

VITTORIO CAMPIONE
IL SISTEMA DELLA FORMAZIONE:
PER ARRIVARE A LISBONA *

in corso di pubblicazione in:
**ASTRID – Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la
competitività del Paese** – a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini –
Passigli editore – Firenze 2005

Si definisce sistema della formazione (o, “in europeo”, sistema educativo) un insieme di processi che consentono alle persone, innanzitutto, lo sviluppo delle proprie potenzialità, ma anche di affrontare con successo la vita lavorativa.

Un sistema così definito si deve misurare oggi con cambiamenti radicali nei processi produttivi e nelle funzioni lavorative. Questi cambiamenti richiedono profili in uscita **integrabili** fra loro grazie alla capacità di acquisire una cultura sistemica e ricchi e complessi in termini di **responsabilità** (che si traduce negli obiettivi formativi della capacità di analisi e di decisione e della comprensione delle interazioni e delle relazioni sociali) e di **varietà delle competenze** (che è indispensabile per dominare le infrastrutture produttive e leggere i diversi contesti nei quali il lavoro si situa).

Rispetto a cambiamenti di tale natura il sistema educativo non può più essere inteso come lo strumento per la trasmissione delle conoscenze o per la riproduzione dell’essere sociale. Occorre invece, specie nell’ambito della formazione di base, che si strutturi in modo da preparare il campo per la costruzione di questi profili.

In questo quadro i cosiddetti saperi essenziali (linguaggi, calcolo, educazione alla cittadinanza, scienze, tecnologia) rappresentano la base su cui edificare il moderno sistema educativo nelle società contemporanee sviluppate, e la scelta di individuarli e porli con forza diventa uno dei più importanti fattori a sostegno della crescita.

In Italia però la situazione è diversa e nel corso della legislatura si è, se possibile, ancora aggravata a causa del conservatorismo e della parzialità dell’azione di governo.

* Le questioni trattate sono state da me più ampiamente sviluppate nell’articolo “*Cambiare per governare*” pubblicato nel numero 3/2004 di *Italianieuropei* e nel forum contenuto nel “*Rapporto sulla scuola dell’autonomia 2004*” edito a cura dell’Osservatorio sulla scuola dell’autonomia del Centro “V. Bachelet” della Luiss e della Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo.

Per i dati il riferimento è, in genere, “*Report sur l’éducation*” *Les indicateurs de l’OCDE 2004*

Le caratteristiche e le condizioni del sistema educativo italiano, quindi, anziché strumento per accompagnare il consolidamento e il rilancio del paese continuano ad essere un fattore di declino, anzi un vero e proprio handicap con il quale l'Italia ha, fino ad ora, convissuto più o meno a fatica ma che ora si rivela insostenibile.

Le scelte strutturali compiute nel passato quali la mancanza di un canale di formazione professionale qualificato e collegato alla realtà del mondo del lavoro e la centralizzazione del sistema in ogni suo aspetto hanno reso impossibile fornire un servizio di istruzione che corrispondesse alle necessità del Paese e alle esigenze dei cittadini. Tale impedimento si è aggravato sempre di più con il passar del tempo.

Adesso, dinanzi alle esigenze derivanti dall'integrazione sovranazionale di cui gli obiettivi di Lisbona sono l'esplicitazione, i limiti del sistema tendono a implodere anche perché gli effetti della inefficacia del sistema educativo si sono cristallizzati e appaiono ormai in primo piano fra le cause delle difficoltà del paese.

L'Italia mantiene infatti tre elementi di "ritardo" la cui incidenza cresce sempre di più mentre la loro dimensione si attenua con grande lentezza: il numero di giovani (18/24 anni) con il solo obbligo scolastico che continuano ad essere **uno su quattro**; il rapporto assolutamente insufficiente di diplomati e laureati sul totale della popolazione che continua ad essere poco più di **un terzo** ed il numero di coloro i quali non sono in grado di comprendere neanche un testo elementare che **si avvicina al 20%**. A ciò si aggiunga che, secondo le rilevazioni più recenti, i cittadini italiani fra 25 e 64 anni hanno trascorso mediamente nel sistema educativo 9,4 anni a fronte di una media OCDE di 11,8 (Tabella 1.1).

Non c'è quasi bisogno di ricordare che, secondo gli studi di settore più attendibili, questa differenza di oltre due punti rispetto alla media europea produce un ritardo del tasso di crescita relativo di eguale entità. Gli effetti a medio e lungo termine sono evidenti.

Tabella 1.1 - Livello di istruzione/formazione raggiunto: popolazione adulta (2002)

Distribuzione della popolazione tra i 25 ed i 64 anni per il più alto livello di istruzione/formazione conseguito

	Pre- primary and primary education	Lower secondary education	Upper secondary education			Post- secondary non- tertiary education	Tertiary education		All levels of education	Average years of schooling
			ISCE D 3C Short	ISCED 3C Long/3 B	ISCE D 3A		Type B	Type A and advanced research programmes		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
Australia	x(2)	39	a	11	19	x(5)	11	20	100	13,1
Austria	x(2)	22	a	49	7	7	7	7	100	11,3
Belgium	19	21	a	8	24	1	15	13	100	11,2
Canada	6	12	a	x(5)	28	12	22	21	100	12,9
Czech Republic	n	12	x(4)	43	33	x(5)	x(8)	12	100	12,4
Denmark	n	20	x(2)	46	5	1	8	20	100	13,3
Finland	x(2)	25	a	a	42	n	17	16	100	12,4
France	17	18	27	3	10	n	12	12	100	10,9
Germany	2	15	a	52	3	5	10	13	100	13,4
Greece	37	10	2	2	25	5	6	13	100	10,5
Hungary	3	26	a	29	27	2	n	14	100	11,5
Iceland	2	32	7	a	23	10	6	20	100	13,4
Ireland	21	18	a	a	23	12	10	16	100	12,7
Italy	20	33	2	6	26	2	x(8)	10	100	9,4
Japan	x(2)	16	a	x(5)	47	x(9)	16	20	100	12,6
Korea	15	15	a	x(5)	45	a	8	18	100	11,7
Luxembou rg	23	15	5	21	14	3	7	12	100	12,9
Mexico	73	14	a	7	a	a	3	2	100	7,4
Netherlan ds	12	22	x(4)	24	13	5	3	22	100	13,5
New Zealand	x(2)	24	a	21	18	8	15	15	100	10,6
Norway	n	13	a	40	12	3	3	28	100	13,8
Poland	x(2)	18	35	a	31	4	x(8)	12	100	11,9
Portugal	67	13	x(5)	x(5)	11	x(5)	2	7	100	8,0
Slovak Republic	1	13	x(4)	40	35	x(5)	1	10	100	12,5
Spain	32	26	n	6	11	n	7	17	100	10,3
Sweden	8	10	a	x(5)	49	x(7)	15	18	100	12,4
Switzerlan d	3	12	2	44	6	7	9	16	100	12,8
Turkey	65	10	a	6	10	a	x(8)	9	100	9,6
United Kingdom	n	16	19	22	15	x(9)	8	19	100	12,7
United States	5	8	x(5)	x(5)	49	x(5)	9	29	100	12,7
Media	14	18	3	16	22	3	8	15	100	11,8
Israël	2	17	x(5)	x(5)	38	x(7)	16	26	100	m

Nota: x indica che i dati sono inclusi in un'altra colonna.
La colonna di riferimento è quella indicate in parentesi dopo la x

OECD. See Annex 3 for a description of ISCED-97 levels, ISCED-97 country mappings

Fra tutti questi elementi però quello che, nel breve periodo, ha le maggiori conseguenze sulla struttura del mercato del lavoro è indubbiamente il secondo: il numero assolutamente insufficiente di diplomati rappresenta infatti un deficit qualitativo.

Il diploma di scuola secondaria superiore che in passato rappresentava addirittura un possibile accesso alle professioni e che comunque garantiva una collocazione professionale come tecnico o quadro, oggi è il vero grado minimo di attestazione di competenze senza le quali l'accesso a un lavoro socialmente riconosciuto è praticamente precluso.

È chiaro che rispetto a questi dati gli interventi che l'Unione Europea ha indicato e molti paesi hanno messo in atto negli ultimi cinque anni sono tutti opportuni ed urgenti ma, in assenza di politiche nazionali che si pongano contemporaneamente l'obiettivo di intervenire in modo drastico sul ritardo, non sono sufficienti. Occorrono azioni straordinarie per migliorare i risultati dell'Italia rispetto agli indicatori fondamentali tesi a misurare la quantità e il valore delle risorse umane che il sistema educativo provvede ogni anno a qualificare.

Le modifiche da apportare al sistema così come è oggi (la cosiddetta riforma della scuola) non sarebbero affatto sufficienti e corrono il rischio, se separate dall'intervento straordinario, di rivelarsi inutili se non controproducenti.

Le misure adottate dal governo nazionale in questa come nella fase finale della scorsa legislatura hanno avuto questo limite e quindi non hanno aggredito le patologie del sistema di istruzione e formazione che infatti sono rimaste sostanzialmente immutate.

I fabbisogni formativi del paese che, analogamente a quanto individuato in sede comunitaria, riguardano in gran parte personale qualificato da utilizzare nei servizi e capace di gestire mansioni complesse in rapporto con tecnologie evolute, vengono in larga misura disattesi da un'offerta insufficiente per quantità e non corrispondente agli standard necessari a causa della cronica assenza di elementi di adeguata professionalizzazione nel sistema di istruzione secondaria italiano (che anzi si licealizza sempre più) e della mancanza a tutt'oggi di un sistema di formazione professionale che vada oltre l'addestramento.

Se si osserva la tabella si può rilevare immediatamente che l'Italia è pressoché l'unico dei grandi paesi europei a vedere la assoluta prevalenza di diplomati nei licei fra quanti hanno completato la secondaria superiore.

Beninteso, la professionalizzazione di cui si parla non è certo la acquisizione di una competenza di mestiere parziale e in esso rinchiusa, ma un alto profilo tecnico capace di accreditare nei più diversi contesti, in modo flessibile, un lavoratore autorevole che produce innovazione relativa al processo produttivo al quale partecipa.

Ciò contribuisce, tra l'altro, ad alimentare un comportamento negativo di una parte del sistema delle imprese che privilegia lo sfruttamento di posizioni di nicchia e attività con un basso o bassissimo tasso di innovazione, collocandoci ai primi posti in Europa per fatturato derivante da prodotti di nuova commercializzazione (spesso ottenuti assemblando bene quello che altri hanno prodotto) ma mantenendoci agli ultimi posti per quanto riguarda brevetti e produzioni ad alto contenuto tecnologico.

Il fenomeno dei giovani che nel nord-est (e non solo) abbandonano gli studi prima della conclusione per andare a lavorare nelle piccole e medie aziende è certamente frutto anche dei miti di una gioventù che vuole disponibilità di risorse economiche ed è anche un fenomeno che incrocia l'esigenza delle imprese che per quelle produzioni hanno bisogno più di disponibilità che non di competenze professionali. Tale uscita precoce da ogni sistema educativo, però, oltre a condannare la gran parte di questi giovani ad una espulsione precoce e senza ritorno dal mercato del lavoro, alimenta il circolo vizioso che porta all'esaurimento di un modello fondato sulle piccole e medie imprese.

Moltiplicare i licei (come nella proposta avanzata dal governo in questa legislatura) o estendere l'obbligo a 18 anni in un percorso pressoché unico (come suggerito ancora qualche volta a sinistra) significa continuare a sottoscrivere l'approccio culturale (Croce e Gentile, per intendersi) secondo il quale la cosiddetta "formazione complessiva dell'uomo e del cittadino lavoratore" è fornita da quel mirabile insieme di tradizione classica e umanesimo cristiano di cui il liceo classico rappresenta l'esemplificazione. Non è un caso che si parli di far studiare il latino in tutti e otto i licei della proposta governativa e che i tentativi di innovazione educativa riescano al massimo a immaginare discipline da aggiungere e mai una diversa organizzazione del lavoro e del curriculum.

Le contraddizioni e le parzialità del dibattito politico italiano su questi temi hanno fatto sì che anche nel confronto tra maggioranza ed opposizione la centralità del rispetto degli obiettivi di Lisbona finisse con l'essere formale, marginale e a volte addirittura assente.

Occorre invece ripartire da questo punto.

L'insieme delle scelte adottate dall'UE è finalizzato a fare dell'Europa la società della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. La visione che i governi europei posero nel 2000 alla base delle decisioni comunitarie non si limitava ad ispirarsi, come forse qualcuno ha creduto, ad un generoso egualitarismo vagamente progressista che puntasse a più occupazione e a livelli più elevati di istruzione. Il senso generale di quegli obiettivi derivava da una tempestiva previsione sulla competizione futura fra i maggiori paesi del mondo e quindi dalla conseguente necessità di elevare la capacità dei paesi dell'UE di moltiplicare la propria ricchezza principale fatta di conoscenza e specializzazioni qualificate.

Se fino a ieri in questo campo i diversi paesi hanno proceduto in modo diseguale e con risultati che derivavano soprattutto dalle tradizioni consolidate, l'accelerazione dello sviluppo delle tecnologie e l'interdipendenza dei diversi sistemi nazionali obbliga a mutare registro.

Per un paese come l'Italia, che ha ritardi e difformità rilevanti rispetto ai maggiori partner europei, far proprie (e non solo con dichiarazioni formali) le scelte di Lisbona è indispensabile se si vuole continuare a stare nel gruppo di testa dell'UE.

Colmare il divario che si è consolidato nel tempo non è impossibile, ma comporta l'abbandono di impostazioni che privilegiano l'obiettivo di una riforma di sistema intesa come risolutiva messa a punto dell'ordinamento. Bisogna convincersi che non esiste una strategia che possa, senza profonde modifiche, affiancare e far convivere l'impianto della scuola italiana incentrato su una tradizione liceale ricca di contenuti culturali ma carica anche di malfunzionamenti con le esigenze di innovazione e con una domanda sociale che, anche se in modo generico, chiede con forza crescente un rapporto più stretto fra formazione e lavoro.

Occorre chiarire, 80 anni dopo la riforma Gentile, che quella scuola **non** è il modello per la formazione della classe dirigente ma un percorso specialistico come altri (e i malfunzionamenti probabilmente derivano dalla tendenza a semplificarlo snaturandolo). La formazione delle giovani generazioni, bacino a cui attingere per rinnovare le classi dirigenti, passa da dieci anni di formazione di base di qualità, da un percorso specialistico (umanistico, scientifico o tecnico che sia) di alto livello svolto in alternanza con esperienze di lavoro e da corsi di educazione terziaria (università e non solo) che uniscano università e ricerca anche qui in rapporto al lavoro e alle professioni.

Così la domanda sociale cui facevamo riferimento può uscire dalla generica petizione di principio e concretizzarsi in specifici modelli di offerta formativa. La tradizione culturale che per parte sua ha riempito di sé i licei italiani deve probabilmente svilupparsi ancora di più nei percorsi propri (liceo classico e relativi studi universitari) e ridefinirsi nei suoi contenuti essenziali per quanto riguarda il resto del sistema educativo.

Scienze e tecnologia, ingegneria e finanza, design e spettacolo, ma anche le discipline giuridiche, mediche o legate alla formazione sono tutti ambiti che riguardano le professioni e i lavori di oggi e, credibilmente, del prossimo futuro. Accentuare nel sistema educativo la capacità di accompagnare la "formazione complessiva" delle giovani generazioni in direzione di una creatività applicata a questi settori è quanto oggi occorre e può interrompere quel perverso destino che, nell'impianto educativo attuale, espelle sistematicamente un numero di studenti stabilmente fisso sul 20% del totale. Con l'aggravante che, da diversi anni ormai, assistiamo anche all'inaridirsi di

gran parte del restante 80% che non riesce a vedere qualità in quanto il sistema educativo trasferisce loro.

E' anche per questo motivo che accanto alle azioni necessarie per riorganizzare il sistema educativo occorre, per colmare il divario che si è creato, destinare attenzione e risorse a quelle fasce di popolazione adulta che negli ultimi anni non ha completato alcun percorso formativo (o lo ha fatto in modo sostanzialmente inefficace). Occorre cioè porsi e risolvere il problema del suo reinserimento in circuiti formativi accelerati e di qualità. Ciò può avvenire (come era stato già proposto in passato e ripreso recentemente) mediante il lancio di un programma nazionale di recupero che si rivolga prioritariamente a questi cittadini per rimotivarli in specifici percorsi finalizzati ad un inserimento lavorativo e professionale qualificato.

Questo programma è oggi realistico anche grazie alla possibilità di utilizzare tecnologie che consentono di non riprodurre puramente e semplicemente l'ambiente scolastico. Prendere in mano il libro lasciato cadere a 16 anni è difficile, riagganciare quei contenuti attraverso un percorso agevolato dalle tecnologie è possibile, è più semplice ed è una strada che deve essere tentata.

Partire da Lisbona (e confermare la validità dell'approccio pur rimodulandone, se necessario, i tempi) da questo punto di vista aiuta moltissimo: da una parte diventa prioritario, come già accennato, l'intervento sugli adulti e su tutti i segmenti che riguardano il rapporto con il lavoro, dall'altra diventa fondamentale progettare percorsi che, fin dall'infanzia, comincino a rivedere l'intera organizzazione del lavoro scolastico incentrandolo sull'apprendimento, sullo studente, sulla flessibilità dei percorsi, sull'attenzione al territorio, sull'innovazione.

È questo il modo (e non la sostituzione di un modello a un altro) per far essere la scuola di tutti e di ognuno, per formare dei cittadini, per far scegliere fra diverse opportunità da esplorare. E per far scegliere sempre, o almeno più volte. Il sistema educativo a canne d'organo non è meno sbagliato se le biforcazioni avvengono più tardi. Va data al paese la possibilità di usare la scuola come una rete di nodi collegati che possono consentire una molteplicità di percorsi egualmente validi da costruire, a partire dalle proprie vocazioni, con una continuità che non è necessariamente verticale.

La condanna (che ha un forte orientamento di sinistra ma è condivisa certamente anche da cittadini di diverso orientamento) del carattere largamente aprioristico e ottusamente classista dell'orientamento precoce degli studenti socialmente e culturalmente più svantaggiati non si traduce quasi mai nella richiesta di una qualificazione dei percorsi di istruzione tecnica e professionale per farli essere competitivi e vincenti sul piano della qualità. La richiesta è sempre (e irresponsabilmente) quella di rinviare il momento della scelta. I dati sull'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani diplomati in tutti i paesi, tra l'altro, non riportano alcuna differenza

apprezzabile in termini di occupabilità in relazione al percorso seguito, liceale o professionale che sia, proprio perché quest'ultimo è qualificato (almeno) quanto il primo.

In sintesi: il sistema educativo italiano non ha mai sostenuto la crescita complessiva del paese. Esso è stato infatti costruito più con prevalenti finalità sociali: positive ("fare gli italiani") o negative (riprodurre e confermare le divisioni di ceto). Quasi mai in relazione alle esigenze dello sviluppo e della competitività del paese. La sola eccezione significativa è rappresentata dalla riforma della media unica voluta dal primo centro-sinistra che aveva un rapporto visibile e forte con le modificazioni dell'organizzazione del lavoro. Purtroppo però le implicazioni per i sistemi formativi dell'avvento di modelli post-industriali non sono state colte per tempo e quindi anziché ipotizzare percorsi con un crescente contenuto professionale di qualità flessibile e adattabile a partire dalla padronanza delle tecnologie e dei linguaggi, l'obiettivo prevalente è stato "aggiornare" il contenuto culturale (e un po' anche ideologico) dei percorsi liceali pensati in precedenza senza intervenire sulla assenza totale di percorsi effettivamente professionali.

La collocazione attuale dell'Italia nei confronti internazionali in materia di formazione è figlia di queste scelte. Il risultato è che troviamo davanti a noi tutti i paesi che hanno un tasso di sviluppo costante e significativo e che hanno progressivamente messo a punto il proprio sistema formativo per integrare sempre di più i suoi caratteri con quelli del paese, mentre alle nostre spalle tutti i paesi stanno effettuando una rincorsa poderosa e si apprestano a superarci (se già non lo hanno fatto).

Indipendentemente dal parametro adottato (titolo di studio posseduto, numero di anni di istruzione frequentati, livello di comprensione di un testo o di capacità di calcolo) l'Italia si colloca comunque agli ultimi posti nei confronti internazionali fra paesi sviluppati. E' l'eredità di un ritardo originario e degli errori compiuti, ma anche (e oggi forse maggiormente) dell'ostinazione a ricercare soluzioni organiche che oltre che improbabili si rivelano addirittura dannose: la velocità dei cambiamenti mal sopporta un sistema costruito fuori dal confronto quotidiano con le realtà concrete.

E' questo un ulteriore motivo per abbandonare ogni forma di centralismo nel governo del sistema. Il centralismo del sistema educativo ha rappresentato, come dicevamo all'inizio, il secondo fattore di condizionamento negativo dell'andamento del rapporto con il paese nel suo complesso. La scelta di governare dal centro anche i più minuti passaggi procedurali (la politica delle circolari) oltre che l'orientamento culturale e il ruolo più generale del sistema educativo, fu dovuta a fattori politici e culturali profondi. Essa è stata difesa fino alla metà degli anni '90 dalle diverse forze che nel tempo si sono succedute al governo ed è stata mantenuta come il sacro fuoco di olimpia da una burocrazia che in quella scelta vedeva la base stessa della sopravvivenza del proprio ruolo e del proprio potere.

In questo contesto l'adozione della autonomia delle istituzioni scolastiche con la legge 59/97, il suo regolamento attuativo (DPR 275/99), e la successiva approvazione della legge 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione (che garantisce ulteriormente l'autonomia scolastica), rappresentano un decisivo cambiamento del quadro precedente e forniscono lo strumento per progettare, coordinare e monitorare le azioni necessarie.

E' evidente però che, innestandosi su un solido e antico corpo centralistico, l'autonomia non può farsi strada e affermarsi se non implementata costantemente sia con misure atte a far progressivamente ritrarre l'amministrazione centrale e periferica sia con adeguati stanziamenti di risorse finanziarie. La copertura istituzionale dell'autonomia scolastica ottenuta con la messa a punto di tutte le relative norme regolamentari e con il riferimento all'interno del nuovo Titolo V Cost., non è infatti sufficiente se poi si mantengono (sia pure con nome mutato) i vecchi provveditori, se si tende a fare degli Uffici Scolastici Regionali degli uffici periferici subordinati, se si allontana ancor di più l'autonomia finanziaria burocratizzando al massimo la gestione delle risorse e comprimendone l'entità.

Sostenere che l'autonomia scolastica rappresenta un punto fermo non reversibile non deve far pensare che non esistano o non siano fortissimi gli ostacoli al suo sviluppo. L'orientamento dell'attuale governo più che valorizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche sembra più incoraggiare il ruolo delle famiglie. L'amministrazione, per parte sua, in carenza di indirizzi vincolanti, manifesta una forte coazione a riprodurre modelli gerarchici. Ciò non toglie però che sono intervenute modifiche importanti in merito alla gestione centralizzata del sistema di istruzione in particolare relativamente ad una diversa distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. L'alleanza oggettiva, se così può essere chiamata, fra istituzioni operanti sul territorio e scuole autonome è la realtà a cui può collegarsi il concreto sviluppo di ogni iniziativa di riforma.

La sentenza recentemente emessa dalla Consulta (n. 13 del gennaio 2004) pone le premesse per una definizione dei rapporti fra Stato, Regioni e autonomia delle scuole assai diversa dall'approccio fino ad ora prevalente. Senza tener conto a sufficienza del complesso delle norme che si è venuto consolidando negli ultimi anni in materia di istruzione, era infatti invalsa la tendenza a usare il concetto di regionalizzazione (e quello ancora più oscuro di *devolution*) con riferimenti ricorrenti ai contenuti dell'insegnamento più che non alla distinzione dei poteri. Massima espressione di questa tendenza è stato il venir meno nella legge 53/2003 (e nei provvedimenti fino ad ora emessi e ad essa collegati) della quota di programmi riservata alla decisione dei singoli istituti sostituiti impropriamente in questa titolarità dalle Regioni.

La sentenza della Consulta ristabilisce con chiarezza le attribuzioni ("Nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e

determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle reti scolastica”) e pone in modo irreversibile un punto fermo: la gestione dell’intero sistema e la programmazione del suo sviluppo a partire dagli indirizzi che deve dare lo Stato, spetta alle Regioni e a tale potere, in ultima analisi, devono riferirsi le scuole autonome.

Ovviamente tutto ciò presuppone la messa a punto di standard precisi (ed omogenei) e il varo di una normativa che oggi non è esistente, ma questa è la linea lungo la quale il legislatore regionale è invitato a muoversi nell’immediato futuro.

A conferma di ciò si veda il passo della sentenza che ribadisce che: “il riparto imposto dall’art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina.”

Ciò comporta che, lungi dall’essere ostacolata, l’autonomia delle istituzioni scolastiche può ricevere un impulso decisivo dalla corretta attuazione di un ordinamento ispirato a principi federali quale quello definito dalla legge 3/2001: ogni indebolimento (fino al venir meno) di un ruolo centralistico dello Stato attraverso un Ministero ordinatore fin nei dettagli più minuti della quotidianità della vita scolastica, esalta l’autonomia delle scuole e le obbliga a costruire la propria identità in rapporto con la ricchezza e le potenzialità dei diversi territori in cui sono inserite.

Qui è la base di un possibile rapporto delle autonomie (istituzionali e funzionali) fra di loro e di queste con le diverse comunità e con le forze economiche operanti nel territorio. Ed è in vista di tali rapporti che l’autonomia delle istituzioni scolastiche e formative va completata e nelle autonomie locali va incoraggiata la tendenza (peraltro già in atto) a costruire rapporti con le scuole ispirati alla programmazione delle azioni educative.

Alla realizzazione dell’obiettivo di una piena autonomia mancano però anche due passaggi importanti: la possibilità di assumere i docenti occorrenti alla caratterizzazione della propria offerta formativa (ma la trattazione di questo aspetto esula da questo contributo) e la piena autonomia finanziaria.

Questa è da intendersi nel duplice senso della possibilità di reperire risorse all’interno delle comunità di cui le scuole fanno parte e della facoltà di gestire queste e i trasferimenti provenienti

dallo Stato e da Regioni ed Enti locali senza vincoli di destinazione (ma con l'ovvio vincolo della certificazione del bilancio). Un indirizzo del genere, che trovò al momento della legislazione istitutiva dell'autonomia delle fiere opposizioni di carattere ideologico originate dal timore di un processo di aziendalizzazione del servizio di istruzione, ha progressivamente conquistato terreno almeno nella prassi concreta relativa alla ricerca di finanziamenti esterni e meriterebbe una discussione approfondita per poter ricevere una adeguata sanzione legislativa (altro problema è quello della gestione del budget senza vincoli di destinazione che vede una opposizione della Amministrazione dello Stato in tutte le sue articolazioni in nome di un feticismo dei controlli centralistici che non trova l'eguale in alcun paese moderno).

Fino a quando il "costo della scuola" coinciderà, per lo Stato, con il costo del personale e, per le famiglie, con il costo dei libri è evidente che il tema dell'autonomia finanziaria sarà profondamente viziato. Se invece il bilancio di una scuola arriverà a comprendere tutte le attività che vi si svolgono e le risorse (umane e materiali) occorrenti per quelle attività, si potrà costruire una politica di bilancio frutto (nelle uscite) di scelte anche differenti nella gestione degli indirizzi e (nelle entrate) di norme generali ma anche di specifici rapporti consolidati nel territorio. Se non vi è dubbio che la scuola è pubblica anche in quanto garantita dai finanziamenti pubblici occorrenti al suo funzionamento, essa è autonoma anche in quanto gestisce in proprio quelli e altri finanziamenti.

In generale però l'azione del legislatore, nazionale e regionale, dovrà guardare alla messa a punto degli strumenti per il governo del sistema di istruzione che potranno così dare ordine e sistematicità a una sperimentazione diffusa dei rapporti sul territorio: definizione dell'offerta formativa in rapporto ai fabbisogni e alle vocazioni produttive, definizione di percorsi di alternanza scuola-lavoro, definizione di forme di partecipazione. L'obiettivo è quello di garantire, anche se gradualmente, il passaggio delle istituzioni scolastiche dal ruolo di terminale di percorsi tutti uguali e programmati altrove a quello di protagonista, con le altre istituzioni, nella definizione di percorsi anche assai diversi.

La conclusione cui vogliamo esplicitamente arrivare è che assumere in generale l'investimento in risorse umane come priorità strategica non è sufficiente per invertire la tendenza e contrastare il declino. L'investimento deve essere selettivo e puntare all'aumento consistente di diplomati e laureati e al recupero di quote significative dei giovani che negli scorsi anni sono stati espulsi precocemente dal sistema educativo.

Gli strumenti per fare ciò, oltre a un aumento degli investimenti in rapporto al PIL, vanno individuati nella riorganizzazione del governo del sistema e nella modifica dell'organizzazione del lavoro con l'introduzione su larga scala delle tecnologie didattiche.