ruoli del MEF del ministero della Funzione Pubblica, dell'Aran, delle organizzazioni sindacali e dell'associazionismo professionale. Da alcuni passaggi è emerso il ruolo decisivo, in alcune materie, della Corte costituzionale, ma più in generale del potere giudiziario in tutte le sue articolazioni. L'attività del Ministro si avvale, inoltre, dei pareri del Consiglio superiore della pubblica istruzione, l'organo collegiale di livello nazionale composto in parte per designazione e in parte per elezione. Ma è inevitabile compiere una selezione e gli organismi appena elencati meritano una trattazione specifica. Un capitolo, in particolare, andrebbe riservato agli organi collegiali della scuola. Sarà per un'altra volta.

⁸ Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2004

Rapporto Stato-Regioni-Autonomie locali

Le competenze delle Regioni sono quelle definite dal decreto legislativo 112/98. La Corte costituzionale ha affermato che è "implausibile che il legislatore costituente abbia voluto sottrarre competenze già attribuite dal legislatore ordinario": e sono proprio quelle del D.LGS 112/98. Ha inoltre aggiunto che le Regioni potrebbero anche provvedere direttamente all'assegnazione del personale alle scuole, coerentemente con la competenza concorrente relativa alla programmazione della rete scolastica sul territorio, secondo e i criteri e i parametri definiti dagli ordinamenti nazionali (in altri termini, gli organici di scuola). Per far questo si dovrebbero dotare "di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari a evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche"⁸. Ma nessuna Regione ha utilizzato questa possibilità, neanche quelle che rivendicano ulteriori competenze (autonomia differenziata). Come già richiamato, le Regioni hanno competenze esclusive in materia di *istruzione e formazione professionale* e concorrenti in materia di *istruzione*. In dettaglio, sulla base della sentenza citata, ai sensi dell'articolo 138 del DLGS 112/98, le Regioni hanno competenza in materia di:

a) programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;

b) programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);

c) suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al mi-

glioramento dell'offerta formativa;

- d) determinazione del calendario scolastico;
- e) contributi alle scuole non statali;
- f) iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

In base all'articolo 139 del medesimo D.Lgs 112/98 sono attribuiti alle Province, per l'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, per gli altri gradi di scuola:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
- g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali

I Comuni, anche in collaborazione con le Comunità montane e le Province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

- a) educazione degli adulti;
- b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;
- c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
- d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
- e) interventi perequativi;
- f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.

Il quadro normativo sembra chiaro, almeno sulla carta. Si può rilevare qualche incongruenza dovuta al fatto che la ripartizione per ordini di scuola tra Province e Comuni è legata più a simmetrie istituzionali che a reali esigenze funzionali: basti pensare al fatto che nelle grandi città le competenze congiunte consentirebbero una possibilità maggiore di ottimizzazione delle strutture scolastiche anche in relazione alle fluttuazioni anagrafiche della popolazione, mentre nei piccoli comuni a volte non si riesce neppure ad avere una scuola di base. Il problema poteva essere affrontato negli *ambiti funzionali al mi-*

glioramento dell'offerta formativa ma non sempre sono stati individuati dalle Regioni secondo il criterio di una razionale ed efficace ripartizione del territorio. E, a proposito di competenze non sempre esercitate, o forse difficili da esercitare, per una serie di motivi che vanno dalle ristrettezze finanziarie, alla mancanza di una consapevolezza adeguata, alla non disponibilità delle competenze tecniche necessarie, vanno ricordate quelle relative all'orientamento scolastico e professionale, alla costruzione delle pari opportunità di istruzione e alla prevenzione della dispersione scolastica.

In altri termini, il sistema ha qualche problema di strabismo: a livello nazionale si definiscono obiettivi, strategie e risorse e si attivano anche iniziative di valutazione. Ed ecco che cosa *ancora qui non va*. I problemi che emergono hanno, prevalentemente, un carattere locale. Allora è opportuno ripetersi: manca a questo livello una strumentazione adeguata. Se non si ricompona a livello locale l'intreccio delle competenze nazionali con quelle decentrate, difficilmente si riuscirà a porre rimedio a un divario che era presente prima dell'unità d'Italia e va avanti da allora: i livelli di istruzione della popolazione crescono, ma chi era indietro rimane indietro. Le scuole, anche se sono in grado di ridurre i danni derivanti dai contesti, non ce la possono fare da sole a rimuovere gli ostacoli di carattere sociale culturale e familiare che impediscono il raggiungimento degli obiettivi formativi. Qualsiasi piano che non sia in grado di incidere sulle cause esterne è destinato a fallire. La normativa che affida ai Comuni le competenze in materia di orientamento scolastico e lotta alla dispersione è come se dicesse a quelli che operano in contesti difficili: curatevi da soli.

Le competenze della scuola

Per l'esame delle competenze delle scuole, in prima istanza, conviene rimanere sul filone delle sentenze della Corte costituzionale che, nella n. 13/04, afferma tra l'altro che, pur non potendo risolversi l'autonomia nella incondizionata libertà di autodeterminazione, essa esige *"che a tali istituzioni (le scuole n.d.r.) siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare"*. Tali spazi sono quelli definiti dall'articolo 21 della legge 59/97, da cui deriva poi il regolamento sull'autonomia scolastica e i successivi interventi, come quelli previsti dalla legge 107/2015. Tale autonomia, nella parte declinata come organizzativa e didattica, ne individua le finalità, gli obiettivi e i vincoli. Il regolamento attuativo della legge (DPR 275/99) specifica questi ambiti di autonomia, così come

OSSERVATORIO SUI SISTEMI DI ISTRUZIONE E RICERCA

il complesso governo della scuola italiana

quelli relativi all'autonomia finanziaria e di ricerca e sperimentazione, ma il compito della scuola è indicato in modo chiaro nell'articolo 1 del regolamento e può essere così sintetizzato:

Le scuole autonome progettano e realizzano l'offerta formativa. Sono autonomie funzionali a cui la Repubblica affida il compito di attuare, in rapporto diretto con alunni, famiglie e territorio, la funzione istituzionale dell'istruzione. L'offerta formativa deve essere definita nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli Enti locali, promovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione. A tale fine le istituzioni scolastiche interagiscono tra loro e con gli Enti locali.

Lo *gnommero* del complesso intreccio sembra dipanarsi: le scuole hanno il compito di portare a sintesi il rapporto tra obiettivi nazionali e caratteristiche dei soggetti (esigenze e potenzialità) tenendo conto dei contesti sociali e delle competenze delle altre istituzioni. Rimane da affrontare il rapporto tra le diverse componenti e le specifiche competenze che caratterizzano l'universo scuola. Anche in questo caso si impone una scelta: per affrontare questo tema è necessario uno spazio specifico. Giusto per completezza dell'indice, si propone lo schema che segue.

Come già anticipato, rimangono da affrontare una serie di argomenti importanti e tra questi quelli relativi agli organi collegiali: quelli in essere, quelli scomparsi (consigli scolastici distrettuali e provinciali), quelli riformati (consiglio nazionale) e quelli mai costituiti, anche se previsti per legge (consiglio scolastico regionale e consigli locali). Ma anche questo elenco di lacune è sicuramente incompleto ed è forse opportuno cercare di ragionare, oltre che sugli snodi della governance, anche sugli altri fattori decisivi per la qualità di un sistema formativo: le risorse umane e finanziarie.

E il fattore più importante, a mio avviso, è quello provocatoriamente mai nominato: il personale della scuola e, in particolare, senza sminuire l'importanza degli altri, il personale docente. Una omissione grave, per recuperare la quale non è sufficiente un paragrafo. Si possono però indicare alcuni i semplici enunciati: non è concepibile che una società moderna, ricca di strumentazioni e dati, non sia capace di programmare il fabbisogno di personale e di provvedere a un reclutamento regolare, evitando il precariato e utilizzando lo strumento del tirocinio e la formazione in servizio per superare la logica delle supplenze; è necessario *avere una cura meticolosa* della qualità del personale in tutto l'arco della sua vita professionale garantendo ad esso il riconoscimento sociale che merita l'importanza strategica dell'istruzione. ■

