

## **LA MANCATA RIFORMA DELLA SCUOLA**

### ***Manuale di sopravvivenza agli abbagli mediatici.***

Perfino Matteo Renzi ora consiglia di non chiamarla *Riforma della scuola*. Ha proprio ragione. Non si vede il cambiamento strutturale della scuola italiana. Non c'è alcuna strategia per rimuovere gli ostacoli che impediscono al nostro sistema di assolvere pienamente ai compiti repubblicani: la disegualianza nell'accesso e nell'esito dell'istruzione, soprattutto nel Mezzogiorno; le scarse risorse che hanno frenato l'adeguamento della didattica ai caratteri del mondo nuovo; la struttura dei cicli vecchia e ridondante, che costringe i giovani a rimanere a scuola un anno in più, perdendo nelle superiori i buoni risultati raggiunti dalle elementari; la regressione degli apprendimenti negli adulti che colloca l'Italia negli ultimi posti, altro che "superpotenza" culturale.

Non si finirà mai di ringraziare gli insegnanti e i presidi che in mezzo a tante difficoltà realizzano già la buona scuola. Ma la gratitudine non deve oscurare la consapevolezza del ritardo. Il sistema scolastico è fuori misura rispetto alle ambizioni che deve darsi un grande paese civile.

### **1. IL BOOMERANG DELLA BUONA SCUOLA**

Il disegno di legge (di seguito ddl) è privo di idee e di progetti. Tullio De Mauro è ricorso all'autorità del linguista per ricordare che l'assenza contribuisce almeno come la presenza a produrre il significato. È prima di tutto una riforma mancata. E il vuoto condiziona il pieno.

I sostenitori del ddl rispondono che tutti gli obiettivi strategici sono presenti e vengono messi sulle spalle dell'autonomia scolastica. È la chiave che sembra poter aprire tutte le porte. Lo strumento pratico è "l'organico dell'autonomia", anche detto *funzionale*, che mette a disposizione qualche insegnante in più rispetto all'attuale dotazione. Spetta ai presidi utilizzare le nuove risorse per risolvere tutti i problemi. L'articolo 2 ne indica una ventina in modo confuso ed eterogeneo, mettendo sullo stesso piano piccole e grandi questioni, obiettivi e metodi, competenze e strumenti, senza neppure porsi il tema dell'organizzazione dei processi. Si passa dalla terza lingua europea al potenziamento della matematica, dalle attività di laboratorio ai percorsi individualizzati, dall'educazione alla pace all'autoimprenditorialità, dai beni comuni alle conoscenze finanziarie, dal paesaggio allo sport agonistico, dal bullismo ai social network, cercando di non dimenticare nulla del *mainstream*.

È illusorio che pochi insegnanti in aggiunta possano risolvere tutti questi problemi e ancor meno i quattro grandi ritardi sopra richiamati. La dispersione scolastica, la nuova didattica, la durata dell'apprendimento e l'educazione degli adulti richiederebbero grandi politiche nazionali, capaci di porre mete ambiziose e condivise, assicurare finanziamenti duraturi e strumenti innovativi, mobilitare tutti gli attori istituzionali e sociali. Il Ministero è inadatto a svolgere compiti strategici e tanto più a organizzare i processi perché da tempo si è specializzato solo a scrivere leggi. Fa quello che può, elenca le cose da fare, ci mette il sigillo delle norme e scarica la responsabilità sulle scuole. L'autonomia diventa un alibi per coprire il vuoto delle politiche nazionali.

L'organico dell'autonomia serve anche ad un'altra finalità. È stato pensato per risolvere le contraddizioni della politica del personale, il vero e unico argomento del ddl. È ottima l'intenzione di chiudere la vicenda delle graduatorie dei precari. Ci vuole attenzione ai dettagli per evitare di lasciare una coda da cui possa ripartire il

fenomeno. Sarebbe davvero un successo se in futuro i giovani insegnanti fossero selezionati solo per concorso. Tuttavia l'assorbimento delle graduatorie non è indolore. I profili dei neoassunti non sempre corrispondono ai fabbisogni delle scuole. Si potrebbe creare uno squilibrio tra l'offerta di certe discipline e gli insegnamenti che servono, tanto è vero che il ddl autorizza la copertura delle cattedre con personale sprovvisto della relativa abilitazione. C'è il pericolo di abbassare la qualità didattica. Una parte dei nuovi insegnanti sono collocati sui posti "per il potenziamento dell'attività formativa" e però anche incaricati della copertura delle supplenze. L'operazione serve a compensare gli squilibri creati dal pur sacrosanto assorbimento delle graduatorie.

Riassumendo, l'organico dell'autonomia svolge due funzioni molto diverse e tendenzialmente conflittuali: a) aumento della qualità dell'offerta formativa, secondo una ventina di obiettivi definiti all'articolo 2; b) gestione delle risorse finalizzata a ridurre gli squilibri tra assunzioni e fabbisogni nonché a coprire le supplenze. È evidente che le esigenze della seconda funzione prevarranno sugli obiettivi della prima. Per fare un esempio, un insegnante è impegnato in un progetto sulla dispersione scolastica - forse perché non ha l'abilitazione necessaria per la cattedra - e deve poi lasciare la sua attività per andare a coprire le supplenze. Gli obiettivi di qualità saranno perseguiti solo dopo aver coperto le falle della gestione del personale. Se l'organico aggiuntivo è ampio, si possono sostenere i conflitti tra le due funzioni, ma se i margini sono scarsi la qualità soccombe all'emergenza delle supplenze. Il governo dichiara nella relazione tecnica circa 50 mila insegnanti in aggiunta. Poi si aggiungono altrettanti neoassunti che vanno a coprire il turnover rimasto scoperto negli anni passati, arrivando così alla cifra totale dei centomila che è stata comunicata, ma non scritta in legge. Secondo i sindacati i vuoti del turnover ammontano a 90 mila e di conseguenza l'organico aggiuntivo si riduce a 10 mila posti. Sarebbe un livello inadeguato a gestire entrambe le funzioni e forse già insufficiente per le supplenze. Chiederemo al governo di chiarire questo punto cruciale.

L'aumento di fondi riguarda solo le assunzioni aggiuntive, mentre il turnover è già coperto dall'impegno di spesa per il personale in servizio che va in pensione. Se davvero le 50 mila assunzioni aggiuntive fossero solo 10 mila, ci sarebbe lo spazio, senza ulteriore aggravio, per consentire l'accesso ad altri 40 mila precari, oltre quelli già previsti.

L'attuazione del ddl, soprattutto all'inizio dell'anno scolastico, presenterà molte difficoltà, affidate per lo più alla buona volontà dell'autonomia. Gli esiti saranno molto diversi: le buone scuole sapranno tirare fuori il meglio dalle nuove regole, ma quelle già in affanno faticeranno a gestire le contraddizioni.

Anche nella previsione più ottimistica, certo non sarà la svolta epocale dichiarata all'inizio. Lo stesso Renzi ha constatato uno scarto tra annuncio e realtà, come fece capire all'assemblea di Bologna in chiusura della consultazione online. Se n'è fatto un cruccio perché davvero voleva dare una buona notizia al mondo della scuola. Si possono condividere o meno le sue idee - come si sa non appartengo ai plaudenti - ma gli riconosco il merito di farne una priorità per il paese. Posso aggiungere che non ho mai visto i vecchi leader della sinistra fare come lui, discutere per ore di scuola con i parlamentari Pd, senza usare il telefonino, neppure durante crisi internazionali, rivelando una competenza specifica e una sincera passione. L'impegno diretto del Presidente del Consiglio poteva essere una risorsa utile, se applicato a una vera riforma. Quando, invece, si è accorto del vuoto, il giocatore brillante ha sopperito alle carenze della squadra tentando di risolvere la partita con una mossa ad effetto. Ha inserito nel disegno di legge certe proposte nuove di sicuro impatto mediatico e di scarsa sostanza, scelte accuratamente per suscitare uno scontro ideologico che potesse alzare la tensione fino a coprire l'assenza di contenuti. È ricorso al consueto repertorio imponendo anche alla scuola le ricette già viste nei mesi passati: a) "l'uomo solo al comando" stavolta è il preside che nomina gli insegnanti e assegna aumenti di

merito; b) il "Jobs Act del docente" cancella la titolarità della cattedra e rende possibile il trasferimento dopo tre anni, intaccando la libertà di insegnamento. Proprio come il lavoratore che perde la tutela dal licenziamento ingiustificato; anche nella scuola all'inizio solo per i nuovi assunti, ma a regime per tutti.

Sono soluzioni da raccontare nei talk-show accarezzando le mode vincenti, ma risultano del tutto estranee alle reali esigenze e alla complessa logica della scuola. L'ideologia dominante vorrebbe applicare le leggi di mercato - che già zoppicano in economia come si è visto nella crisi - anche alle dinamiche non lineari di un mondo vitale come la scuola. Ma i conti non tornano. Per il bravo insegnante vale certamente l'incentivo economico, ma anche un set di motivazioni che attengono al valore della cultura, all'intensa relazione umana tra maestro-allievo, al senso di appartenenza a un'istituzione pubblica, che non rientrano nel paradigma competitivo. Il preside non è un capo azienda perché non paga il danno economico di scelte sbagliate e opera dentro sistemi chiusi non concorrenziali. Il potere di nomina concentra in alcune scuole i presidi e gli insegnanti più bravi; le altre scuole peggiorano, ma non sono aziende che possono fallire per essere sostituite da altre più produttive, degradano solo l'offerta formativa per gli studenti. L'economicismo si spinge a stimare l'effetto della proposta in un aumento di Pil dello 0.4% (previsione contenuta nel DEF); come possa misurarsi la ricaduta macroeconomica dei poteri del preside è un mistero rivelato solo ai sacerdoti del liberismo.

Si è diffusa una retorica della meritocrazia che propone un uso poco intelligente del merito. Vorrebbe dare incentivi economici alle scuole che vanno bene e penalizzazioni a quelle più deboli che quindi saranno ancora più deboli. La proposta era presente nel documento della buona scuola, non è stata applicata nel ddl, ma ne rappresenta la logica. È una ricetta conservativa dell'esistente, non è affatto innovativa, poiché accentua gli squilibri invece di rimuoverli. La politica pubblica non può essere ridotta al bonus-malus finanziario, bisogna investire sui processi organizzativi sia per dare opportunità ai migliori sia per aiutare le strutture a uscire dalla trappola dell'inadeguatezza. Le risorse pubbliche devono essere spese per innalzare la qualità dell'intero sistema, non una parte contro l'altra.

A causa della logica estranea imposta al mondo della scuola, gli emendamenti al ddl rischiano talvolta di produrre effetti negativi pur partendo da buone intenzioni, come si è visto alla Camera. Nel tentativo di ridurre l'arbitrio del preside, si è incaricata una commissione per la definizione dei criteri. Una vasta letteratura scientifica internazionale mette in luce la difficoltà di valutare il contributo formativo del docente al netto delle condizioni di partenza e di contesto dello studente. Che tale questione possa essere risolta scuola per scuola da un gruppo di genitori, di docenti e di studenti - una sorta di Soviet sprovvisto di qualsiasi competenza metodologica - è davvero incredibile. Se poi, la valutazione dei "risultati ottenuti.. in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni", come dice l'art. 13, viene ridotta volgarmente ai voti degli studenti, il professore sarà incentivato ad alzarli a tutti per ottenere un aumento di stipendio. Il governo rischia di promuovere il "sei politico" che tanto temeva.

Bisogna riscrivere il testo di legge seguendo una logica diversa, almeno su tre questioni cruciali.

**La dignità dell'insegnante.** Il buon docente innalza il livello dell'istituzione, costituisce un esempio per i colleghi e un ideale civile che accompagna gli studenti nel corso della vita. Come si valorizza una risorsa tanto preziosa? Non può bastare l'obolo di qualche decina di euro elargito in concorrenza con i colleghi, ci vuole un riconoscimento più ricco sia nella dimensione individuale sia in quella comunitaria. Si deve costruire uno sviluppo professionale che approdi a una nuova figura: il *Maestro della didattica*, l'insegnante esperto che oltre l'attività docente svolge funzioni di sostegno delle competenze didattiche anche in relazione con la ricerca universitaria, cura i piani di formazione, facilita le forme di mentoring e tutoring dei docenti,

l'orientamento degli studenti, la riflessione sulle emergenze educative e la diffusione delle buone pratiche nelle reti di scuole.

Questo riconoscimento individuale sarebbe avvertito come un arricchimento dall'intera comunità scolastica che ne otterrebbe un beneficio indiretto. Nel mondo complesso della scuola, dice Domenico Chiesa, si cresce in competizione con se stessi e in cooperazione con gli altri.

Nella pratica le disfunzioni più gravi derivano dalla piccola percentuale di insegnanti che hanno smarrito o non hanno mai avuto l'attitudine al mestiere. Può anche capitare che gli eventi di natura psicologica, familiare o di salute causino la perdita di quella motivazione indispensabile in un lavoro tanto intrecciato con le relazioni umane. Il principale problema di un preside consiste nel collocare queste persone nelle posizioni meno esposte, ma a costo di complicare l'organizzazione con effetti negativi a catena. Non si può costringere una persona che non vuole più insegnare a rimanere in cattedra tutta la vita. È più saggio consentire, su richiesta degli interessati, la *via d'uscita dalla docenza*, mediante il trasferimento in altri settori della pubblica amministrazione nei posti che si liberano con i pensionamenti, senza aggravii per le finanze. Un provvedimento del genere venne preso nel 1993 dal ministro Sabino Cassese con risultati molto positivi. Oggi non viene neppure preso in considerazione per motivi prima di tutto ideologici. La dottrina alla moda dice che la qualità di un sistema si innalza con le eccellenze. È certamente giusto premiare il merito del buon insegnante, ma la sua performance non può migliorare più di tanto perché è già al massimo. Invece se si innalzano anche di poco i livelli più bassi l'effetto sul sistema è di un ordine di grandezza più alto. La qualità di sistema non si misura sulle punte isolate, ma dipende dalla gran parte degli insegnanti "sufficientemente buoni", secondo l'espressione introdotta da Donald Winnicott per sfatare il mito della "madre perfetta".

La politica pubblica deve valorizzare proprio questo insieme dei "sufficientemente buoni" che forma il carattere di un sistema scolastico nazionale. Negli ultimi decenni, invece, sono stati demotivati e penalizzati da quasi tutti i provvedimenti legislativi: il blocco degli stipendi, la mancanza di risorse, la complicazione burocratica. Rimaneva solo una forza a loro disposizione, la titolarità della cattedra e la libertà di insegnamento. Se viene meno anche quest'ultimo riconoscimento, si ferisce la dignità dell'insegnante. La ragione profonda della protesta che il governo non riesce neppure a capire.

b) **La cultura della valutazione.** Il ddl rivela una concezione rozza della valutazione come strumento di separazione tra insegnanti che rischia di rafforzare antichi pregiudizi e ostilità. Infatti una parte del movimento di protesta ha dato una risposta altrettanto rozza arrivando a negare qualsiasi verifica dei risultati. È una falsa contrapposizione. La valutazione non è inventata dal governo né può essere negata dalle proteste per il semplice motivo che è presente da sempre nella scuola, come sanno proprio gli insegnanti che tutti i giorni regolano l'azione educativa secondo i risultati dell'apprendimento. Si tratta allora di rafforzare la *cultura della valutazione* mediante la formazione mirata, le buone pratiche, la consapevolezza dei risultati anche quantitativi. Di grande utilità è proprio il dialogo che può venire tra l'autovalutazione interna e la verifica dei risultati da parte di soggetti esterni qualificati. È la condizione per migliorare la qualità a tutti i livelli, dall'équipe docente, alla scuola, al territorio fino al sistema nazionale. Lo stanno già facendo le scuole proprio in questi giorni, sulla base del Rapporto di autovalutazione (RAV) dell'Invalsi, guidato oggi da un'esperta di educazione come Annamaria Ajello. Bisogna poi integrare la crescita professionale dei singoli con l'analisi dei risultati dei gruppi e della scuola, facendo ricorso a esperti che affiancano la comunità educativa. Certo, è un approccio complesso, lungo e basato sulla sedimentazione delle esperienze, che però non si vende bene sui media. Perciò il governo semplifica con il bonus, ignorando il

processo attivato dallo stesso ministero. Dalla valutazione come attività intrinseca all'attività didattica, si passa alla valutazione come clava da agitare contro la scuola.

c) **Il buongoverno della scuola.** I nuovi poteri conferiti al dirigente scolastico sono inutili o dannosi. Ho conosciuto presidi fantastici che sono capaci di incantare gli insegnanti, gli studenti e le famiglie. Esprimono il prestigio personale attraverso le relazioni informali, non invocano mai le norme per convincere. Chi invece non possiede l'autorevolezza necessaria e vuole imporre scelte sbagliate ai docenti, farà ampio ricorso alla nuova legge. Il saldo di efficacia è inesorabilmente negativo: il meglio non aumenta, il peggio si rafforza.

Il buongoverno della scuola dipende dal clima di condivisione - dalla qualità delle relazioni tra pari - e può essere deteriorato dallo squilibrio dei poteri amministrativi.

L'autorevolezza dei presidi non si crea per legge, ma prendendosi cura della qualità della funzione con un mix di misure concrete. Innanzitutto, porre fine alle distorsioni della politica ministeriale. Circa un migliaio di scuole sono oggi senza titolare, le assunzioni sono state realizzate mediante discutibili concorsi, basati su quiz spesso sbagliati, con regole farraginose che hanno creato il blocco delle graduatorie e un contenzioso spaventoso, tanto è vero che diverse pagine del ddl sono state scritte per dirimerlo. Dopo tanti anni di chiacchiere non c'è ancora un modello convincente di valutazione dei dirigenti ed è stato anzi smantellato il corpo degli ispettori che in passato ha saputo esprimere almeno in parte un controllo di qualità.

Se si voleva dare poteri ai presidi, bisognava prima invertire queste fenomeni negativi e anzi riqualificare tutti i livelli alti del sistema. Invece si prosegue nel degradarli, introducendo nel ddl la chiamata diretta di circa 70 ispettori, in deroga al concorso e alle percentuali stabilite dalla legge per gli incarichi esterni. La nomina politica della massima figura di garanzia è paradossale e inaccettabile.

Infine, bisogna invertire la tendenza alla burocratizzazione. Se le principali preoccupazioni del preside riguardano gli adempimenti delle infinite leggi e le precauzioni da prendere nei contenziosi giudiziari, rimane ben poco tempo da dedicare alle esigenze educative. Le scuole hanno bisogno invece di una guida di alto livello pedagogico, che sappia curare la comunità, le relazioni con le famiglie e il territorio.

Sorge allora una domanda politica: ma il governo aveva proprio bisogno di creare uno sconquasso per approvare un provvedimento tanto modesto? Si potevano evitare tante proteste se nella scrittura del ddl il Ministro non avesse commesso tanti errori madornali che i deputati del Pd hanno dovuto in parte correggere, senza però cambiare la logica. Non c'era bisogno di alzare i toni della propaganda per un disegno di legge che rimesta cose vecchie, senza alcuna innovazione.

Proprio lo scarto tra annuncio e risultato ha contribuito alla mobilitazione collettiva. La retorica nuovista non ha incantato il mondo della scuola che è abituato a leggere e a documentarsi. Appena è circolato il disegno di legge, si è levato in pochi giorni un tam tam di critiche, non solo su argomenti particolari, ma per un motivo generale.

È apparso un film già visto con le riforme epocali che hanno solo aggravato i problemi. Così il malessere accumulato nell'ultimo ventennio dal mondo della scuola si è scaricato sul leader, proprio perché ha messo più energia nel ripetere una vecchia politica. Da qui il fraintendimento tra l'improvvisata voglia di fare del governo e la sedimentata esperienza della delusione della scuola.

Per uscire dal vicolo cieco ci vorrebbe una mossa del cavallo, come ho proposto a Renzi nell'ultima riunione dei parlamentari. Stavolta dovrebbe stupire l'opinione pubblica dando una prova di saggezza per sbloccare la situazione. C'è un modo semplice, si può approvare rapidamente la parte del ddl relativa alle assunzioni con le norme strettamente connesse all'organico potenziato e con le necessarie modifiche, per poi proseguire nelle commissioni parlamentari ad una profonda riscrittura che modifichi la logica del testo attuale. Si creerebbe un nuovo clima, certamente più

adatto a recepire proposte e a sciogliere timori infondati.

La mia proposta ha ricevuto due obiezioni, una tecnica e l'altra politica. La prima dice che non si possono fare così tante assunzioni senza cambiare il modello di scuola. Sarebbe vero se si trattasse di una vera riforma, ma in realtà la legge modifica solo le procedure per il conferimento delle cattedre negli ambiti territoriali. Ma non è possibile attuare il nuovo meccanismo entro settembre, perché non si fa a tempo a disegnare la mappa degli ambiti, tanto è vero che la legge la rinvia all'anno successivo. È già molto tardi per inserire in ruolo centomila persone, se poi si pretende di cambiare le regole in corsa diventa più difficile. Per un puntiglio tutto politico, si rischia di scaricare un disagio nella vita scolastica. Bisogna ricordare inoltre che l'emergenza temporale è stata creata artificialmente dal governo, che poteva presentare le norme di assunzioni già l'inverno passato per approvarle in Parlamento senza alcun affanno. Viene da pensare che l'emergenza serva solo a imporre l'approvazione di tutto il pacchetto. La mia proposta non è quindi un rinvio, ma è il modo più corretto per attuare il programma.

L'altra obiezione è in realtà un mantra che ormai accompagna ogni provvedimento. Si dice basta, bisogna decidere, ci sono troppe resistenze, è troppo difficile fare le riforme. È il ritornello che sembra vero solo perché viene ripetuto ossessivamente nei media. La realtà è esattamente all'opposto: in Italia negli ultimi venti anni ogni ministro ha ritenuto indispensabile approvare una nuova legge sulla scuola, ma quasi tutte si sono rivelate inefficaci o dannose. Gli esimi editorialisti che ne hanno annunciato ogni volta le sorti progressive, ora si stupiscono delle proteste e le attribuiscono al conservatorismo italico. Ma lo scetticismo verso gli annunci governativi è purtroppo una lucida consapevolezza dei fallimenti. Quindi il problema non è la velocità, ma la qualità delle riforme.

Con la mossa del cavallo, quindi, si aprirebbe la possibilità di una riscrittura profonda della legge, cambiandone la logica, correggendo errori di sistema, e soprattutto aggiungendo le vere riforme che mancano.

## **2. COMPITI REPUBBLICANI**

### **2.1 Le diseguaglianze da rimuovere**

La scuola italiana è debole nel rimuovere le diseguaglianze, cioè non assolve pienamente al compito repubblicano scolpito nel mirabile articolo 3 della Costituzione. Fatica a modificare le condizioni di partenza dei ragazzi, della famiglia, del territorio e successivamente di indirizzo scolastico. Il figlio di genitori che non hanno studiato, che vive nelle periferie sociali, che sceglie l'istruzione professionale è molto più esposto all'abbandono scolastico. Non era così nell'Italia povera del dopoguerra, anzi la nostra generazione è arrivata alla laurea spesso partendo da genitori quasi analfabeti. È intollerabile che non sia più possibile oggi in un paese comunque più ricco di allora. Significa che si è spezzato qualcosa nella dinamica di emancipazione delle classi subalterne e che la scuola è rimasta impigliata in questa frattura sociale. C'è oggi problema più grande di questo nel nostro paese? Eppure l'argomento era del tutto assente nel documento della così detta *buona scuola*, poi si è avuta l'accortezza di introdurre qualche parola nel testo del ddl. La logica della legge non solo non risolve ma tende ad aggravare il problema.

La nomina diretta dei docenti è congegnata in modo che non solo i presidi scelgono gli insegnanti, ma anche gli insegnanti scelgono i presidi. A regime si potrebbe avere una doppia selezione verso l'alto e verso il basso. Da una parte si accompagnerebbero gli insegnanti e i presidi più bravi e dall'altra si concentrerebbero i più inadeguati. La stessa ripartizione in futuro potrebbe estendersi anche agli studenti, secondo il

modello americano richiamato nel dibattito da Nadia Urbinati; i migliori saranno iscritti alle scuole di élite e gli altri in quelle più scalciate, accentuando una tendenza già in atto. I passerini con i passerini e i tordi con i tordi non è una buona regola; la natura è bella perché i passerini, i tordi e tanti altri uccelli vivono insieme. La mixité sociale è una ricchezza come la biodiversità nel paesaggio.

Allo squilibrio sociale si possono aggiungere selezioni di tipo identitario che creano scuole di tendenza ideologica o religiosa, come d'altronde hanno teorizzato da tempo alcuni ambienti della destra cattolica. Il preside può scegliere gli insegnanti che accettano determinate visioni del mondo e confermarli solo se si adeguano alle sue direttive. Di nuovo si ribalta quello che è stato un merito storico della scuola italiana che ha saputo lenire le fratture profonde della nazione, tra cattolici e non credenti, tra le ideologie novecentesche, tra terroni e borghesi, tra i dialetti e la lingua. Proprio oggi che la società è attraversata da fondamentalismi radicali, è pericoloso perdere il campo pubblico dell'istituzione. Non sarà un gran guadagno se in futuro avremo scuole a prevalenza mussulmana, cattolica o atea.

Anche i meccanismi di finanziamento integrativo accentuano le diseguaglianze sociali. Il cinque per mille – che verrà riproposto nella prossima legge di stabilità – si aggiunge ai fondi pubblici nei territori più ricchi. Lo stesso effetto è determinato dallo *school bonus* per l'edilizia scolastica e la detrazione per le rette delle scuole paritarie. Sono soldi pubblici trasferiti ai redditi medio alti, certo non alle famiglie delle scuole di periferia.

Che cosa propone il ddl per rimuovere le diseguaglianze? I redattori del testo rispondono con il mantra dell'autonomia. Se ne occuperanno gli insegnanti dell'organico di potenziamento, i quali però sono assegnati alle scuole per realizzare una ventina di obiettivi e per coprire le supplenze. È poco credibile che uno strumento così labile possa incidere sulle cause strutturali della dispersione.

Ci vorrebbe ben altro impegno riformatore. Si dovrebbe partire dalle buone pratiche di questi anni, che hanno ottenuto risultati apprezzabili e in alcuni casi anche riconoscimenti internazionali. Ma spesso soffrono l'incertezza dei finanziamenti, l'ostilità burocratica e l'instabilità dei programmi politici; a volte basta il cambio di un assessore per mandare in fumo il lavoro di coraggiosi innovatori. I risultati delle sperimentazioni devono diventare metodologie e obiettivi di un grande progetto paese, sostenuto da finanziamenti duraturi, strutture di monitoraggio e di promozione, comitati scientifici di indirizzo, condivisione diffusa tra gli attori sociali, mobilitazione di tutte le istituzioni della Repubblica, dai Municipi, alle Regioni, al Parlamento. Nel ddl la conferenza Stato-regioni-città è chiamata a occuparsi del menu delle mense scolastiche ma non della strategia nazionale per rimuovere le diseguaglianze.

Tale obiettivo presenta oggi nuovi problemi e opportunità. I bambini e i ragazzi che arrivano dai paesi lontani richiedono un salto di qualità nell'accoglienza e aprono alla scuola le finestre sul mondo. Negli ultimi anni è aumentato dieci volte il numero dei figli dei migranti che le istituzioni scolastiche hanno saputo integrare nell'apprendimento. È una trasformazione culturale silenziosa che la scuola italiana porta avanti quasi da sola, per l'impegno e la motivazione dei docenti e dei dirigenti. Le politiche ministeriali dovrebbero sostenere con maggiore impegno il processo già in atto. E anzi i suoi risultati dovrebbero assumere un significato strategico per il sistema. Se la scuola è in grado di insegnare l'italiano a un bambino che non lo parla, sarà ancora più efficace con gli altri bambini. Nella sfida più ampia della società multietnica si possono sciogliere le disuguaglianze che vengono dalla storia nazionale. Per avvicinare i risultati delle scuole di Trento e Trapani, bisogna integrare gli studenti che vengono dall'Asia, dall'America Latina e dall'Europa dell'est.

## 2.2 La didattica nel mondo nuovo

La didattica è interessata da fenomeni mai visti prima: la perdita del monopolio formativo; l'entropia dell'immaginario giovanile; la divaricazione della forma mentis tra maestri e allievi; il passaggio dalla civiltà del testo stampato alla cultura digitale; le grandi migrazioni; la trasformazione del lavoro che supera i vecchi confini tra sapere e tecnica. Si impone un nuovo modo di fare scuola, nei linguaggi, nei contenuti, nei metodi, nell'organizzazione della vita scolastica e perfino nella qualità degli edifici. C'è una didattica tutta da inventare per il nuovo mondo. Anche qui esistono tante buone pratiche, ma non si può dire che siano sostenute da una coerente politica nazionale.

Il ddl complica il problema invece di risolverlo. Sono ripristinate alcune discipline che erano state cancellate dalla Gelmini, dall'arte, alla musica, non la geografia chissà perché. È una buona intenzione ma il metodo è vecchio. Si aggiungono singole discipline che inevitabilmente vanno a restringere il tempo disponibile delle altre, senza una rielaborazione della metodologia. Il nuovo *coding* informatico rischia di diventare un insegnamento settoriale, che cozza con la logica interdisciplinare della cultura digitale. Si introduce meritoriamente il metodo *Content language integrated learning* CLIL per utilizzare l'inglese nell'insegnamento delle altre materie, ma senza una trasformazione dei metodi didattici può ridursi a una nicchia per specialisti.

Questo modo superficiale di aggiungere discipline per legge, non può che aggravare un difetto antico delle medie e delle superiori, che attiene proprio all'incomunicabilità degli insegnamenti. La didattica è troppo estensiva e poco intensiva. È costretta a distendersi su una gamma troppo ampia di competenze, e rischia di perdere di vista le basi dell'apprendimento. Il mondo nuovo richiede precisamente il contrario. Le competenze professionali diventano rapidamente obsolete con il progresso tecnologico. Diventa meno importante insegnare al giovane il suo primo mestiere perché poi nel corso della vita si troverà a cambiarlo radicalmente tante volte. Diventa più prezioso insegnare ad apprendere, curando le capacità fondamentali e superando le vecchie barriere tra il sapere e il saper fare.

A tal fine è utilissima l'alternanza scuola-lavoro, ma il governo sembra fraintenderne il significato presentandola come una misura per l'occupazione, che si sovrappone all'apprendistato. L'alternanza invece è l'occasione per confrontarsi con una tipica tendenza della società postindustriale che realizza una più intensa connessione cognitiva tra i saperi e le tecniche, come si vede nelle frontiere delle tecno-scienze dell'informazione, della vita e della materia.

Non basta fare un certo numero di ore in azienda, ci vogliono da un lato imprenditori capaci di mettersi in gioco e dall'altro docenti che recepiscono quella esperienza lavorativa nella didattica. L'alternanza non è un pendolo tra scuola e lavoro, ma una connessione cognitiva tra due diverse esperienze formative. È una delle più difficili sfide della nuova didattica.

La complessità dell'innovazione è rimessa come al solito sulle spalle dell'autonomia, senza alcun sostegno della politica nazionale, senza alcuna consapevolezza dei processi culturali che bisogna organizzare. Prevale la tendenza ad assecondare il gergo confindustriale ponendo alla didattica bizzarri obiettivi, come il *made in Italy* o l'autoimprenditorialità (forse i redattori volevano dire spirito di autonomia?). È emblematica la sottovalutazione dell'alternanza nella pubblica amministrazione. È assente nel dibattito e la norma scritta nel ddl, secondo alcune interpretazioni, potrebbe anche escluderla perché considera solo gli enti pubblici che non sono gli uffici



amministrativi. Eppure, ad esempio, per i diplomandi geometri o ragionieri sarebbe utile un'esperienza negli uffici tecnici e del bilancio nei Comuni. E può essere un'esperienza conoscere dall'interno lo Stato e forse ricevere il buon esempio di funzionari che onorano le istituzioni.

D'altro canto, il lavoro pubblico va coinvolto anche perché, soprattutto in certe aree, potrebbe mancare all'appello proprio il settore privato. Le aziende italiane sono le ultime in Europa per la formazione dei propri dipendenti, e non è scontato che siano tutte in grado di formare gli studenti, anche ve ne sono diverse impegnate nell'innovazione e nella qualità. Il ddl non definisce alcun criterio di selezione, si sofferma solo sui dettagli del sito internet per l'elenco delle imprese.

Veniamo da dieci anni di follie sull'istruzione tecnica. La Moratti ne annunciò la priorità e poi trasformò tutti gli istituti in licei. La Gelmini ricondusse ogni cosa alla ripartizione tradizionale di licei, istituti tecnici e professionali. Dopo ben due riforme epocali la secondaria di secondo grado superiore è rimasta il punto *dolens* del sistema nazionale.

È tempo di superare queste rigide distinzioni tra istituti. La vera innovazione sarebbe il *Campus della scuola secondaria* che offre tutti gli indirizzi, attualmente separati tra licei, tecnici e professionali. Così l'offerta diventa flessibile, non è più irrigidita nelle diverse istituzioni, e anzi può modificarsi secondo i progetti dei contesti sociali. È uno stimolo a ripensare la didattica superando i vecchi confini disciplinari. Si possono realizzare percorsi trasversali sia degli studenti sia dei docenti. È utile per l'insegnante del liceo classico fare un ciclo del professionale. Gli studenti scelgono indirizzi tecnici o umanistici che hanno lo stesso rango e sono integrati nella didattica. Le lettere antiche sono insegnate nella periferia estrema e le competenze professionali sono proposte nei quartieri alti, in entrambi i luoghi con la migliore qualità possibile. Si evita la discriminazione territoriale che ancora oggi è associata ai diversi indirizzi.

Il *Campus* può anche ospitare l'istituto tecnico superiore (ITS), una riforma tanto voluta da Romano Prodi che è ancora ai primi passi. Fin qui di "superiore" si è vista la produzione normativa, ben sei decreti sono stati emanati negli ultimi quattro anni. E i redattori del ddl sentono l'esigenza di aggiungere altri sei pagine, per vincolare in legge procedure che erano in ambito amministrativo, tutto con l'esilarante motivazione di semplificare! Questo apparato normativo può soffocare gli istituti, che peraltro sono obbligati ad assumere la forma di fondazione privatistica, alla quale gli enti pubblici possono partecipare senza apportare finanziamenti. Si rischia di mettere insieme una doppia rigidità, statale e privata. La complicazione nasce dall'illusione di fare le nozze con i fichi secchi, contando soprattutto sui finanziamenti privati. Purtroppo gli imprenditori che investono nell'istruzione sono rari, prevalgono quelli che comprano le squadre di calcio, le banche e gli immobili.

### **2.3 Il primo e l'ultimo giorno di scuola**

Il primo e l'ultimo giorno di scuola sono i momenti che rimangono nella memoria della persona. E definiscono la durata e l'organizzazione dei cicli scolastici. Che siano inadeguati è ampiamente riconosciuto, da venti anni si discute su come modificarli. È quindi l'occasione per prendere una decisione definitiva, ma non se ne parla neppure nel ddl. Quando si tratta di affrontare questioni strutturali difficili, il governo fa finta di non conoscerle. È la principale lacuna del provvedimento e si potrebbe colmarla solo con la mossa del cavallo.

I cicli scolastici sono troppo lunghi e costringono i ragazzi italiani a rimanere a scuola

un anno in più dello standard europeo, senza evidenti vantaggi di apprendimento. Inoltre, sono discontinui, disomogenei e ridondanti. L'esito formativo è una funzione decrescente dalle elementari al diploma. Il confine reale dell'obbligo è disallineato con le tappe del percorso formativo. Le fratture tra un ciclo e l'altro offrono tante occasioni alla dispersione scolastica. La sconnessione con l'università prepara successivi abbandoni, alimentando il calo delle immatricolazioni - ormai devastante nel Mezzogiorno -, il fuori corso e la rinuncia alla laurea.

Il silenzio del governo è davvero incomprensibile proprio sull'unica riforma che può coniugare risparmio e qualità. La riduzione di un anno della durata della scuola eliminerebbe un inutile ritardo per i nostri giovani e darebbe l'opportunità di riprogettare la durata e i contenuti di tutti i cicli. Se fosse stata attuata la riforma Berlinguer che unificava elementare e media accorciando di un anno - certamente la soluzione più ragionevole, ma non l'unica - oggi i cicli riformati sarebbero conclusi. Avrebbero prodotto un risparmio superiore ai tagli dissennati degli ultimi tempi. Senza ridurre il tempo scuola nella settimana, evitando ad esempio la distruzione del tempo pieno, anzi migliorando l'offerta del sistema. E i ragazzi a 18 anni sarebbero andati all'università o al lavoro.

Siamo ancora in tempo per farla oggi questa riforma. Le risorse che si liberano dalla riduzione di un'annualità potrebbero essere impegnate per ampliare l'educazione permanente. Il primo giorno di scuola coincide con la nascita e l'ultimo giorno con la fine della vita. Da un lato occorre potenziare i nidi e la scuola dell'infanzia in un ciclo integrato 0-6 anni e dall'altro espandere l'educazione degli adulti.

Molti studi confermano che la dispersione scolastica si combatte prima di tutto con una buona scuola dell'infanzia. C'era già un'ottima proposta elaborata in Parlamento. Era frutto di un lungo lavoro di consultazione con esperti e associazioni condotto dal Pd, che avrebbe potuto legittimamente farsene vanto. Invece, il ddl ricomincia daccapo affidando l'argomento alle solite deleghe al governo. La necessità comunicativa di mettere qualche idea in una riforma inesistente ha portato a interrompere un lavoro ben fatto in Parlamento, con il rinvio della relativa stabilizzazione dei precari.

Sull'educazione degli adulti, invece, permane il vuoto assoluto, pur essendo la questione più importante che l'Italia dovrà affrontare nel secolo appena cominciato. Quasi il 70% degli italiani perde le capacità di lettura, scrittura e far di conto che pure aveva appreso nella scuola. E' una delle percentuali più alte nei paesi occidentali e destò un grande sconcerto nell'opinione pubblica nel 2013 in occasione della pubblicazione dei dati Ocse. La misura del neoanalfabetismo ferì l'orgoglio nazionale e fece salire l'indignazione fino ai Palazzi della politica, suggerendo al governo Letta di nominare una commissione. Sotto la presidenza di Tullio De Mauro, profondo conoscitore del problema, si arrivò rapidamente al rapporto conclusivo, poi consegnato alla ministra Giannini, che lo ripose nel cassetto.

Ma non si dica che il ddl non si occupa dell'educazione permanente! Un comma non si rifiuta a nessuno, infatti il numero 20 dell'articolo 2 delega il governo a riscrivere il regolamento approvato solo due anni fa, ma stando bene attenti di non creare "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Il comma basta da solo a spiegare l'intero disegno di legge che suona grosso modo così: il governo non ha idee e neppure soldi, quindi è delegato a riscrivere norme già scritte.

I risultati della commissione De Mauro, invece, dovrebbero tradursi in un programma nazionale finalizzato ad elevare le capacità e le conoscenze di gran parte della popolazione. Occorre una definizione degli obiettivi-paese da raggiungere, sulla base

delle esperienze e delle analisi già condotte; un piano finanziario di lunga durata che può anche recuperare fondi non spesi oppure maldistribuiti nell'ambito della formazione professionale e dei programmi europei; l'attivazione di una forte cooperazione tra le istituzioni e gli attori sociali secondo le linee guida che la Conferenza Stato-Regioni ha ben definito nella risoluzione del luglio 2013.

Questa strategia di educazione per gli adulti dovrebbe essere incardinata sulla rete scolastica nazionale. I Centri provinciali d'istruzione per gli adulti (CPIA, sul nome si può fare meglio) devono diventare lo snodo tra la rete di formazione professionale, del volontariato e delle imprese e la funzione centrale dell'istituzione scolastica.

Se il primo e l'ultimo giorno coincidono con il tempo della vita delle persone la scuola diventa il centro della vita sociale, come la cattedrale medioevale: lo spazio pubblico più bello e significativo, il luogo del riconoscimento di un'intera comunità, che accoglie le persone di tutte le età, fornisce un codice educativo, eleva anche simbolicamente le aspirazioni della popolazione. Gli edifici non solo vanno messi a norma, ma devono diventare i migliori spazi pubblici, aperti giorno e sera per chi vuole studiare, incontrare gli altri, esprimere le proprie attitudini, prendersi cura dei beni comuni, coagulare le energie del cambiamento collettivo.

La scuola aperta era stato il primo annuncio di Renzi e aveva fatto sperare in una svolta. Poi è mancata un'idea innovativa, è rimasta solo l'esigenza di prolungare gli orari con l'ausilio degli insegnanti del potenziamento, sempre gli stessi ma invocati per qualsiasi obiettivo attribuito all'autonomia, come i carri armati di Mussolini che venivano spostati da una parata all'altra. Il basso profilo della proposta alimenta i sospetti di chi teme che l'apertura pomeridiana sia il cavallo di Troia per privatizzare i servizi scolastici.

Le scuole aperte giorno e sera non sono una mera organizzazione degli orari, costituiscono l'occasione per ripensare il modo di fare educazione. Non solo per istruire, ma per liberare la socialità e l'espressività dei ragazzi, utilizzando i registri formali e informali, i linguaggi consolidati e quelli emergenti, i saperi astratti e pratici. Dovrebbero essere laboratori di nuove esperienze didattiche all'altezza della transizione cognitiva che stiamo vivendo; luoghi della vita per tutte le età, dal rafforzamento del ciclo dell'infanzia da zero a sei anni, fino all'educazione degli adulti e alla memoria degli anziani. Le scuole aperte dovrebbero diventare le piazze della conoscenza, per l'apprendimento sociale dei saperi ambientali, della ricchezza multietnica, delle mutazioni del lavoro, dello scambio tra generazioni.

## **2.4 La scuola come istituzione**

Nell'ultimo ventennio la retorica dell'autonomia è servita a coprire un processo inverso di centralizzazione burocratica. Se gli insegnanti dovessero dare retta al Ministero, passerebbero più tempo a riempire le scartoffie e a gestire gli acronimi che ad ascoltare gli stati d'animo dei ragazzi. In secondo luogo, l'autonomia è stata utilizzata dai governi per scaricare le proprie responsabilità sulle scuole, anche in modi occulti, ad esempio aumentando virtualmente le tasse ai cittadini con i contributi volontari per sopperire ai tagli dei bilanci. Infine, si è trattato di un metadiscorso che spesso ha eluso la sostanza dei problemi; è diventato una sorta di gergo, perfino suadente per un certo democraticismo di sinistra, che prometteva molto senza poter risolvere alcunché. Il ddl esaspera la retorica, affidando tutti i compiti alle singole scuole, ma liberando il Ministero da ogni responsabilità in proposito.

È il momento di riscoprire il significato originario dell'autonomia – soprattutto quella

forza interiore che ha salvato la scuola dai disastri dei sedicenti riformatori – ma usando parole diverse, ponendo al centro del discorso *la scuola come istituzione*. È un'istituzione in quanto dotata di una propria regola di vita e animata da una tensione creativa tra la libertà individuale dell'insegnamento e la tendenza comunitaria che dai docenti si amplia agli studenti, alle famiglie, al villaggio e alla città. In tale ambiente la gerarchia si esprime come autorevolezza più che come autorità. Il compito delle politiche pubbliche consiste nel prendersi cura dell'istituzione, favorendo il dispiegamento della sua regola come unica via per raggiungere obiettivi di interesse generale. È la politica del *riconoscimento* - nel significato impegnativo che la nostra Costituzione consegna alla parola - come molteplicità delle forme di autogoverno della Repubblica.

Coesistono nell'istituzione scuola due dinamiche di governo: la prima informale, basata sulla stima professionale, giustificata dall'autorevolezza della persona e alimentata dalla condivisione delle decisioni; la seconda formalizzata nelle normative, segnata da competenze amministrative più che didattiche, improntata alla forma gerarchica.

Il codice informale è il più efficace, e anche l'unico in grado di comporre la tensione creativa tra libertà e comunità, cioè la regola interiore di questa istituzione. Purtroppo le ideologie dominanti hanno voluto imporre alla scuola i codici formali dell'azienda e della burocrazia che oltre ad essere meno efficaci creano una sorta di dipendenza da loro stessi. Essendo basati sui rapporti gerarchici tendono, infatti, ad atrofizzare le relazioni informali e quindi a prosciugare la linfa vitale di cui si alimenta l'autorevolezza; tutto ciò aumenta sempre più l'esigenza della regolazione normativa, attivando così un circuito vizioso che conduce alla paralisi burocratica. Questa spirale involutiva ha indebolito la capacità di autogoverno delle istituzioni della conoscenza.

Il fenomeno è più visibile all'università dove è quasi compiuto. Quando sono venuti meno i leader accademici - Amaldi o Ruberti per fare dei nomi - che governavano gli atenei con il prestigio personale, è cresciuto il bisogno di norme, subito assecondato da una legislazione sempre più burocratizzata. Si è arrivati così alla legge Gelmini, non a caso sostenuta dai rettori in cambio di quei poteri che non sapevano più esercitare per autorevolezza. Si è standardizzato ogni aspetto della vita accademica, dai crediti degli studenti, ai punti organico, alle mediane delle abilitazioni. Ogni problema sembra risolto da una formula matematica, ma nessuno è più capace di governare gli atenei.

Ora si ripete nella scuola la ricetta fallimentare dell'università. Anche i presidi, come i rettori, sono contenti di ricevere maggiori poteri dal governo, ritengono che siano indispensabili perché avvertono la difficoltà crescente di governare le scuole. Questo disagio va compreso, ma bisogna stare attenti a non confondere la terapia con la malattia. Il ddl rafforza proprio i codici formali che sono i responsabili della crisi di autorità. Si dovrebbe fare il contrario, eliminando la già pesante burocrazia per aiutare la crescita dei codici informali dell'autorevolezza.

Non serve ed è dannoso aumentare i poteri del preside erodendo lo status e la libertà dell'insegnante. La girandola degli incarichi ogni tre anni danneggia la scuola e i docenti. Si perde la continuità didattica e aumentano i cambi di cattedra durante i cicli. L'insegnante non è più titolare e deve cercare di tenersi buono il preside in ogni modo, certo soprattutto con la professionalità, ma anche con maggiore dipendenza o ancora peggio mediante protezioni clientelari. Si scrivono norme irrealistiche facendo finta di dimenticare una consolidata storia nazionale di familismo amorale, da cui non si vede una prossima fuoriuscita.

Siamo sicuri che l'iniezione di conformismo sia oggi salutare per la scuola? Una naturale dialettica nella comunità scolastica non è poi da buttar via, anzi le migliori innovazioni sono passate attraverso il contrasto di principi e di metodi, basti ricordare i conflitti di Albino Bernardini e di Alberto Manzi con i vecchi dirigenti.

La legge deve regolare, ma anche lasciare che si esprimano le tensioni all'interno della

comunità, sarà poi l'autorevolezza del preside a trovare una sintesi. È una brutta tendenza dei nostri tempi scrivere leggi che prendono parte nei conflitti, invece di renderli sostenibili; così le regole europee danno sempre ragione ai creditori contro i debitori, il Jobs Act rafforza l'imprenditore rispetto al lavoratore e qui il preside verso gli insegnanti.

Secondo la vulgata i maggiori poteri servono ad allentare la presa della cogestione sindacale, alla quale peraltro hanno contribuito anche i presidi, spesso di formazione sindacale. Di nuovo, la soluzione non si raggiunge per via normativa, ma sulla via maestra della riforma delle regole di contrattazione. Nessuna proposta innovativa è mai venuta in passato dal Ministero in sede Aran per liberare la gestione delle scuole dagli eccessi di consociativismo sindacale. Si dovrebbe sbloccare il rinnovo contrattuale per chiamare il sindacato ad un confronto davvero impegnativo sulla qualità delle relazioni che assicurino la tutela dei diritti dei lavoratori e nel contempo la responsabilità di gestione dei dirigenti. Le innovazioni possono venire anche da parte sindacale. Venti anni fa Bruno Trentin aprì una strada nuova per denormativizzare il pubblico impiego, superando anche tante resistenze a sinistra. I governi di oggi tornano al passato regolando i rapporti di lavoro per legge, che è sicuramente un ulteriore contributo alla burocratizzazione.

Infine, la scuola è un'istituzione in quanto esprime la propria missione al massimo grado di competenza. La politica pubblica più importante consiste quindi nel curare la professionalità dei suoi operatori, dal personale tecnico – completamente ignorato dalla proposta - fino al preside, da riportare, come si è detto all'inizio, alle sue competenze educative liberandolo dalle incombenze amministrative. Ma il cuore dell'istituzione è nella funzione docente; alla sua qualificazione va dedicato il massimo delle risorse e degli impegni nell'agenda delle politiche scolastiche.

Tutto ciò riguarda anche la decisione più importante – forse l'unica – contenuta nel provvedimento, l'assunzione di centomila precari. È un provvedimento sacrosanto portato a compimento solo per la forte volontà del Presidente del Consiglio che ha saputo superare le resistenze ministeriali e dei suoi *maître à penser*. È encomiabile l'ambizione di chiudere un groviglio inestricabile di graduatorie, fonte di ingiustizie e di disagi, creato dall'ignoranza delle classi di governo degli anni passati. Dobbiamo però dirci la verità su quello che andiamo facendo. Tra i neoassunti ci sono differenze molto ampie: da un lato giovani brillanti e professori già di buona esperienza, ma anche profili inadeguati e persone demotivate proprio a causa del penoso parcheggio che hanno subito. La varianza delle competenze è forse più alta tra i neoassunti che in quelli già in servizio. All'interno delle graduatorie GAE c'è un forte squilibrio territoriale e disciplinare tra offerta professionale e fabbisogno didattico; ad esempio, mancano insegnanti in certe discipline come la matematica soprattutto nelle regioni settentrionali.

Consiglio al governo di abbassare i toni della propaganda sulla meritocrazia, perché a breve la legge può produrre l'effetto contrario. Bisognerebbe averne consapevolezza e fare qualcosa per invertire la tendenza.

Innanzitutto è necessaria una ricognizione delle reali competenze dei neoassunti, al fine di impostare un programma straordinario di sostegno formativo e di tutoraggio che li accompagni nella fase delicata di inserimento.

Un'altra attenuazione del problema consiste nel prendere in considerazione, con un piano distribuito in diverse annualità, i precari più giovani dotati di abilitazione che hanno concluso il tirocinio formativo, sono stati selezionati secondo il fabbisogno e possono portare un contributo di qualità. Si dice che non ci sono basi giuridiche per un'assunzione senza concorso, ma suona come beffa per queste persone che hanno già superato i famosi quiz e le prove orali e scritte, dopo aver pagato anche tremila euro per la formazione e che in caso di assunzione sarebbero comunque sottoposte a un anno di prova. D'altro canto, il ddl contiene già evidenti sanatorie per i docenti dei penitenziari, per i ricorrenti dei concorsi dei presidi e addirittura con la chiamata

diretta di una parte degli ispettori, cioè delle figure preposte proprio alla valutazione di qualità. Il confine di legittimità giuridica è molto labile tra i precari che entrano e quelli che rimangono fuori; e questi attualmente lavorano proprio perché le scuole non trovavano nelle Gae i profili professionali necessari. Infine, la classe politica - cioè noi che siamo stati in Parlamento in questi anni - non può invocare il formalismo giuridico dopo aver fatto strame di leggi per decenni, rinviando sempre i concorsi, modificando ad ogni legislatura le regole di accesso, dalle SSIS al TFA (e per la terza volta in questo ddl), contribuendo alla formazione di un pauroso bacino di circa 600 mila aspiranti al ruolo.

Certo oggi è difficile tirare una linea tra gli errori del passato e la certezza dei concorsi per il futuro. Questa era certamente l'ottima intenzione della proposta, ma bisognava seguirla con coerenza, senza aprire la breccia per le categorie che sono nel cuore del Ministero.

Il ddl non sembra garantire la fine delle vecchie abitudini. Le supplenze superiori ai dieci giorni rimangono in vita; non c'è alcun divieto alle scuole di incaricare persone non abilitate per insegnamenti scoperti oltre una certa data; le stesse norme di chiusura delle attuali graduatorie sono labili. Se non cambia, la legge rischia di fallire proprio nel suo obiettivo migliore, cioè nella chiusura dei rubinetti del precariato.

### **3. STRUMENTI E RISORSE**

#### **3.1 Come scrivere una legge comprensibile**

La continuità col passato riguarda prima di tutto il modo di concepire la riforma solo per via legislativa, rinunciando a qualsiasi altro strumento culturale, organizzativo e deontologico. L'ossessione normativa dell'ultimo ventennio ha irrigidito il sistema scolastico con una burocrazia sempre più asfissiante.

Invece, nella Prima Repubblica le leggi sono arrivate sempre in ritardo a certificare un mutamento che prima era stato maturato nella vita quotidiana della scuola. Le riforme erano processi complessi e multiformi: il ruolo dei grandi profeti come Don Milani, Mario Lodi, Albino Bernardini che hanno suscitato la vocazione di milioni di insegnanti; l'elaborazione dei programmi nelle commissioni composte dai migliori intellettuali del Paese; le sperimentazioni che aprivano varchi nella nebbia del conformismo ministeriale; l'associazionismo cattolico e laico che formava i docenti ed elaborava nuovi percorsi didattici; le lotte sindacali che, per la prima volta in Italia, ponevano l'esigenza dell'educazione degli adulti con le 150 ore; gli enti locali che favorivano l'apertura alla creatività dei territori. I partiti sapevano assorbire questi fermenti per poi tradurli in programmi nazionali e infine nelle leggi dello Stato. In questo modo sono state create le eccellenze italiane di rilievo internazionale: la scuola dell'infanzia di certe regioni, il tempo pieno, gli istituti tecnici in relazione con i tessuti industriali ecc.

Nella Seconda Repubblica la riforma della scuola non è più un processo multidimensionale, ma si riduce alla sola produzione legislativa. La classe politica ritiene di poter fare da sola, ricorrendo esclusivamente alle norme, senza attingere alle esperienze sociali, né alla produzione culturale. Questa volontà di potenza nasconde una debolezza. Le riforme diventano editti che non riescono a modificare alcunché nella vita quotidiana della scuola. Il governo attuale segue gli stessi errori dei predecessori. Il *Rottamatore* segue lo stesso metodo dei *rottamati*. La novità è solo nel marketing che cerca di coinvolgere gli individui isolati con le consultazioni online e il video della lavagna.

Il testo legislativo è scritto malissimo. Contiene norme eterogenee e frammentate; si perde nei particolari senza definire i concetti; annuncia l'autonomia e la smentisce con prescrizioni dettagliate; assegna lo stesso peso a grandi e piccoli problemi, dalla dispersione scolastica al ricorso alla "pesca sociale" per le mense. Diffonde la peste lessicale del burocratese che già in passato ha fatto scomparire parole di senso comune, come *preside* o *scuola elementare* e tante altre che in questo saggio vengono utilizzate come silenziosa protesta contro i neologismi ministeriali.

Il paradosso è che per il 90% il ddl riscrive norme che già esistono nell'ordinamento, come se ricopiandole si potessero eliminare i motivi che ne hanno impedito l'attuazione. Niente di nuovo sotto il sole. Ogni articolo riprende soluzioni già normate in passato, dalle Dotazioni Organiche Aggiuntive (DOA) degli anni ottanta, alla legge sull'autonomia del '97, al portfolio della Moratti e tanti altri esempi. La legislazione degli ultimi venti anni dice sempre le stesse cose ma in un linguaggio legislativo sempre più scadente. È una ripetizione senza apprendimento. Su scuola-lavoro, ad esempio, il Parlamento aveva già legiferato, da ultimo nel 2013, rinviando l'attuazione a un regolamento, ma il governo invece di scriverlo ricomincia da capo chiedendo una delega a scrivere il regolamento. Fa più notizia approvare una legge che attuarla. È più facile comunicare che governare.

Per dare l'idea di grande riforma il governo elenca tutti gli argomenti, rinviando quelli ancora irrisolti alle leggi delega: non so cosa fare, so però che voglio deciderlo io. Ad esempio, si delega sulla valutazione degli studenti, senza risolvere il contrasto tra la logica del voto per numeri e quella della certificazione di competenze. Questa bulimia delle deleghe, in generale, ha prodotto un arretrato di centinaia di decreti che i ministeri non riescono a scrivere dopo averli chiesti con il voto di fiducia. In seguito alle critiche di noi parlamentari Pd l'eccesso di deleghe è passato dalle quindici iniziali alle otto attuali. Comunque queste possono produrre uno o due decreti legislativi ciascuno in media di venti-trenta pagine, per un totale di circa 200 pagine, che si sommano a un centinaio del testo principale. Se consideriamo poi tutti gli adempimenti amministrativi, dai decreti ministeriali, ai regolamenti, alle circolari, alle deliberazioni della conferenza Stato regioni si può arrivare a circa 1000 pagine. Questo tomo arriverà nelle scuole nei prossimi mesi e - anche ammesso che siano norme efficaci, scritte benissimo, senza problemi interpretativi - certamente produrranno ulteriore affaticamento burocratico nella vita scolastica. Le norme sono tante, mancano solo le decisioni importanti.

Ho consigliato a Renzi di riscrivere la legge in modo semplice. Come dimostra un nostro ordine del giorno presentato in commissione, basterebbero pochi articoli, efficaci, leggibili e davvero regolativi, che non rinviano ad altre norme ma sono direttamente applicabili dai dirigenti, i quali quindi verrebbero valutati più facilmente. La gran parte delle indicazioni possono essere emanate senza ricorrere alle norme, ma utilizzando più semplici Direttive del Ministro. Queste poi potrebbero rispondere a Linee Guida della politica scolastica - come si fa con il DEF nella politica economica - approvate dal Parlamento dopo avere ricevuto dal governo un rendiconto dell'andamento dell'ultimo anno scolastico. Ciascuno sarebbe costretto a fare bene il proprio mestiere: il Parlamento si occuperebbe della sostanza e non degli emendamenti, il Ministero, come dice la parola, dovrebbe amministrare invece che annunciare riforme epocali, e il preside si prenderebbe la responsabilità di decidere avendo meno norme che lo vincolano; si rafforzerebbe davvero il suo ruolo, non a discapito della libertà degli insegnanti, ma togliendo potere alla burocrazia centrale.

Da venti anni le leggi si occupano delle scuole, ma la riforma dovrebbe occuparsi prima di tutto del Ministero, che è la fonte dei principali problemi, ad esempio

l'esplosione del precariato a causa dei mancati concorsi o l'incuria nella politica verso i presidi. La massima del maestro Manzi potrebbe applicarsi proprio al Ministero: "fa quel che può, quel che non può non fa". Scrive norme, eroga incentivi e bandisce progetti, non sa fare altro, ma proprio questa povertà di strumenti rende inefficaci le riforme. Per cambiare la scuola ci vuole una struttura di governo molto più ricca di competenze strategiche, di capacità organizzative, di regolazione dei processi. Il Ministero non deve essere il centro amministrativo, ma l'intelligenza di rete del sistema scolastico. Non serve più dire "scriviamo la legge e poi ci pensa l'autonomia", bisogna strutturare le piattaforme competenti che sostengono le innovazioni delle scuole.

Progettare un nuovo modo d'essere del ministero sarebbe una bella sfida per i riformatori. Purtroppo il ddl va nella direzione opposta e finisce per complicare ulteriormente la struttura amministrativa. Torna il vecchio vizio di aggiungere uffici nuovi senza mai cancellare quelli esistenti. Il risultato è un allungamento della catena: il ministero, l'ufficio regionale, il residuo del vecchio provveditorato, e in aggiunta anche gli ambiti territoriali, le reti e infine le scuole. L'unica certezza è che aumenterà il peso amministrativo sopra le scuole. Se poi l'insegnante e il preside sono a scadenza triennale e vengono vigilati da un ispettore in parte nominato dal Ministro senza concorso, alla burocrazia si somma il controllo politico. Se i capi segreteria del Ministro diventano ispettori senza concorso, come è accaduto già con la Gelmini, si apre una breccia pericolosa alla politicizzazione della scuola che può portare all'esito già visto nella sanità.

### **3.2 Prima di tutto i fondi alla scuola pubblica.**

L'annuncio del governo è stato forte, si torna a investire sulla scuola, è finita la lunga notte dei tagli. Gran bella notizia, ancora meglio perché accompagnata dal rilancio dell'autonomia delle scuole. I due annunci però non coincidono. Ci sono 3 miliardi in più ma non sono rimpinguati il Fondo per miglioramento dell'offerta formativa (MOF) e quello per il funzionamento ordinario delle scuole. Negli ultimi anni entrambi sono stati tagliati, il primo è passato da 1,3 miliardi a 680 milioni, creando la diffusa percezione di un abbandono da parte dello Stato. La mancanza dell'ormai famoso rotolo di carta igienica è diventato un modo di dire la carenza per le spese più semplici e quotidiane. È cominciata così la penosa questua che gli insegnanti sono costretti a proporre ai genitori, una richiesta non degna di un'istituzione, non rispettosa dei cittadini che già pagano le tasse e utile solo al Ministero dell'Economia per nascondere il debito di una spesa obbligatoria.

Se l'autonomia è il motore attuativo della legge, il finanziamento aggiuntivo avrebbe dovuto prima di tutto reintegrare i finanziamenti gestiti dalle scuole, anzi aumentarli al fine di sostenere i nuovi compiti attribuiti dal ddl. Invece dal Fondo per la buona scuola viene ben poco per il funzionamento quotidiano. L'autonomia delle scuole è piena di promesse e di incombenze, ma continua ad essere senza soldi.

Allora a che cosa sono serviti i 3 miliardi di cui parla il governo? La cifra è composta da due voci: 1,8 miliardi per le assunzioni e 1,2 miliardi per le novità introdotte dalla legge.



La quota delle assunzioni si riferisce solo ai docenti in aggiunta agli organici attuali, circa la metà dei famosi centomila. L'altra metà non è conteggiata perché va a sostituire i pensionamenti e quindi non aumenta la spesa salariale. La spesa potrebbe essere più bassa della somma di 1.8 miliardi prevista se davvero i vuoti di organico fossero maggiori come sostiene il sindacato. Quindi il finanziamento aggiuntivo per le assunzioni è molto vicino a quanto l'amministrazione ha risparmiato (1,5 miliardi) bloccando i rinnovi contrattuali dal 2009 e gli scatti di anzianità del 2013. La stabilizzazione dei precari è pagata in gran parte dai lavoratori in servizio. Cioè gli insegnanti meno pagati in Europa finanziano le assunzioni dei colleghi.

L'altro aumento di 1,2 miliardi è ripartito a sua volta in due voci principali: a) i bonus fiscali; b) le novità del premio di merito, bonus per gli insegnanti, scuola-lavoro, educazione digitale e altre voci, per il totale di circa un miliardo. Questa somma però è già stata erosa per 300 milioni tagliati al finanziamento generale del Ministero in occasione della legge di stabilità, mentre tutti parlavano degli incrementi della buona scuola. Quindi l'aumento effettivo è di circa 700 milioni. Se questa somma fosse andata a compensare il taglio subito dai fondi di funzionamento e di offerta formativa si sarebbe davvero rilanciata l'autonomia scolastica. Ma la sobria decisione di ripianare un debito pregresso non avrebbe fornito i fuochi di artificio alla comunicazione della buona scuola. Per dare l'impressione di una grande riforma i fondi aggiuntivi sono stati impegnati sulle voci di maggiore impatto mediatico: 200 milioni per premiare il 5% dei docenti; 380 milioni per la Card dei consumi culturali individuali, con il tentativo, peraltro inutile, di comprare il consenso degli insegnanti e farsi perdonare tutto il resto.

In conclusione, si possono dare due interpretazioni della manovra finanziaria attuale e pregressa: a) se ci fossero stati i rinnovi contrattuali i soldi sarebbero arrivati lo stesso in busta paga, ma senza il vincolo di spenderli per la Card; b) per ragioni di consenso politico si spostano risorse dal funzionamento delle istituzioni scolastiche ai consumi individuali. Ne viene fuori un messaggio suadente al singolo insegnante: la scuola rimane senza soldi, ma il governo ti vuole bene.

Certamente c'è un'inversione di tendenza rispetto agli anni passati. Se in conclusione dicessi che l'aumento di fondi della buona scuola è pari a zero, seguirei lo stesso metodo che promette i 3 miliardi. I numeri sono ormai lo strumento preferito dalla propaganda politica perché danno l'impressione di una certezza oggettiva, ma creano confusione se non si spiega come vengono calcolati. Bisogna sempre diffidare delle cifre assolute, perché nascondono le vere dinamiche di spesa che incidono sulla qualità delle scelte, in questo caso lo spostamento di risorse dagli stipendi alle assunzioni e dai fondi istituzionali ai consumi individuali. Sono scelte che si possono condividere o meno, ma vanno chiarite all'opinione pubblica. Il numero è frutto di una politica sottoposta al giudizio critico.

Infine, bisogna chiarire i bonus fiscali, che sembrano innocui incentivi, ma costituiscono pur sempre trasferimenti di risorse dallo Stato a determinati gruppi di cittadini. Sul carattere regressivo della manovra si è già detto dimostrando lo squilibrio tra scuole ricche e povere. Rimane da discutere il senso ideologico dell'operazione. Entrambi i meccanismi servono a finanziare la scuola privata senza farlo apparire nel testo legislativo, per non suscitare critiche ed evitare il contenzioso con la Costituzione che fissa il famoso limite "...senza oneri per lo Stato". Per aggirare il problema, gli incentivi riguardano in linea di principio tutte le scuole ma per i concreti meccanismi di attribuzione finiscono per finanziare quasi esclusivamente le paritarie.

Lo *school bonus* riconosce un credito di imposta molto alto, il 65% della erogazione in favore di investimenti per la costruzione e manutenzione degli edifici, e non meglio precisati piani di occupabilità difficili da definire fiscalmente, senza però stabilire un limite per le somme richieste dai singoli, ma solo un massimale del fondo. Gli stessi proprietari o i finanziatori delle private potranno sostenere progetti edilizi che

prosciugheranno rapidamente il fondo togliendo spazio alle piccole donazioni dei genitori per la manutenzione scolastica.

La detrazione fiscale delle spese sostenute per la frequenza scolastica è un capolavoro di ipocrisia legislativa. Già oggi la normativa fiscale riconosce la detrazione per le scuole secondarie, ma “..in misura non superiore a quella stabilita per le tasse e i contributi degli istituti statali”. Il ddl toglie questo limite ai bonus dei privati e poi li estende anche al ciclo dell’infanzia e delle elementari, dove non ci sono tasse di iscrizione. I genitori delle statali hanno ben poco da chiedere in detrazione, mentre quelli delle private possono detrarre fino a 400 euro del costo delle rette. La relazione tecnica di accompagnamento, dovendo stimare la spesa per il bilancio, è costretta a rivelare l’esito che non si evince dalla lettura della norma. La totalità del fondo verrà trasferita a favore delle scuole paritarie.

Quale politica c’è dietro? La polemica di sinistra ci vede il frutto del cedimento già compiuto nel 2000 con la legge di parità n. 62. Ma è vero esattamente il contrario. I bonus del ddl sono il compimento di una politica che la destra italiana ha portato avanti da un quindicennio contro la legge di parità. Si può condividere o meno – anche i pareri contrari hanno un fondamento -, ma certo fu una mediazione “alta” tra la sinistra e il mondo cattolico. Non fu scritta con emendamenti improvvisati, ma dopo un serio dibattito intorno ai principi costituzionali, animato da personalità come Leopoldo Elia, Pietro Scoppola e Tullio De Mauro.

La legge 62 prevedeva due forme di finanziamento: le convenzioni e le borse di studio. Le prime regolavano precisi impegni dei soggetti privati per l’efficacia educativa, la libertà di insegnamento, i rapporti di lavoro, l’integrazione dei disabili. Ma i governi si sono guardati bene dal controllarle e hanno favorito lo sviluppo dei famosi diplomifici che sostanzialmente vendono il titolo di studio a tariffa. Ora il ddl detta norme draconiane per attivare in pochi mesi quei controlli che non sono stati effettuati dal Ministero in quindici anni, ma sembra più che altro una coda di paglia per il nuovo bonus. Inoltre, la ministra Giannini otterrebbe una delega per comporre le commissioni di maturità solo con membri interni alle scuole, il regalo migliore che si possa fare ai diplomifici.

Le borse di studio sono state cancellate nel 2011 e riguardavano tutti gli studenti, di pari entità per le statali e le paritarie, secondo il reddito familiare. Si è trattato di un taglio di 140 milioni che doveva essere reintegrato proprio in questa occasione, per salvaguardare il diritto allo studio della buona scuola. I nuovi bonus invece regalano soldi ai privati senza le convenzioni, non rispettano i criteri di reddito, non si configurano come diritto allo studio ponendosi, quindi, in contrasto con il dettato costituzionale. La destra italiana porta a compimento la demolizione della legge di parità con i voti del centrosinistra.

Non si può accettare questo risultato. Prima di tutto per il significato politico, ma anche per ragioni di buon senso nella spesa pubblica. Come si è detto, nonostante le promesse dei tre miliardi, il finanziamento dell’autonomia scolastica rimane pesantemente sotto finanziato, mancano circa 500 milioni. Tutte le risorse aggiuntive che si rendono disponibili oggi o domani devono servire a restituire il maltolto. I finanziamenti previsti per i bonus privati vanno stornati a favore della scuola pubblica.