

**Associazione
Cultura & Sviluppo - Alessandria**

VIA S. GIOVANNI BOSCO, 28 - 15100 ALESSANDRIA
TEL. (0131) 204208 - TELEFAX (0131) 254252
E-MAIL: associazione.cultura.e.sviluppo.alessandria@pn.itnet.it



INCONTRI DI FORMAZIONE

SINTESI INCONTRO

SU

LA SCUOLA TRA PROBLEMI DELL'AUTONOMIA E SVILUPPI DELLA CONCORRENZA PUBBLICO/PRIVATO

30 APRILE 1998

- **Sintesi della relazione a cura del prof. ANGELO ROVETTA**
(Preside Istituto Tecnico "Tartaglia" di Brescia - Docente presso l'Università Cattolica, sede di Brescia - formatore per conto del Ministero della Pubblica Istruzione)
- **Interventi dei correlatori prof. Felice CREMA e prof. Adriano MARCHEGIANI**
- **Principali approfondimenti del dibattito**
- **Documentazione allegata a cura del prof. Luciano CORRADINI**
(già Vice-Presidente Consiglio Superiore Pubblica Istruzione)

Verbalista: dr.ssa Marzia Abelli

Sintesi della relazione del prof. Angelo Rovetta

(*Preside Istituto Tecnico "Tartaglia" di Brescia, Docente presso l'Università Cattolica, sede di Brescia*)

<p style="text-align: center;">LA SCUOLA TRA PROBLEMI DELL'AUTONOMIA E SVILUPPI DELLA CONCORRENZA PUBBLICO/PRIVATO</p>

Il prof. **Angelo Rovetta**, principale relatore della serata, ha esordito ricordando di aver seguito, insieme al prof. **Luciano Corradini**, le *politiche di educazione alla salute*, che si sono sviluppate a partire dal 1989 e che hanno rappresentato l'ultima innovazione reale all'interno del mondo della scuola (ed in particolare della scuola superiore). Queste politiche, infatti, hanno modificato l'*orientamento* essenzialmente *cognitivista*, prevalente nel corso degli anni Ottanta e basato sullo studio e sulla conseguente selezione, introducendo una particolare attenzione nei confronti della *complessità della persona* e dei molteplici aspetti che la contraddistinguono. In questo modo, non solo gli insegnanti hanno iniziato ad "*esplorare*" settori fino a quel momento sconosciuti, ma anche i finanziamenti hanno cominciato ad affluire nella direzione del mondo scolastico.

Per quanto riguarda il problema dell'*autonomia*, invece, occorre ricordare come questo concetto abbia origini lontane: una caratteristica della scuola, del resto, è proprio quella di assorbire tematiche che si sviluppano altrove (un esempio è dato dalla programmazione, proveniente dal mondo economico) e di attivarsi solo per volontà del legislatore o per rispondere ad una domanda sociale, che perviene agli insegnanti, in seguito all'evolversi della società. Parimenti, la questione dell'autonomia rientra nell'ambito del *dibattito in atto a livello costituzionale*, diretto ad attuare un sistema maggiormente decentrato, anche se le modifiche necessarie per cambiare un apparato statale avvengono lentamente, nel corso di decenni e talvolta di secoli.

Quanto detto, quindi, costituisce un *elemento culturale*, poiché le scelte operate dai cittadini nel quotidiano determinano gli argomenti sui quali i legislatori sono chiamati a riflettere: a questo proposito, ad esempio, si ricorda come l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni, non ancora realizzato, sia in realtà già vigente tramite l'iscrizione alla scuola superiore della quasi totalità degli studenti provenienti dalle medie ed il loro ritiro, in una percentuale variabile tra il 10 ed il 35%, dopo i primi due anni.

Va detto che, nonostante lo Stato italiano sia ancora centralizzato, è in atto il tentativo di trasformare elementi della macchina statale da centralisti a decentrati: in questo contesto socio-culturale *l'autonomia scolastica rappresenta un fattore di sviluppo territoriale* e deve essere vissuta come maturazione della società post-industriale. Occorre precisare che, sebbene il localismo sia presente da anni in ogni parte del mondo, recentemente si è diffusa una corrente di pensiero psico-sociale, secondo la quale la *propensione verso "il piccolo"* verrebbe esaltata dalla *globalizzazione*, dal momento che si può intervenire solo su ciò che si conosce.

Il problema dell'autonomia, quindi, rientra nello sviluppo della *Costituzione* e delle capacità di democrazia dei singoli soggetti: peraltro l'art. 21 della legge **Bassanini**, oltre ad affermare che le scuole dovranno diventare autonome, distingue tra *l'autonomia didattica e quella organizzativa*.

Tuttavia gli insegnanti, provenendo da una cultura *familarista*, tendono a trascurare la dimensione organizzativa: l'organizzazione, al contrario, consente di creare istruzione poiché gli elementi organizzativi (quale, ad esempio, lo spazio, che costituisce un importante elemento di formazione), pur essendo artificiali, sono strettamente collegati alla didattica. *L'organizzazione*, quindi, è *didattica* e, di conseguenza, risulterà particolarmente difficile distinguerla da essa; anche gli insegnanti, inoltre, saranno chiamati ad organizzare gli elementi cruciali della scuola.

All'interno del sistema scolastico attuale, la *cultura organizzativa* sembrerebbe limitata dai privilegi, che talvolta si è restii ad abbandonare (per migliorare l'organizzazione scolastica, ad esempio, sarebbe necessario trascorrere a scuola un maggior numero di ore).

Merita di essere ricordato, inoltre, che l'autonomia diventa possibile solo qualora vi sia, da parte degli operatori, la capacità di valutare ciò che viene fatto: a questo proposito si distingue la **valutazione di sistema** (ossia il giudizio sull'attività degli insegnanti) dalla **valutazione di prodotto** (ossia il tradizionale giudizio sugli alunni). Mentre in Italia la seconda risulta particolarmente radicata, la prima non si è ancora affermata, come invece è avvenuto in altri paesi europei.

Va detto, peraltro, che gli insegnanti spesso non ammettono che il loro operato venga giudicato dall'utenza; tuttavia il conseguimento dell'autonomia, ossia l'attribuzione del potere a livello locale, renderà fondamentale la valutazione delle **domande sociali** (la diminuzione del numero di ragazzi, ad esempio, farà sorgere l'esigenza di cercare clienti e, così facendo, consentirà al mercato di entrare indirettamente nel mondo della scuola).

Un'altra questione relativa all'autonomia è rappresentata dalla necessità di **ridefinire i poteri** all'interno della scuola: infatti, mentre nell'ambito di uno Stato centrale gli organismi decentrati non erano direttamente responsabili, mediante l'autonomia le scuole diventano l'espressione diretta dello Stato sul territorio e, di conseguenza, devono saper ascoltare le richieste avanzate dai cittadini-utenti. In questo modo il livello di autonomia verrà misurato dal tipo di potere di gestione che verrà assegnato alle singole scuole.

Occorre ribadire, inoltre, che le valutazioni dovrebbero avvenire sulla base di **standard minimi prefissati a livello nazionale** ed applicati alle singole scuole (anche se in materia sono presenti opinioni differenti): dal momento che gli *standard* prevedono dinamicità degli elementi, anche i programmi dovranno adattarsi ai bisogni della comunità locale.

Va detto che, mentre la **valutazione di prodotto** impegnerà le singole scuole e le reti di scuole, la **valutazione di processo** e di sistema si occuperà di verificare l'attuazione dei programmi e la qualità dell'insegnamento (a questo proposito parrebbe opportuno sottolineare che in Lombardia molte scuole ricorrono già all'autoanalisi).

Per quanto riguarda la contrapposizione tra la **scuola pubblica** e quella **privata**, il prof. **Rovetta** si è dichiarato piuttosto "indifferente" nei confronti di questa tematica poiché esistono, in entrambi i settori, sia istituti caratterizzati da una solida tradizione educativa, sia veri e propri "*diplomifici*": è doveroso ricordare, peraltro, che **la domanda formativa è cambiata** rispetto al passato e che anche le scuole private si evolvono seguendo i mutamenti della società moderna.

Merita di essere evidenziato, inoltre, che dal punto di vista concettuale non è mai esistito uno *scontro* reale tra i due settori e che, dovendosi abituare ad una convivenza pacifica, non è necessario individuare un nemico: infatti, anche se la nostra cultura fa sì che si riesca a vivere solo in presenza di nemici con i quali confrontarsi, la scuola pubblica e quella privata hanno sempre convissuto e possono continuare a farlo.

Le suddette considerazioni si basano su una precisa idea di **cultura antropologica**, secondo la quale la cultura sarebbe costituita dai *valori condivisi da un gruppo di persone*: questa particolare concezione del "fare le cose insieme" rappresenta un importante fine socio-politico, oltre che culturale.

A questo proposito, alcuni studiosi provenienti dal mondo scientifico (soprattutto ex biologi) hanno cercato di applicare al mondo sociale determinati concetti della **teoria sistemica**, facendo riferimento, in particolare, alla metafora che paragona la società al corpo umano: in questo modo, come l'organismo vivente si comporta con **ricorsività**, così la stessa ricorsività è presente tra le *leadership* interne ai diversi sottosistemi (parrebbe opportuno costruire l'intera società con una struttura sistemica, per riuscire a rispondere in modo migliore all'autonomia).

Per concludere è stata esaminata la questione del rapporto tra **concorrenza e cooperazione** che, pur essendo alternativi nel nostro modo di pensare, non sono tali all'interno del corpo umano: in esso, infatti, la competitività è data dalla specializzazione e contemporaneamente raggiunge la cooperatività.

Nel mondo della scuola, invece, questi due elementi sono ancora distinti; tuttavia, essendo le singole scuole sottosistemi di un sistema più ampio, parrebbe necessario superare queste contrapposizioni e favorire la **comunicazione** tra i diversi istituti. La realizzazione di quanto detto consentirebbe anche di superare le difficoltà legate alla struttura della professionalità docente e di facilitare la trasmissione della tecnica e della pratica didattica da un insegnante all'altro.

(Docente di Pedagogia generale presso l'Università Cattolica di Milano)

E' stato sottolineato come il vero problema, in ambito scolastico, sia rappresentato dall'esigenza di **individuare il punto in cui si rende necessario il cambiamento**; tuttavia, da quando si è iniziato a parlare di autonomia (ossia da metà degli anni Ottanta, dopo il fallimento degli organi collegiali), questo punto non è mai stato indicato. Risulta, quindi, particolarmente difficile introdurre l'autonomia in un sistema così complesso.

Va detto, inoltre, sia che nella società moderna il mondo giovanile coincide essenzialmente con quello della scuola mentre, in passato, ciò non avveniva, sia che un determinato tipo di gestione non è sufficiente a coprire tutti gli aspetti del problema.

L'**autonomia**, quindi, viene intesa come **l'esigenza di riconoscere centri decisionali diversi da quelli che governano il sistema**. La scuola, peraltro, pur costituendo uno dei più grandi sottosistemi della società (dopo quello produttivo), non possiede elasticità; per questo motivo parrebbe opportuno accettare che l'autonomia avvenisse in modo differenziale rispetto al sistema e grazie all'apporto di soggetti in grado di decidere.

I regolamenti emessi in materia (quali quello per l'autonomia e quello per l'autonomia organizzativa delle scuole), pur offrendo opportunità nuove, non indicavano i limiti entro i quali era possibile muoversi.

Un'altra esperienza coeva a quella della *partecipazione* è stata quella della **sperimentazione**, che ha funzionato come strumento tramite il quale esercitare la possibilità di rinnovare la scuola: oggi, invece, la situazione è cambiata e la sperimentazione rappresenta il modo con cui il Ministero controlla il cambiamento scolastico. Per attuare quest'ultimo ed introdurre l'autonomia, inoltre, occorrono risorse da investire, evitando di lasciare incompiuti i progetti intrapresi: proprio per questo motivo parrebbe opportuno offrire una *prospettiva* precisa ed individuare responsabilità definite.

Per quanto riguarda la **cogestione**, essa costituisce un compromesso sempre esistito: del resto, tutti i sistemi scolastici centralizzati si reggono, sia sul fatto che il potere spetti all'autorità politica (quindi al Governo), sia sulla "riserva di caccia" dell'Accademia. Per risolvere questo problema, quindi, parrebbe utile inserire elementi certi e definire quali sono i soggetti dotati del potere di intervenire (potrebbe trattarsi, ad esempio, di soggetti delegati dall'amministrazione e, di conseguenza, privi di autonomia oppure questo tipo di potere potrebbe essere attribuito al corpo sociale della scuola, ossia agli insegnanti).

In materia di **democrazia**, il primo problema presente all'interno di un sistema formativo è dato **dall'allargamento dei centri decisionali**: dal punto di vista istituzionale, infatti, introdurre l'autonomia significa evidenziare la possibilità di governare il sistema secondo una pluralità di centri decisionali che rispondono a livelli diversi del contesto sociale in cui esistono. Tuttavia questo processo richiede tempi lunghi ed un primo passo può essere rappresentato dalla bozza di regolamento sull'autonomia, che dimostrerà di essere efficace solo se riuscirà a sciogliere i nodi relativi all'istituzione scolastica.

Va detto, infine, che, inserendo il concetto di autonomia all'interno del sistema pubblico, si modifica anche il **rapporto tra pubblico e privato**; quest'ultimo, infatti, costituisce un sistema autonomo ed è lecito sapere che esiste la possibilità di fare scuola prescindendo da un rapporto organico con l'amministrazione. La **concorrenza**, del resto, può essere considerata come un elemento positivo che consente di migliorare il livello qualitativo dei servizi offerti e di scegliere tra opzioni differenti. Tuttavia merita di essere ricordato che, per attuare quanto detto, occorre superare anche problemi organizzativi ed individuare soggetti diversi, all'interno degli organismi di gestione e valutazione del sistema, che siano in grado di rappresentare la società.

Riflessione a cura del prof. Adriano MARCHEGIANI

(della Segreteria Camera del Lavoro di Alessandria, Vice-Presidente Consiglio Scolastico Provinciale)

Nel corso dei primi due anni di governo dell'Ulivo sono state proposte alcune **riforme** relative al mondo della scuola quali, ad esempio, la modifica dei criteri di valutazione (diretta a sburocratizzare un settore già di per sé complesso), l'ipotesi di riforma dei programmi di storia, lo Statuto dei diritti degli studenti, la riforma dell'esame di maturità, la nuova disciplina dei corsi di recupero (che sono stati aboliti, senza essere sostituiti da strumenti alternativi), il tentativo di introdurre l'organico funzionale all'interno delle scuole elementari. Tuttavia le riforme più importanti sono quella **dell'autonomia**, quella **dei cicli** e quella inerente la legge di **parità**, che si teme possano essere abbandonate dopo aver incontrato le difficoltà esistenti.

Va detto che, nel corso degli anni Ottanta, era stata avanzata un'ipotesi di autonomia scolastica, diretta ad attribuire una sorta di autonomia organizzativa a tutti gli ordini di scuole; oggi, invece, **l'autonomia** rientra

nel disegno di riforma dello Stato ormai in atto ed è stata inserita all'interno della legge **Bassanini**, che conferisce compiti amministrativi alle Regioni ed agli Enti locali.

L'autonomia scolastica, inoltre, necessita anche della riforma, sia dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, sia degli organi collegiali; per fare questo, tuttavia, sembrerebbe opportuno sviluppare una mentalità nuova.

Per quanto riguarda il problema della **democrazia** in ambito scolastico, si ritiene pericolosa la possibilità di consentire all'utenza (ed in particolare ai genitori) di giudicare gli insegnanti, poiché i primi potrebbero comportarsi in modo opportunistico.

Merita di essere ricordato che, comunque, i decreti già varati contengono importanti elementi innovativi: a proposito della rete scolastica, ad esempio, dal prossimo mese di ottobre il Presidente della Provincia potrà ipotizzare, insieme al Provveditore, al Presidente del Consiglio Scolastico Provinciale ed ai Sindaci dei Comuni interessati, un piano di *razionalizzazione* e, dopo un periodo di assestamento della durata di un anno, verrà introdotta l'autonomia (che, dal 2001, consentirà alle singole scuole di decidere autonomamente un eventuale cambio di indirizzo). In materia di organici occorre sottolineare, peraltro, che l'organico funzionale di un istituto è connaturato a quello provinciale.

Riguardo la **riforma dei cicli**, parrebbe opportuno non abbandonarla anche se, prevedendo di abbassare l'inizio dell'obbligo scolastico all'età di cinque anni, sarebbe necessario garantire la diffusione delle scuole pubbliche sull'intero territorio nazionale; questo progetto, tuttavia, pone, non solo il problema del personale, ma anche l'esigenza, da parte dello Stato, di trovare i fondi per finanziarlo (soprattutto perché, per realizzare le riforme, occorrono *risorse straordinarie*).

Per concludere, a proposito della questione della **parità tra pubblico e privato** è stato fatto riferimento all'**art. 33 della Costituzione**, che assicura l'istituzione di scuole non statali che garantiscano un trattamento scolastico equipollente, senza oneri per lo Stato; di conseguenza è stato espresso parere sfavorevole rispetto al finanziamento statale delle scuole private, poiché rischierebbe di creare localismi (mentre la scuola dovrebbe essere pluralista) e di provocare la ricerca di scuole di élite da parte di coloro che si trovano in condizioni agiate (la concorrenza, quindi, pur essendo necessaria e positiva, non deve essere finanziata dallo Stato).

Va detto, peraltro, che un testo depositato al Senato riconosce le scuole private come scuole pubbliche paritarie, attribuendo loro anche finanziamenti statali.

PRINCIPALI APPROFONDIMENTI DEL DIBATTITO

* E' stato sottolineato lo sconcerto registrato in particolare nella scuola superiore, investita dal cambiamento e sono state espresse perplessità circa l'**autonomia**, poiché non si capisce in quale direzione essa si muova e se attribuisca responsabilità reali. Per quanto riguarda il rapporto tra la scuola statale e quella non statale, parrebbe importante rilevare come quest'ultima sia nata dall'iniziativa della società e costituisca un esempio di autonomia, che oggi, tuttavia, viene ancora ostacolato. E' stata segnalata, infine, una difficoltà nel rapporto tra gli insegnanti e l'utenza vera (prof. Teruzzi).

* E' stato chiesto, sia quali siano le **cause** che hanno condotto la scuola in una situazione tale da imporre l'autonomia (ed è stato avanzato il sospetto che questa esigenza sia conseguenza del fallimento di una classe dirigente e di un modello di Stato ereditato che, non sapendo svolgere i propri compiti li delegano ad altri), sia come la realizzazione dell'autonomia e della concorrenza tra le scuole si possa conciliare con le esigenze organizzative e di **democrazia**. Sono stati espressi dubbi, infine, circa la **visione sistemica** secondo la quale le scuole dovrebbero cooperare, poiché questa visione parrebbe rievocare l'organizzazione burocratica dello Stato, che ha già dimostrato di non funzionare: ci si avvicinerebbe, quindi, ad una **cultura del conflitto**, provocato dalle trasformazioni in atto (prof. Rinaldi).

* E' stato evidenziato come in tutto il mondo il sistema scolastico stia attraversando un periodo di crisi e debba affrontare il problema di realizzare una scuola per tutti, salvaguardando le **élites**. Si presenteranno, quindi, molti **paradossi** intesi in senso tecnico, dal momento che l'autonomia viene di fatto imposta. La **cultura antropologica**, inoltre, è diffusa ovunque, ma è necessario che essa, radicandosi, elabori altri elementi (come la trasmissione del sapere scientifico fondamentale). La società, infine, parrebbe evolvere in direzione di una maggior pressione di tutti verso tutti, per dominare la quale occorre una più efficace standardizzazione che salvaguardi, tuttavia, la capacità di pensiero libero (prof. Argeri).

⇒ Sono stati ribaditi due importanti concetti: 1) anche se si parla di **fallimento**, come giudizio complessivo sulla scuola (ormai divenuta scuola di massa) o sugli organi collegiali, questa definizione non è esatta, poiché gli insegnanti hanno sfruttato opportunità di partecipazione per riappropriarsi della scuola; 2) la **cogestione** (ossia la gestione di una determinata politica del personale da parte del sindacato e del Ministero) costituisce un esperimento in atto. Riguardo il rapporto tra la democrazia ed un'organizzazione efficiente, è lecito ricordare che l'efficienza non sempre coincide con l'efficacia: si tratta, quindi, di un problema diverso. Va detto, infine, che paradossalmente occorre superare la paura di assumersi la responsabilità dell'autonomia (prof. Rovetta).

* E' stato sottolineato come **l'autonomia** sia frutto dell'evoluzione dei tempi e del passaggio da una gestione burocratica ad una autonoma, resa necessaria dalla maggior complessità dei problemi; tuttavia essa **rappresenta uno strumento**, non la finalità (che rimane la formazione degli individui). Per attuare l'autonomia, parrebbe opportuno realizzare una **Carta costituzionale** della scuola, che fissi gli obiettivi e le risorse necessarie per finanziarli: la scuola, inoltre, non deve essere predeterminata, deve saper risolvere i diversi problemi di tutti gli alunni, deve fornire una formazione culturale di base, deve essere sottoposta ad un sistema di valutazione "a griglia" (ossia scomposto) e dovrebbe gestire le proprie risorse, riservando all'ente pubblico il controllo. Più che una cultura antropologica, quindi, servirebbero criteri generali fissati a livello centrale (dr. Lenti).

* Sono state espresse preoccupazioni oggettive sulla situazione attuale, dal momento che, in passato, con gli organi collegiali, si pensava che la scuola fosse un organismo sociale vivo, che potesse reggersi sul concorso di più volontà ed esisteva un concetto di **comunità** che oggi non esiste più. In un tale contesto, essendo cambiati anche i valori in cui credere, si teme che l'autonomia venga utilizzata come uno strumento orientato in favore del *cliente*, piuttosto che dell'*utente*; ma, per evitare che questo accada, occorrerebbero risorse che, in realtà, mancano (prof. Patrucco).

⇒ In materia di **parità**, l'art. 33 della Costituzione afferma che Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole; di conseguenza, negare la parità significherebbe impedire al cittadino di scegliere (si tratta di un problema politico, oltre che pedagogico ed organizzativo). La scuola privata dovrebbe essere considerata come una risorsa, poiché contribuisce a formare una mentalità e, per questo motivo, dovrebbe essere finanziata. Ci si chiede, infine, perché l'utente non debba diventare un cliente, dal momento che la scuola "dell'utente" ha generato insoddisfazione (prof. Crema).

* Sono stati evidenziati, sia il ruolo dello Stato ed il fatto che i diritti debbano essere garantiti a tutti, sia l'importanza del valore della cultura: va detto, a questo proposito, che la scuola deve svolgere la propria funzione, senza trasformarsi in un mercato basato sulla competizione tra i diversi istituti (prof.ssa Amelotti).

* E' stata sottolineata la **complessità** della situazione attuale, dovuta alla presenza di documenti che affermano concetti tra loro diversi: per questo motivo ci si chiede quale autonomia debba essere realizzata e come. Parrebbe opportuno comprendere il significato di cultura e di struttura della professionalità docente ed affidare l'autovalutazione ad una *authority* che decida (prof. Viscardi).

* E' stato ribadito come: 1) esista confusione su alcuni concetti di base, come quello di democrazia; 2) molti confondano l'affievolirsi dei propri principi con la sparizione degli stessi; 3) esista un'eccessiva fiducia nello Stato e nello statalismo (prof. Argeri).

⇒ Insieme all'autonomia devono essere attuate anche altre riforme, come quella dei cicli; l'autovalutazione, infine, esiste già, ma dovrebbe essere realizzata da esperti, a livello nazionale (prof. Marchegiani).

⇒ La valutazione dovrebbe avvenire secondo criteri oggettivi, ma occorre un potere centrale forte che consenta l'autovalutazione; riguardo i **valori**, infine, essi rimangono costanti, ma cambia il punto di vista dei soggetti su di loro (prof. Rovetta).