

Il governo del sistema di istruzione

organizzazione complessa a legame debole

richiede partecipazione e forte leadership educativa a qualsiasi livello

- **La complessità rimossa o ridotta ad algoritmo della norma (leggi, decreti, ordinanze, note, ecc. ecc)**
- **Ricerca l'essenza del problema e individuare i punti critici**

Governare: obiettivo, rotta e strumentazione

- **L'obiettivo (art. 3 della Costituzione)**

Rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del paese

- **La rotta (artt. 33 e 34 della Costituzione)**

- **garantire il diritto allo studio a tutti** fino al raggiungimento delle competenze necessarie ad essere cittadini del proprio tempo;
- **assicurare le condizioni affinché i capaci e i meritevoli** possano raggiungere i più elevati livelli di istruzione.

- **La Strumentazione** (ordinamenti, apparati, personale, risorse)

Lo scarto tra obiettivi e risultati

Tassi di abbandono scolastico (giovani con solo il titolo di scuola secondaria di I grado) valori %			
	Europa	Italia	Differenza
2009	13,8	18,6	+4,8
2019	10,2	13,5	+3,2
incrementi	-3,6	-5,1	

NEET Giovani tra 14 e 24 anni che non studiano e non lavorano valori %			
	Europa	Italia	Differenza
2009	12,7	19	+6,3
2019	10,1	18,1	+8,0
incrementi	-2,6	-0,9	

Percentuale di laureati tra i giovani tra 25 e 34 anni			
	Europa	Italia	Differenza
2019	41	29	-12

I tentativi generosi delle scuole (per rimuovere i limiti del sistema di istruzione)

- **La scuola può tutto** (Simonetta Salacone)
- **Colui che è maestro di scuola può cambiare la faccia del mondo** (Leibniz)

È per “maestro di scuola” intendiamo tutte le persone che si occupano di educazione, direttamente o indirettamente (Mariella Spinosi, ricordando l’affermazione di Leibniz).

Affermazioni suggestive e stimolanti ma parziali

Né il singolo docente né la singola scuola possono colmare il divario tra il nostro paese e quelli con cui siamo chiamati a confrontarci e a competere per mantenere i livelli di benessere, di welfare e di diritti civili

La solitudine delle scuole

È impossibile che le scuole da sole senza interventi esterni di carattere strutturale, programmati, continuati nel tempo, monitorati, possano azzerare o almeno ridurre in modo significativo le differenze interne alle diverse realtà territoriali e tra le macro aree del paese.

Un elenco (parziale) degli interventi necessari

- **Centralità di chi apprende**
- **Personale preparato, motivato e adeguatamente retribuito**
- **Risorse finanziarie sufficienti**
- **Strutture, infrastrutture e servizi di qualità**
- **Obiettivi generali chiari, coerenti con il dettato costituzionale**
- **Ordinamenti conseguenti agli obiettivi generali**
- **Tempo scuola disteso non saturato dall'orario delle discipline**
- **Organici rispondenti alle esigenze**
- **Stabilità del personale**
- **Un contesto culturale consapevole del ruolo della formazione**

L'elenco può essere arricchito o ridotto.

Il libro di G. Cerini «le riforme (im)possibili offre spunti interessanti in merito.

Prime considerazioni (la strumentazione non è idonea)

Con un assetto di governo come quello attuale

qualsiasi intervento è destinato all'insuccesso

(o quantomeno a risultati molto parziali*)

Oggi è pressoché impossibile tradurre in risultati proposte e provvedimenti significativi ed ipotesi serie di riforma del sistema.

L'esame di alcuni processi degli ultimi decenni mostra la tendenza alla **moltiplicazione frustrante degli annunci e degli atti amministrativi.**

È necessario prendere atto che ci sono alcuni problemi strutturali che vanno affrontati per dare una prospettiva di efficacia a qualsiasi intervento tendente a migliorare le condizioni della scuola.

* Vedi i periodici annunci di mirabolanti piani di investimento da 5, 7, 11 miliardi per l'edilizia seguiti da poco o nulla perché i processi decisionali e la ripartizione delle competenze non è idonea a tradurre in risultati i proclami.

LO SCARTO TRA ESIGENZE E REALTÀ

Incapacità di gestire la scuola per tutti

Lo sviluppo del processo di scolarizzazione

(man mano che la scuola si apriva **non solo ai capaci e meritevoli, ai motivati, a quelli che avevano alle spalle una famiglia** che dava e trasmetteva il valore dell'istruzione, ma anche a coloro che non avevano queste caratteristiche)

doveva essere accompagnato dalla capacità di porre l'attenzione su tutti i fattori, interni ed esterni alla scuola, che favoriscono o pregiudicano il successo scolastico.

Lo aveva capito e denunciato con forza **Don Milani**

Se si perdono i ragazzi più difficili, la scuola non è più scuola

*“**Un'altra scuola possibile c'è, ma a Marco e Simone è toccata questa; non sono loro che non sono fatti per la scuola ma è la scuola che non è pensata per loro. È fatta ancora per quelli che imparerebbero anche senza scuola.**”*

In un bell'articolo pubblicato su Articolo 33 di ottobre, **Beppe Bagni** ce lo ricorda

I problemi da affrontare

I dati dimostrano l'inadeguatezza del nostro sistema ad intervenire per ridurre le disuguaglianze di partenza

Si possono individuare due problemi da affrontare:

- **Consapevolezza culturale e politica dell'importanza dell'istruzione e della necessità di un sistema equo ed inclusivo**
- **Una strumentazione ordinamentale e organizzativa coerente con tale consapevolezza**
- Il primo problema sembrerebbe risolto almeno sul piano teorico (Vedi le ripetute dichiarazioni sul ruolo dell'istruzione, sull'inclusione e sulla lotta alla dispersione; recentemente «Commissione europea Lussemburgo marzo 2022 -Verso l'equità e l'inclusione nell'istruzione superiore in Europa»)
- Proviamo a ragionare sulla **strumentazione (sistema di governo)**

La complessità degli interventi potrebbe scoraggiare ma è necessario

- Evitare atteggiamenti rinunciatari
- Evitare di pensare che esista la formula per risolvere tutti i problemi

Alcune questioni da affrontare

- **Una concezione corporativa del riparto delle competenze** tra Stato, Regioni e Enti locali
- **Competenze delicate e complesse senza adeguate risorse** (umane e finanziarie)
- **Nessuna definizione dei livelli essenziali delle prestazioni** e delle risorse necessarie
- **Nessun obiettivo esplicito di convergenza** rispetto ai servizi affidati alle competenze locali
- **Nessuna seria strumentazione di verifica e correzione delle divergenze**
- **Impedimenti di carattere amministrativo**
 - Un'amministrazione con ranghi sempre più ridotti ed un impianto, di fatto, burocratico e centralistico
 - **Le scuole**, sede di sintesi ed integrazione per garantire a ciascuno il successo formativo, sono il vaso di coccio e **il luogo delle contraddizioni: sempre più grandi, sempre più isolate, sempre più burocratizzate**

E' possibile individuare i problemi e ragionare sulle soluzioni possibili

Esempi da altri paesi e da altri sistemi pubblici in cui i processi di riforma ci sono stati con limiti ma anche con risultati interessanti.

Alcune scelte su cui riflettere

- **Le commissioni degli esami di maturità**
- Il dimensionamento della rete scolastica
- **La soppressione distretti scolastici e degli IRRSAE/IRRE**
- Il ridimensionamento del corpo ispettivo
- **La mancata costituzione dei centri di supporto alle istituzioni scolastiche**

La mancata attuazione della riforma degli organi collegiali previsti dal Dlgs 233/1999

Non si è trattato del complotto di forze oscure.

E' stata sufficiente la combinazione di alcuni fattori:

- **la pressione del Ministero del Tesoro o MEF;**
- Il fastidio dell'Amministrazione per le strutture tecniche e di partecipazione;
- **una mancanza di consapevolezza degli effetti indotti;**
- una scarsa considerazione del sistema di istruzione e del suo governo;
- **la forza di conservazione degli apparati;**
- la mancata resistenza del mondo della scuola perché venivano coinvolte poche persone.

Gli effetti sono stati e sono perversi.

PROMEMORIA

I Distretti ...dovevano rappresentare il **collegamento fra le rappresentanze della scuola, degli Enti locali, delle organizzazioni sindacali del lavoratori dipendenti e autonomi e delle associazioni culturali di massa ...**

stabilire un rapporto fra la scuola e la realtà sociale (Giuseppe Chiarante 1976).

consentire la **programmazione dell' organizzazione della scuola, dei servizi ad essa destinati, delle iniziative in settori come la sperimentazione l'aggiornamento, l'educazione permanente, le attività parascolastiche ed extrascolastiche.**

IRRSAE (Istituti Regionali di Ricerca, Sperimentazione e Aggiornamento Educativi DPR 419/74

- **raccogliere, elaborare e diffondere la documentazione pedagogico-didattica;**
- **condurre ricerche nel campo educativo;**
- **promuovere iniziative di aggiornamento dei docenti.**

GLI ISPETTORI ... con compiti di assistenza tecnico-didattica, studio e ricerca, consulenza alle istituzioni scolastiche;

effettuare ispezioni concernenti specifiche situazioni (attivate su disposizione dell'Amministrazione scolastica).

Requisiti: una professionalità particolarmente ricca; **imparzialità e autonomia di giudizio, rigorosa riservatezza.**

COMMISSIONE ESTERNA per gli esami di maturità: doveva garantire la comparabilità dei risultati sull'intero territorio nazionale

DIMENSIONAMENTO DELLA RETE SCOLASTICA: scarsa considerazione del numero dei plessi, della pluralità degli ordini e degli indirizzi

L'amministrazione leggera

Sono stati eliminati tutti i livelli intermedi non organici agli apparati amministrativi (IRRSAE, ISPETTORI, DISTRETTI)

Non sono stati mai costituiti i centri di supporto alle istituzioni scolastiche autonome (CSI)

Le scuole hanno assunto compiti e dimensioni non appropriate per una gestione partecipata ed efficace. La dimensione burocratica formale ha finito per soffocare quella pedagogico-didattica. Sono cresciute le spinte all'isolamento e all'autoreferenzialità.

Cosa rimane?

Una amministrazione centrale con snodi regionali e sedi provinciali e (arrotondando)

8.000 sedi di organizzazione del servizio con 40.000 punti di erogazione (plessi o succursali).

Scelte «giustificate» con esigenze di risparmio, praticate nei punti di minor resistenza, in alcuni casi suggerite e comunque non contrastate dagli apparati amministrativi. Grande assente: l'interesse della scuola.

- **Lo Stato appare spesso debole e incerto**
- **Le Regioni, tra competenze esclusive e concorrenti, facendo leva anche su un diverso meccanismo di legittimazione elettorale, a volte sono portate a forzare il delicato equilibrio istituzionale**
- **Gli Enti Locali e le Istituzioni scolastiche autonome, gli anelli terminali a cui è affidato il compito di predisporre le condizioni per garantire un reale esercizio del diritto alla studio, spesso non sono nelle condizioni di esercitare in modo soddisfacente la loro funzione**
- **A lungo l'attenzione è stata posta sul contenzioso Stato/Regioni**
(risolto con le sentenze della Corte costituzionale ma riaperto con la richiesta di autonomia differenziata in materia di istruzione da parte alcune Regioni)
- **Scarso l'interesse mostrato sulle condizioni e sulle modalità con cui vengono esercitate le competenze**

Le asimmetrie istituzionali

Regioni, Province e Comuni, con dimensioni demografiche e territoriali, risorse umane, economiche e tradizioni culturali completamente diverse **hanno le stesse delicate competenze decisive per affrontare alcuni nodi strutturali del nostro sistema.**

I comuni

7.904 comuni che vanno da 2.783.809 abitanti (Roma 2021) a Morterone (Lecco) con 32 abitanti*

Ed hanno comunque, per il primo ciclo, le stesse competenze in materia di

edilizia scolastica, mense, trasporti, lotta alla dispersione, orientamento scolastico e professionale, supporto per alunni disabili

Le province **(con le stesse competenze per il secondo ciclo)**

Dopo la loro «*soppressione*» occorre assumere a riferimento le ripartizioni territoriali (107)

80 province, 14 aree metropolitane, 6 liberi consorzi comunali in Sicilia, 2 province autonome in Trentino-Alto Adige, 5 province soppresse in Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta richiamate per memoria e per ragioni di omogeneità di analisi

Con dimensioni che vanno da *Roma città metropolitana con 4.231.451* a *Isernia con 81.415*

* Un terzo dei comuni ha meno di 1.000 abitanti

Alcuni punti di riferimento da tener presenti

- **Un efficace riparto delle competenze** implica una integrazione che deve trovare la sintesi nella garanzia dei diritti della persona (La prassi si caratterizza per non un esercizio corporativo delle stesse)

La Corte costituzionale con la sentenza 200/2009 dovrebbe aver chiarito molte cose
«il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica»

Tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale rientrano anche quelli **connessi al sistema dell'istruzione**, con riferimento ai quali **deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale.**

Il grande assente: Il successo formativo

Il Regolamento sull'autonomia riconosce che, al fine di garantire **il successo formativo**, gli interventi devono essere adeguati ai diversi contesti ed alle caratteristiche dei soggetti.

Questa indicazione deve valere per l'intero sistema educativo di istruzione e formazione e deve essere rapportato ai diversi contesti socio-culturali e territoriali.

I LEA per la sanità fanno riferimento al concetto di **appropriatezza**.

Gli interventi devono essere appropriati = adeguati ed idonei ad affrontare il problema.

Per aggredire il nodo delle disuguaglianze del sistema educativo è necessario costruire **una rete di relazioni in grado di riportare a sintesi le diverse competenze al fine di poter intervenire nei punti di sofferenza in modo tempestivo e coordinato.**

Un nodo da affrontare: il rapporto con il territorio

« **Il territorio rappresenta una risorsa strategica per la qualità della scuola** »

Un'affermazione sentita ripetere tante volte al punto di ritenerla incontestabile.

Quale territorio?

Ci sono **territori ricchi di risorse culturali, civiche ed economiche**

ce ne sono **di segno diametralmente opposto** e ci sono le situazioni intermedie.

Nella prima ipotesi il territorio rappresenta una risorsa per la scuola,

nella seconda ipotesi è la scuola che deve rappresentare una risorsa per il territorio.

Spetta allo Stato garantire che gli squilibri territoriali non si traducano in disuguaglianze nell'esercizio di diritti fondamentali come l'istruzione anche attraverso politiche idonee al riequilibrio territoriale.

Lo stato non ha attivato gli strumenti di cui poteva avvalersi secondo la Costituzione e le leggi.

Il dibattito si è incentrato quasi esclusivamente sulla distribuzione delle competenze.

Dal confronto sulle competenze al loro esercizio

Alcune condizioni necessarie per evitare che gli squilibri territoriali non si traducano in disuguaglianze nell'esercizio di diritti fondamentali come l'istruzione.

- **Definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**
- **Stabilire le condizioni e le risorse necessarie ad assicurare l'effettiva garanzia dei LEP (Dirigenti, docenti, personale ausiliario tecnico e amministrativo strutture, strumentazione, nidi, mense, trasporti, tempo scuola, integrazione, orientamento, lotta alla dispersione...)**
- **Predisporre le condizioni per un esercizio integrato delle competenze**
- **Monitorare e contrastare realmente gli squilibri territoriali**

Una ipotesi di lavoro (da approfondire)

- Si può anche sperare che ci siano le condizioni politiche per operare scelte adeguate
- **Resta il fatto che con questo assetto avrebbero una scarsa possibilità di dare i risultati auspicati**

Rimane prioritario un intervento sull'assetto di governo del sistema

- **Individuare gli snodi necessari a riconnettere i diversi attori del sistema**
- Ragionare sulle dimensioni territoriali più idonee per un governo territoriale e per la riduzione degli squilibri locali, regionali e nazionali
- **Definire le funzioni e le competenze necessarie per questo livello del sistema**
- Realizzare sedi idonee a documentare e diffondere le esperienze positive e a promuovere la crescita complessiva del sistema educativo
- **Valorizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche affinché singolarmente ed in rete possano svolgere la loro funzione delicata e strategica**

Le istanze da rappresentare e portare a sintesi nel territorio

- Gli obiettivi nazionali (indicazioni ed ordinamenti)
- I livelli essenziali delle prestazioni
- Le competenze scientifiche, tecniche e professionali necessarie
(al governo territoriale ed al miglioramento della qualità dell'offerta formativa)
- Le caratteristiche e le esigenze specifiche
 - del territorio
 - delle famiglie
 - degli studenti
- Le competenze degli enti locali
- Le competenze e le istanze delle istituzioni scolastiche autonome
- Le proposte e le istanze del personale

Le dimensioni territoriali idonee ad un governo territoriale

- Le dimensioni territoriali devono consentire la realizzazione di politiche di riequilibrio interne al territorio e tra i territori
- Vanno rapportate essenzialmente alla popolazione scolastica, alle caratteristiche del territorio ed alla completezza dell'offerta formativa.
- Primi riferimenti:
 - livelli provinciali o sub provinciali con mediamente circa 30 - 40 istituzioni scolastiche (infanzia, primo e secondo ciclo) in modo che in ogni ambito sia possibile scegliere tra i diversi percorsi scolastici del secondo ciclo (complessivamente circa 200 - 250 ambiti).
 - valori medi indicativi che possono rappresentare punti di riferimento anche per la programmazione dell'offerta formativa sul territorio con variazioni rispetto al valore medio, in relazione a specifiche esigenze e caratteristiche.
 - Questi ambiti dovrebbero rappresentare **il punto di incontro delle diverse istanze interessate al sistema educativo del territorio** e **un livello di sintesi delle competenze**

Alcuni suggerimenti possono venire dall'esperienza di altri paesi come ad es. le *Académie* del sistema scolastico francese o le autorità educative locali (LEA) dell'Inghilterra e del Galles

Le presenze e i compiti

Ognuna delle istanze indicate deve essere rappresentata

Non un altro organismo burocratico

Le diverse componenti possono costituire una **Conferenza locale***.

La Conferenza deve avere poche competenze, ma effettivamente esigibili:

- **Un potere di indirizzo nei confronti di chi ha il potere decisionale;**
- **Il diritto ad avere risposte motivate in caso di non accoglimento;**
- **Una rendicontazione generale delle attività effettivamente svolte.**

L' amministrazione si deve dotare di una amministrazione con una articolazione coerente dal punto do vista territoriale e funzionale

* 30 componenti in totale?

Una diversa articolazione e concezione dell'amministrazione

Obiettivi ed ipotesi di lavoro

- **Avvicinare e qualificare le funzioni dell'amministrazione scolastica** in funzione di servizio alle scuole

Prevedendo per ciascun ambito territoriale la presenza di dirigenti tecnici e i funzionari amministrativi

necessari a svolgere i compiti propri dell'amministrazione e a **sostenere le istituzioni scolastiche**

affinché possano garantire il raggiungimento degli obiettivi definiti.

La struttura deve essere in grado di alleggerire le scuole di tutti gli adempimenti burocratici ripetitivi

- **Prevedere la presenza di centri di ricerca e documentazione di supporto alle istituzioni scolastiche e di raccordo con le istituzioni universitarie**

Coordinamento ed obiettivi degli ambiti

- Coordinamento regionale e nazionale degli ambiti
- Assegnazione a ciascun ambito di obiettivi di convergenza nazionale
- Individuazione e assegnazione delle risorse ordinarie (e ove necessario aggiuntive) necessarie per il raggiungimento degli obiettivi
- Monitoraggio degli obiettivi
- Rendicontazione delle attività

Limiti della riflessione e della proposta

1. **Eccessiva attenzione agli spetti organizzativi**
2. **Limiti di fattibilità da esplorare**
3. **Ipotesi di sperimentazione da costruire**

**Sicuramente da smontare e rimontare...dopo averne messo inevidenza limiti e contraddizioni
In modo da costruirne un'altra migliore, più partecipata e più razionale**

**Ma occorre partire da una consapevolezza:
senza modifiche strutturali nell'assetto dell'organizzazione complessiva del sistema
c'è un rischio elevato che gli interventi migliorativi falliscano e si consolidino quelli dannosi.**