



Istruzione (ASTRID) - Appunto per la riunione del 19 settembre 2002

(C. Marzuoli - 18 settembre 2002)

Alla luce delle precedenti discussioni e dei vari contributi, vorrei sottolineare quel che segue

A. Istruzione: alcune questioni di merito

1. *Istruzione, istruzione e formazione professionale.*

Una qualsiasi posizione non può che provare a costruire un "modello" in cui sin dall'inizio siano ricollegati (come parti - più o meno diverse - di un unico tutto) "istruzione" e "istruzione e formazione professionale": questa potrebbe essere infatti un'autentica novità, capace di suggerire e innescare modi e prospettive rilevanti in termini assolutamente generali e basilari per l'intero sistema (e per relativizzare e ricondurre a forse più limitate proporzioni al tre problematiche e altre discussioni). E ciò sia per ragioni sostanziali, di reale rinnovamento del rapporto istruzione (in senso ampio) e società e di recupero di molti alla dimensione dell'istruzione (e dunque anche dell'educazione civile), sia per ragioni giuridiche (le nuove attribuzioni delle Regioni)

2. *Pubblico e privato.*

2.1. Non mi pare possibile delineare un qualsiasi sistema senza esprimere chiaramente una posizione (o più posizioni) sul punto del rapporto fra scuole pubbliche e scuole private nel sistema nazionale (cioè: pubblico) dell'istruzione.

A mio avviso, se non si interviene su questo punto, si rischia di disegnare un sistema in cui una componente essenziale appare facilmente manovrabile da esigenze politiche contingenti in direzioni imprevedibili e comunque tali da piegare l'intero modello a quelle contingenze.

2.2. Occorre dunque:

a) valutare se l'inserimento della scuola privata di tendenza nel sistema pubblico dell'istruzione (62/2000) corrisponde o non a Costituzione;

b) in ogni caso, posto che la legge citata è vigente (e finché lo sarà, indipendente da ogni altra valutazione), occorre comunque (a maggior ragione, dal mio punto di vista, che - come noto, è nel senso della illegittimità dell'inserimento della scuola privata di tendenza) intervenire per garantire quei valori che la specifica disciplina introdotta da detta legge rischia di pregiudicare gravemente; perciò:

ba) sono da rivedere ("inventare", in realtà) le garanzie per il personale docente

bb) sono da prevedere dei controlli seri (non si dica che libertà e controllo sono incompatibili; la libertà è incompatibile solo con *certi* controlli);

bc) è da disciplinare l'attribuzione dei finanziamenti attraverso procedure assolutamente imparziali, trasparenti e tali da promuovere, almeno per una certa quota dell'intero sistema (se scuola privata addirittura di tendenza vi deve essere - o si deve subire, dal mio punto di vista), quanto meno un

effettivo pluralismo fra le scuole; gli interventi pubblici sono da indirizzare verso la nascita di scuole non di tendenza sia di scuole rappresentative dell e più diverse tendenze che - ormai, anche per effetto dell'immigrazione - sono presenti nel nostro Paese

2.3. Rimane da verificare quale sia (e se vi sia) se vi sia uno spazio di intervento delle Regioni (in attesa di interventi nazionali, che mi sembrano altamente improbabili) (vedi oltre punto B)

3. *Istituzioni politiche e istruzione*

3.1. L'istruzione è un servizio che il potere pubblico deve mettere a disposizione dei cittadini con risorse pubbliche per finalità sia di interesse dei cittadini singoli che per finalità di interesse generale: certi aspetti non possono che essere rimessi alla decisione del potere politico.

Naturalmente, dato che la materia coinvolge posizioni di libertà (di insegnamento, ecc.) e aspetti qualificabili sotto il profilo tecnico, il potere pubblico potrà definire quegli aspetti solo dopo che i soggetti portatori dell e posizioni di libertà e delle competenze "tecniche" abbiano avuto modo di esprimersi secondo procedimenti e forme organizzative che garantiscano loro la massima "indipendenza" possibile.

Peraltro, ciò che è appartiene alla politica (molto o poco ora non importa), è da ritenere anche (in via preliminare, salvo l'interferenza di altri principi: le norme generali sull'istruzione, ecc.) di possibile spettanza anche regionale. Mi pare di poter condividere ampiamente l'appunto di Barberio Corsetti a proposito di Regioni e curricula

4. *Libertà di insegnamento, personale docente, altro personale, datore di lavoro, dirigente scolastico*

4.1 - La libertà di insegnamento deve essere garantita innanzitutto come misura a tutela e garanzia delle libertà dei cittadini. Di conseguenza essa deve essere disciplinata con legge.

Naturalmente, essa dovrebbe essere garantita per ogni docente che opera nell'ambito del servizio nazionale di istruzione e dunque anche (anzi: in primo luogo) nei confronti dei docenti esercenti l'insegnamento nelle scuole private (il che però non è di facile realizzazione se si ammettono scuole private di tendenza, vedi sopra 2.2).

2. La libertà di insegnamento opera in un contesto di pubblico servizio e dunque non significa

affatto assenza di misure di direzione e di controllo. Anzi (in ipotesi di attività inserite in pubblici servizi), quanto maggiore è la libertà (del prestatore), quanto più vi debbono essere appropriate forme di direzione e di controllo (sugli aspetti che non sono intrinseca espressione di libertà).

Si tratta dunque: di ri-verificare la separazione fra aspetti liberi e aspetti non liberi; di prendere atto che, molto probabilmente, vi è una zona "grigia"; di accertare se le discipline attuali in ordine ai rapporti fra docenti, scuole, amministrazione datore di lavoro, siano adeguate

4.3. La libertà di insegnamento si garantisce (fra altro) assicurando forme pubbliche e concorsuali di assunzione e rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

L'esigenza indicata costituisce - fatalmente - un elemento di rigidità del sistema e, in particolare, per la posizione di autonomia delle istituzioni in cui si organizza e si eroga il servizio (le scuole). Peraltro, a mio avviso, essa è assolutamente prevalente e deve condizionare il sistema.

4.4. La necessità di avere personale docente il più possibile adeguato rispetto alle realtà in cui operano le singole scuole e quella di attuare anche un principio di flessibilità (indubbiamente utile)

possono essere soddisfatte attraverso il ricorso a personale tecnico da utilizzare a supporto dell'attività di insegnamento, ma privo della funzione e della responsabilità della docenza, nonché attraverso meccanismi di selezione (pubblica e concorsuale) e di controllo del personale docente più appropriati di quelli finora usati.

4.5. Il datore di lavoro del personale docente. La libertà di insegnamento è meglio (o: solo?) garantita se il datore di lavoro è di maggiori dimensioni (è utile soffermarvisi); pertanto, nel nuovo assetto istituzionale la soluzione più adatta sarebbe (mio avviso) la "regionalizzazione" del personale docente (ferme identiche garanzie di libertà su tutto il territorio nazionale), il che potrebbe risolvere qualche problema di rapporti con il settore dell'istruzione e formazione professionale

6. La complessità del sistema e del servizio da erogare nonché il numero (centinaia di migliaia)

dei docenti suggeriscono di mantenere a figura del dirigente dei singoli istituti come figura autonoma, anche se ne debbono essere verificati compiti, poteri, responsabilità, dipendenze.

5. *L'autonomia delle scuole.*

È un valore essenziale (una risorsa, vedi De Martin), da attuare e da sviluppare. Ma è uno dei valori, da invernare insieme agli altri, e dunque alla luce e nel rispetto dei limiti derivanti da quanto sopra.

Per evitare, da un lato, che l'autonomia delle scuole diventi "autoreferenzialità" e, da un altro, che essa possa essere impropriamente condizionata dalla realtà in cui opera (poteri sociali, poteri istituzionali, ecc.), occorre:

a) sostituire le forme di partecipazione degli utenti (genitori e studenti) di tipo "organico" con forme di partecipazione "esterne": diritti di accesso, procedimenti per l'espressione di pareri obbligatori, diritti a udienze pubbliche, ecc.

b) prevedere raccordi organizzativi-procedurali con il sistema degli enti territoriali e con i soggetti sociali, allo scopo di garantire:

ba) forme pubbliche e trasparenti di contatto fra istituzione politica locale, soggetti sociali, scuole

bb) forme pubbliche e trasparenti delle politiche e degli interventi delle singole istituzioni locali

6. *Sistema della valutazione e dei controlli.*

Nei settori considerati, non pare appropriato

insistere sull'autonomia senza contestualmente provvedere anche sul versante dei controlli.

Data (di nuovo) la complessità del sistema, l'argomento non può che comprendere forme molteplici di controllo, che debbono riguardare "entità" (profili, attività, oggetti, persone) molto diverse: ad esempio, un controllo sull'apprendimento, un controllo sull'efficienza del funzionamento degli apparati, un controllo sulla rispondenza o non ai bisogni locali quali espressi secondo le procedure previste, un controllo di legalità (il che non significa necessariamente un controllo preventivo su atti), ecc.

7. *Diritto allo studio e misure di sostegno.*

Lo segnalo solo per memoria; nel merito credo che sia da ribadire che le forme di intervento su questo piano non possono contraddire o contrastare con i principi di cui ai punti precedenti.

B) Chi deve provvedere e come.

Allo Stato spettano i "lep" e le "norme generali" sull'istruzione nonché le norme di principio in materia di istruzione e poi spetta di fare tutto il necessario (e presto) per trasferire mezzi personali e materiali alle istituzioni competenti sul piano delle funzioni amministrative. Sul punto non mi soffermo.

E' invece da chiedersi che cosa possano fare, intanto, le Regioni. Fra i tanti problemi, mi parrebbe da approfondire:

- a) se le Regioni possano esercitare la loro potestà legislativa (a parte il settore istruzione e formazione professionale) anche in assenza di "lep" e di norme generali sull'istruzione;
- b) se possano intervenire, in particolare, in relazione alle questioni (o ad alcuni aspetti delle questioni) accennate sopra ai punti 2.2 (come già anticipato), 5 e 6.