

Due o tre cose sull'autonomia
Autonomia scolastica: appunti per un bilancio ragionato
Emanuele Barbieri, gennaio 2019

Diversi modi di analizzare il problema

Le problematiche relative all'autonomia scolastica, e alla scuola in generale, possono essere affrontate da diversi punti di vista. In alcuni casi si ricorre ad un esame dell'evoluzione storica dei fenomeni esaminati; più frequentemente, ad una ricognizione dell'evoluzione della normativa. Spesso però, dalle analisi sviluppate, non discendono indicazioni operative o ipotesi di lavoro in grado di modificare comportamenti e risultati, in modo verificabile, ma vengono avanzate proposte di ulteriori modifiche normative. Questo modo di procedere risente di un'impostazione non fondata sull'analisi dei dati disponibili, sulle evidenze, ma da un approccio fideistico sulla capacità delle norme di produrre cambiamenti positivi, senza che le proposte siano sostenute da dati di fatto, da sperimentazioni mirate e verificate, o dall'analisi di esperienze analoghe. Questa mancanza di dati verificati e verificabili, su cui basare le proposte, si riflette anche nell'assenza di qualsiasi indicazione di obiettivi e verifiche per il futuro.

Un percorso a spirale: una *produzione di norme a mezzo di norme*, al quale è difficile sottrarsi. A quanto pare un'antica abitudine italiana descritta magistralmente dal Manzoni con il racconto della successione delle gride contro i bravi e della loro inefficacia.

Obiettivi e risultati

In questo intervento proverò a misurarmi con un tentativo di analisi dell'esperienza dell'*Autonomia scolastica*, basata sul rapporto tra obiettivi e risultati. Questa impostazione è semplice nell'enunciazione ma risulta abbastanza complessa nel suo sviluppo concreto. Richiede, innanzitutto, che gli obiettivi siano chiaramente definiti e implica che esista una reale possibilità di valutare i risultati.

Per quanto riguarda l'autonomia scolastica la gamma degli obiettivi è piuttosto ampia e diversifica, anche per il fatto che, nella fase in cui è maturata la sua definizione legislativa, si sono confrontati e, per certi aspetti, si sono contrapposte concezioni ed orientamenti diversi. Provo a richiamare per titoli, inevitabilmente schematizzando, le diverse ipotesi in campo.

- C'erano sicuramente spinte tendenti ad introdurre elementi di *competizione/concorrenza* con l'idea che una struttura di quasi-mercato costituisse una condizione per rendere più efficiente il sistema educativo.
- Dietro la domanda diffusa e legittima di *decentramento*, come presupposto per un rapporto più ravvicinato e democratico tra amministrazione ed amministrati, si inseriva anche una tendenza a delegare adempimenti burocratici alle scuole per alleggerire i compiti dell'amministrazione, anche nell'ottica di *risparmio* degli oneri per gli apparati ministeriali, ormai in affanno per le cresciute dimensioni ed esigenze del sistema di istruzione.
- C'era, infine, una legittima richiesta ed una esigenza politica e culturale di mettere la scuola in condizione di *realizzare il dettato costituzionale*: garantire il diritto allo studio al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione alla vita sociale ed economica. Questa impostazione trovò sicuramente la sua

affermazione nel regolamento DPR 275/99. Basta leggere il secondo comma dell'articolo 1 che attribuisce alle istituzioni scolastiche autonome il compito di progettare e realizzare *interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo.*

Per trarre un primo bilancio del rapporto tra obiettivi e risultati, sulla base di fatti e dati noti, anche se non sempre organizzati secondo criteri statisticamente validi, mi rifaccio alle tre ipotesi prima indicate, anche se l'attenzione verrà posta essenzialmente sui risultati ottenuti sul terreno della realizzazione del dettato costituzionale.

Per l'obiettivo della *competizione/concorrenza* credo che sia necessario distinguere tra i diversi segmenti del sistema di istruzione: gli elementi di competizione/concorrenza si sono sviluppati in modo inversamente proporzionale all'età degli alunni, raggiungendo, nella scuola secondaria superiore, in alcuni indirizzi e più frequentemente nelle realtà caratterizzate da una articolata possibilità di scelta, i caratteri patologici di una concezione privatistica della scuola pubblica, come emerge dalla lettura dei RAV di alcuni dei licei più rinomati della Capitale. Non si può certo generalizzare, ma sono indicatori di tendenze che non possono essere assolutamente sottovalutate.

Per una valutazione del *decentramento* burocratico, provate a bussare ad una segreteria o ad una presidenza. Nel regolamento era previsto il trasferimento alle scuole di competenze tradizionalmente afferenti all'amministrazione centrale, ma, nell'epoca dei computer e della rete, questa scelta, almeno per la parte relativa agli adempimenti amministrativi più tradizionali (ricostruzione di carriere, gestione del personale in generale, bilancio e amministrazione delle risorse finanziarie), poteva essere sostenuta con una strumentazione informatica che evitasse di ripetere in migliaia di sedi le stesse procedure, moltiplicando anche la possibilità di errori. Purtroppo questo non è avvenuto e l'incremento degli adempimenti burocratici, combinato con la proliferazione di norme, continuamente riviste, ha sovraccaricato inutilmente le scuole di compiti non necessari. A questo si è aggiunta la realizzazione miope e burocratica del dimensionamento, con la costituzione di unità scolastiche, caratterizzate, oltre che da un consistente numero di alunni, dalle difficoltà di gestione, coordinamento e partecipazione, derivanti da accorpamenti di sedi, ordini e indirizzi, con l'aggravante del ricorso diffuso alle reggenze a causa del mancato o ritardato espletamento delle procedure concorsuali.

Tutto questo spiega il clima di tensione che si respira nelle scuole, accentuato dal fatto che il richiamo quasi ossessivo alle responsabilità penali, civili, amministrative, e a quelle specifiche sulla sicurezza, finiscono per far dimenticare la responsabilità fondamentale: quella educativa.

Per quanto riguarda l'obiettivo ambizioso di *realizzare il dettato costituzionale* garantendo a ciascun alunno il *successo formativo*, unica vera ragione che ha motivato e che motiva ancora l'attribuzione alle scuole dell'autonomia, anticipo subito che, a mio avviso, i risultati sono molto lontani dalle attese. Le cause dell'insuccesso rimandano, oltre e prima che alle responsabilità del nostro sistema educativo, ad alcuni mali storici del nostro paese, ai limiti della sua cultura ed alla inadeguatezza delle sue classi dirigenti.

A sostegno di questo giudizio richiamerò dati e problemi che, per gli addetti ai lavori risulteranno inevitabilmente noti e ripetuti; analisi condivise dalle quali purtroppo non sono state tratte le

dovute conseguenze. In definitiva un tentativo, forse ingenuo, di **mettere in relazione le evidenze con le possibili soluzioni, magari tenendo conto di quelle già sperimentate con successo.**

Vanessa Roghi, nel suo libro *“La lettera sovversiva”* dal sottotitolo *“Da don Milani a De Mauro, il potere delle parole”*, richiamando alcuni contenuti del libro di Cristian Raimo *“Tutti i banchi sono uguali, Einaudi, Torino 2017”* e un elenco di ricerche e dati sulla dispersione scolastica¹, scrive:

“Non ci sono dati per dire che nessuno studia; ce ne sono però per dire che i tassi di abbandono sono alti e si uniscono a molte ripetenze; c’è un numero di ragazzi con bassi livelli di conoscenze oggi irrinunciabili ai fini dello sviluppo sociale e personale nonché per esercitare la cittadinanza, come pure una forte presenza della povertà minorile.” “E poiché a cadere fuori dal sistema d’istruzione e formazione sono quasi sempre i figli dei genitori poveri con bassi livelli di istruzione e che vivono in situazioni multi-fattoriali di esclusione, la nostra scuola mostra ancora di avere quel problema lì e di avere perso lo slancio e la decisiva funzione democratica di ascensore sociale, che ha avuto in modo molto marcato, dopo la nascita della scuola media unificata nel 1963”

Dalle ricerche nazionali e internazionali risulta inequivocabilmente che: i dati sulla dispersione scolastica in Italia (15%) risultano tra i più alti d’Europa; la spinta all’innalzamento dei livelli di istruzione, sviluppatasi dopo l’istituzione della scuola media unica, si è arrestata; la scuola non riesce a realizzare l’obiettivo di ridurre le disuguaglianze di partenza; l’insuccesso scolastico descrive e prelude a forti difficoltà di inserimento sociale e lavorativo.

Da un’analisi più circoscritta e dettagliata (La dispersione scolastica in Emilia Romagna – Educazione e Ricerca – I quaderni -N. 4 maggio 2014) realizzata seguendo i percorsi scolastici degli alunni, sulla base dei dati dell’anagrafe scolastica relativi a 5 anni scolastici (2007/08 – 2011/12), si possono analizzare alcuni caratteri particolari del fenomeno della dispersione.

Se si analizzano i tassi di regolarità (per sintesi nel I e nel V anno) e la tavola dei flussi degli alunni che frequentano la scuola secondaria superiore si ha la seguente situazione:

Tipologia di scuola	Regolari		Numeri indice relativi ai flussi		
	I anno	V anno	I anno	V anno	differenza
Licei :	88%	83%	100	85	15
Istituti tecnici	78%	70%	100	67	33
Istituti professionali	52%	48%	100	51	49
media	76%	72%	100	68	32

In estrema sintesi è evidente la netta differenza nella composizione e nella carriera scolastica della popolazione degli istituti professionali rispetto a quella dei Licei. Ma ancora più drammatici sono i dati relativi al destino degli alunni caratterizzati da insuccessi precoci.

Se si prendono in considerazione 100 ripetenti il primo anno di scuola secondaria superiore, nei tre anni successivi, 50 hanno abbandonato, 22 hanno avuto altre bocciature o sono passati alla Formazione professionale e solo 28 hanno proseguito regolarmente.

Scuola, famiglia e territorio

¹ Eurydice, marzo 2016 *“La lotta all’abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione in Europa”*; Dati Istat ottobre 2012, relativi alla correlazione tra i risultati scolastici e l’estrazione sociale della famiglia d’origine; rapporti e quaderni OCSE

Dai dati citati e da quelli sinteticamente richiamati, si possono ricavare alcuni spunti per ragionare sulla crisi dell'autonomia scolastica e, più in generale, sulla crisi del nostro sistema educativo nel suo complesso; spunti e riflessioni che indicano problemi da affrontare con una certa urgenza. Alcuni di questi sono già stati esplicitamente indicati, altri sono emersi implicitamente, ma vale la pena richiamarli tutti per memoria.

- Si è esaurita la spinta propulsiva della riforma della scuola media.
- Alla fine del primo ciclo le disuguaglianze di partenza si manifestano chiaramente e si consolidano nella scelta della scuola secondaria superiore.
- Gli alunni scolasticamente più deboli, provenienti da famiglie culturalmente ed economicamente svantaggiate e da territori marginali, scelgono percorsi di istruzione considerati di minor valore ed hanno una elevata probabilità di "cadere fuori dal sistema".
- Peggio ancora, ipocritamente, i più deboli spesso permangono formalmente fino all'adempimento dell'obbligo, senza conseguire un titolo e con una catena di insuccessi che minano fortemente la loro autostima e le loro prospettive future.

Alcuni sintetizzano quanto sopra dicendo che si è bloccato l'ascensore sociale; sicuramente si è ridotta la motivazione allo studio indotta dal desiderio di riscatto che caratterizzava molte famiglie che, pur con una bassa scolarità, davano molto valore alla scuola ed alla cultura.

L'elenco e le caratteristiche dei problemi indicati suggeriscono alcune prime considerazioni utili ad affrontarli. Le cause decisive dell'insuccesso hanno origine fuori della scuola: famiglia, contesto territoriale generale (Nord, Sud per semplificare) e contesti locali specifici (centro, periferia). La varianza dei risultati registrati a livello di scuola è nella media dei paesi sviluppati, mentre quella tra scuole è molto più alta.

In estrema sintesi si può dire che la scuola può sicuramente fare di più e meglio, ma in maniera ancora più chiara, va detto che **un contributo decisivo alla rimozione di alcuni caratteri di iniquità del nostro sistema di istruzione deve venire da fuori delle scuole**, certamente coinvolgendo le scuole, ma costruendo un governo del sistema in grado di tener conto dei contesti sociali, economici e culturali delle famiglie e dei territori allo scopo di rimuovere le disuguaglianze di partenza e garantire a ciascuno le condizioni per il raggiungimento degli obiettivi del sistema definiti a livello nazionale.

I dati e le considerazioni sviluppate non mettono in discussione la scelta dell'autonomia. Non si tratta di tornare indietro, ma di tener conto di un limite presente nell'impostazione, nel regolamento e nella pratica dell'Autonomia scolastica; nel contesto politico e normativo in cui fu definita non emergeva con forza la necessità di azioni di riequilibrio territoriale. La contestuale ripartizioni delle competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni, nella pratica, non ha portato ad una integrazione delle funzioni ma ad un esercizio corporativo di adempimenti. Le scuole avrebbero dovuto elaborare l'offerta formativa, tenendo conto, oltre che delle caratteristiche degli alunni, delle esigenze dei diversi contesti territoriali. Una qualche consapevolezza del problema emerge nell'articolo 3 del DPR 275/99 ma si traduce in una debole indicazione al dirigente scolastico che *"a tale scopo attiva i necessari rapporti con gli enti locali e con le (non meglio precisate) diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche sul territorio"*. La legge 107/2015 pur intervenendo sull'articolo 3 mantiene la stessa formulazione del comma 4 sopra citato.

Il (non) governo della scuola

Dal bilancio insoddisfacente dell'Autonomia scolastica, intesa come condizione e strumento per realizzare il dettato costituzionale, discende che il rilancio di questa ipotesi non può prescindere da una idea di **Governo del sistema educativo nel suo complesso**, finalizzato a **garantire diritti fondamentali di cittadinanza su tutto il territorio nazionale**. Una simile impostazione implica interventi adeguati a compensare gli squilibri territoriali, sostenuti dalla consapevolezza del ruolo decisivo dell'*educazione* per ricostruire un patrimonio di civismo nelle situazioni dove questo è più debole e per creare le condizioni per lo sviluppo economico e sociale nei territori più arretrati.

Pensare che questo problema possa essere affrontato dalle singole istituzioni scolastiche è indice di una forte miopia politica, o di una lettura ipocrita della realtà, strumentale ad un disegno da contrastare perché contrario al dettato costituzionale. Ma con altrettanta chiarezza va detto che addebitare alle singole istituzioni scolastiche gli insuccessi del sistema significa non capire o far finta di non capire.

Manca la consapevolezza dell'importanza di un governo consapevole del sistema educativo, strutturato e articolato sul territorio, orientato a ridurre le disuguaglianze al fine di garantirne il carattere unitario. Di conseguenza manca anche un adeguato dibattito politico e culturale, presupposto indispensabile per un intervento di riforma degno di questo nome. Si oscilla tra una critica al centralismo e il rimpianto dello stesso, senza tener conto che il nostro sistema educativo non è governato, *se per governo si intende la definizione di obiettivi, di risorse, di azioni per conseguirli e di verifiche sul loro raggiungimento per introdurre i correttivi eventualmente necessari*. Basta un esempio per chiarire il concetto. L'Italia partecipa ad una pluralità di progetti europei, e internazionali in generale, caratterizzati dalla definizione di "obiettivi di convergenza" da raggiungere in un determinato lasso di tempo. Alcuni di questi progetti riguardano specificamente il sistema educativo. Il paradosso è che in Italia esistono territori che hanno *performances* migliori degli obiettivi da raggiungere e territori che abbassano notevolmente la media nazionale, ma non esistono progetti nazionali con obiettivi di convergenza tra le diverse aree territoriali.

In altri termini sappiamo quali sono i territori su cui è necessario intervenire, ma non si fa nulla. Questi problemi non li può risolvere l'autonomia scolastica. Ci vuole un *governo* nazionale e territoriale del sistema. L'azione svolta dal ministero (MIUR o MPI non cambia) è prevalentemente amministrativa (ripartizione di risorse ed asfissiante emanazione di disposizioni relative a procedure ed adempimenti). E anche sul piano amministrativo c'è molto da ridire, vista la scarsa capacità di programmazione e la rincorsa, perenne, affannosa e sempre in ritardo, delle emergenze che non possono essere tali, per definizione, visto che si ripresentano regolarmente. Le cause sono molteplici e, in larga misura, ricadono sul MEF che, anziché puntare ad un uso efficace delle poche (o tante) risorse impegnate, riduce la sua funzione di controllo a vincoli sulle procedure anziché ad una reale verifica della spesa. Ne consegue una gestione deresponsabilizzata e la conseguente coesistenza di tagli e sprechi con danni sproporzionati ai risparmi. Il continuo rinvio delle autorizzazioni alle assunzioni ed ai concorsi ne è un esempio. Produce solo precariato e sanatorie. Ma questo è un altro discorso che merita un approfondimento specifico.

La scarsa conoscenza delle reali condizioni della scuola e la presunzione che fossero sufficienti interventi coerenti con l'ideologia della maggioranza del momento per risolvere i problemi, hanno prodotto, nell'ultimo periodo, leggi presentate spesso come risolutive: "riforme

epocali". Tanto epocali che in meno di 20 anni ne abbiamo avute tre o quattro con il risultato di un sostanziale immobilismo, accompagnato da segni di restaurazione, da un incremento degli adempimenti burocratici e da inutili complicazioni.

Il decentramento di competenze alle Regioni, alle Province ed ai Comuni e la riforma del Titolo V hanno determinato attese e prodotto un cospicuo contenzioso senza sostanziali cambiamenti: ad una burocrazia centrale, sempre più stanca e smilza, se ne è affiancata una territoriale, spesso non adeguatamente preparata e troppo a ridosso di politici locali. La scuola, a volte per autodifesa, si è chiusa a riccio e si vive come un corpo separato.

Mi è sufficiente citare i problemi del dimensionamento, dell'edilizia, della sicurezza, delle mense e dei trasporti a sostegno di quanto appena affermato, sorvolando, per carità di patria, su come vengono o non vengono esercitate le competenze in materia di orientamento scolastico e di integrazione. In questo quadro l'autonomia si è ridotta ad una monade isolata con un dirigente distratto dalle sue funzioni di leader professionale e ridotto a quello di responsabile burocratico privo degli strumenti necessari ad esercitare le competenze attribuite.

Qualche proposta

A scanso di equivoci, voglio premettere che sono consapevole del fatto che affrontare i problemi della *governance* del sistema educativo non significa ignorare il fatto che, in definitiva, nella scuola la risorsa fondamentale sono gli insegnanti e che tra le diverse competenze, di cui si parla non sempre a proposito, decisive sono quelle in grado di stabilire tra docente e discente quella particolare relazione che produce interesse e motivazione per l'apprendimento. La motivazione è la premessa fondamentale per l'apprendimento, ma un insegnante frustrato difficilmente riesce a motivare. E un dirigente scolastico trasformato in un capoufficio, soffocato da adempimenti burocratici, da rincorse tra sedi, indirizzi e reggenze, difficilmente riesce a costruire le condizioni di lavoro sereno e il "clima" adatto a motivare gli insegnanti. Ritorno quindi al punto di partenza: la necessità di un diverso governo della scuola.

In primo luogo occorre ridare serenità alla scuola, superando la malattia infantile del bipolarismo che ha indotto le forze politiche a proporre riforme ordinamentali ad ogni cambio di maggioranza. La scuola è il luogo dei tempi lunghi. Le riforme di oggi produrranno effetti tra venti anni e i vantaggi politici immediati per le maggioranze del momento sono illusori, come le vicende degli ultimi anni dimostrano. La scuola non è di una parte: le riforme vanno costruite e discusse in parlamento in un'ottica di convergenza che assicuri stabilità ed adattabilità. Se non ci sono queste condizioni, meglio non fare riforme che producono solo tensioni, incertezza e poi vengono azzerate lasciando macerie.

Il sistema ha strumenti di adeguamento graduale che il ministero non vuole o non sa utilizzare (vedi articolo 8 e articolo 11 del regolamento sull'autonomia). Questi strumenti prevedono anche fasi di sperimentazione e verifica prima di qualsiasi generalizzazione. Per quanto riguarda l'ordinaria azione dell'esecutivo, non riconducibile soltanto al MIUR ma al governo nel suo complesso, per la valenza del sistema educativo e per gli impegni di spesa, è necessario sviluppare funzioni essenziali attualmente assenti o scarsamente esercitate.

Programmazione. Oggi è possibile prevedere quale sarà la domanda di istruzione primaria e secondaria nei prossimi 5 anni e, con buona approssimazione, quella dei prossimi 10 anni. Si può

pianificare il fabbisogno di personale e, quindi, le procedure di assunzione dalle graduatorie e per concorso. Gli andamenti demografici fanno prevedere decrementi che potrebbero consentire interventi di riqualificazione e investimenti nelle aree più deboli, lo sviluppo del tempo pieno, dell'istruzione degli adulti ed altri interventi territoriali necessari, ma sempre rinviati per la mancanza di risorse. La programmazione consentirebbe inoltre di definire politiche sulla mobilità in grado di conciliare le esigenze del personale con quelle della continuità didattica, sempre invocata e mai praticata, con oscillazioni tra i proclami punitivi e le più impudiche concessioni corporative, senza mai costruire un sistema di reciproche convenienze.

Il livello nazionale, oltre alla *manutenzione* degli obiettivi, alla programmazione e alla ripartizione delle risorse umane e finanziarie, dovrebbe farsi carico di sviluppare e mettere a disposizione, in rete, tutte le procedure informatiche necessarie all'esercizio delle competenze amministrative e gestionali, attribuite alle scuole, evitando gli sprechi e gli errori derivanti dal dover ripetere oltre 8.000 volte gli stessi adempimenti. Decisive inoltre dovrebbero essere le funzioni di analisi e riequilibrio dei livelli di apprendimento a livello territoriale (regionale o sub regionale).

Senza rimandare a riforme istituzionali per interventi relativi alle competenze di Regioni, province e comuni, va affrontato almeno il problema dell'edilizia scolastica. E' forse opportuno ricordare che, dall'unità d'Italia in poi, quando alcune competenze in materia educativa sono state demandate a livello locale, su quelle materie si sono registrati squilibri crescenti. In proposito è sufficiente richiamare gli squilibri attuali in materia di nidi e tempo scuola nel primo ciclo, legato al servizio mensa. Il dibattito sui livelli essenziali delle prestazioni e sui costi standard, molto vivace nel decennio passato, sembra definitivamente accantonato. Ma dovrebbe essere evidente che assicurare, a tutti gli alunni e al personale, ambienti sicuri ed idonei a favorire i processi di apprendimento rientra tra i *livelli essenziali delle prestazioni* da garantire su tutto il territorio nazionale. E' uno di quei casi in cui, a fronte di carenze e pericoli, va previsto un potere di surroga da parte dello Stato.

Le funzioni di programmazione, analisi e riequilibrio, vanno poi declinate ed esercitate in ambito regionale. A questo livello è necessario rendere più efficace ed omogeneo il rapporto tra la funzione politica della Regione e quella amministrativa e tecnica dell'Amministrazione scolastica. Era previsto un organo di coordinamento nel D. lgs 300/99², ma non è stato mai attuato perché le Regioni l'hanno interpretato come una indebita ingerenza dello Stato. Per superare lo stallo sarebbe opportuno prevedere un'intesa Stato Regioni per generalizzare i contenuti di alcuni protocolli già stipulati e praticati in alcune regioni.

Struttura locale per l'istruzione

Il vero problema e l'anello mancante è proprio quello locale. Il carattere sempre più debole ed aleatorio delle province, la ripartizione di competenze tra province e comuni basata solo su considerazioni istituzionali e non su una analisi sulle dimensioni funzionali ad un esercizio ottimale dei compiti assegnati, fa sì che le stesse competenze gestionali siano esercitate da comuni con

² D. lgs 300/99 art. 75 comma 3. ... Ai fini di un coordinato esercizio delle funzioni pubbliche in materia di istruzione e' costituito presso ogni ufficio scolastico regionale un organo collegiale a composizione mista, con rappresentanti dello Stato, della regione e delle autonomie territoriali interessate, cui compete il coordinamento delle attivita' gestionali di tutti i soggetti interessati e la valutazione della realizzazione degli obiettivi programmati. Alla organizzazione degli uffici scolastici regionali e del relativo organo collegiale si provvede con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2.873.494 abitanti (Roma) e comuni con 36 abitanti (Moncenisio) e, senza citare altri casi estremi, da 1.948 comuni (su 8.092) con meno di 1.000 abitanti; da province con più di 3 milioni di abitanti (Roma, Milano, Napoli) e da Province (15) con meno di 200mila abitanti.

Il dibattito sull'assetto istituzionale e sugli enti autonomi costitutivi della Repubblica (Titolo V della Costituzione), negli ultimi 20 anni, è stato particolarmente acceso e ha prodotto lacerazioni e un cospicuo contenzioso, più che reali cambiamenti. Qui non si vuole riaprire questo capitolo, ma semplicemente proporre alcune considerazioni utili a colmare un deficit di analisi sulle problematiche relative all'assetto organizzativo e amministrativo del sistema educativo sul territorio. I tentativi fatti sono stati poco riflettuti e affrontati con poca convinzione (distretti scolastici, organi collegiali territoriali, organo collegiale presso USR, reti di scuole, ambiti territoriali). Questo ha contribuito a determinare una discussione, inevitabilmente ideologica, sui livelli di reclutamento (regionali, provinciali, di scuola), priva di qualsiasi ancoraggio alla realtà dal momento che con lo stesso nome si indicano enti, dimensioni e articolazioni professionali, completamente diverse. I distretti (760 sul territorio nazionale), nati con l'intenzione di individuare ambiti territoriali di dimensioni omogenee e tali da garantire la presenza al loro interno dei diversi ordini e gradi di scuole, sono stati abbandonati a se stessi, svuotando la partecipazione di qualsiasi responsabilità, in quanto priva di qualsiasi strumento operativo, e di qualsiasi referente istituzionale e amministrativo. Sono stati fatti morire di inedia, mentre i corrispondenti ambiti territoriali della Sanità sono stati riorganizzati più e più volte e ridotti numericamente fino a individuare dimensioni territoriali adatte a garantire il servizio sul territorio e la gestione del personale.

In Francia le *academies* sono articolazioni territoriali dell'Amministrazione scolastica e punti importanti per la valutazione e il reclutamento. In Gran Bretagna le *Local Education Authorities* hanno un ruolo decisivo su tutti gli aspetti del sistema scolastico.

Gli ambiti territoriali possono rappresentare una occasione importante per la riorganizzazione del sistema di governo della scuola, ma è evidente che occorre creare le condizioni per il loro effettivo funzionamento. Provo ad indicare alcune di queste condizioni:

- Ambito di coordinamento e rappresentanza delle reti istituzionali delle scuole;
- Articolazione di un livello territoriale dell'amministrazione per il supporto alle operazioni di gestione dell'organico territoriale e per le altre funzioni previste per CSA, di organizzazione della funzione ispettiva con compiti di sostegno alle istituzioni scolastiche;
- Livello di partecipazione e coordinamento degli Enti locali, delle componenti scolastiche e delle realtà sociali culturali ed economiche del territorio.

Obiettivi da realizzare aa livello di scuola

Sicuramente il livello di scuola è quello che merita maggiore cura ed attenzione, ma questo è anche il terreno maggiormente (forse anche troppo) esplorato. L'elenco che segue indica alcuni punti su cui è possibile intervenire senza dover scomodare le *grandi riforme*. E' ovvio che ciascuno di essi meriterebbe una trattazione specifica.

- Liberare le scuole da adempimenti e carichi burocratici, rimettendo al centro l'attenzione sulla loro missione educativa.
- Utilizzare le reti e i servizi in comuni per alleggerire le scuole dei carichi amministrativi ripetitivi.

- Creare i presupposti per ricostruire la motivazione per ciascun alunno.
- Ridurre la quota di tempo scuola rigidamente ripartito per sequenze disciplinari (da riorganizzare, senza ridurre il carico orario per il docenti) in modo da ricavare tempi e spazi per interventi individualizzati che tengano conto dei bisogni formativi, delle caratteristiche, delle aspirazioni e delle attitudini di ciascuno.

Le ultime indicazioni possono essere praticate sollecitando e sostenendo le scuole nella definizione e nella attuazione di progetti secondo quanto previsto dal DPR 517/99.

La nostra scuola è, in larga misura, ancora *la scuola dei pierini*, lontana da quella di Barbiana. <<Quindi nel primo pomeriggio, si leggeva il giornale e c'erano delle discussioni insieme e, subito dopo, nascevano dei piccoli gruppi dove, bene o male, ognuno di noi svolgeva delle attività formative o di ricerca, anche di tipo individuale se ciò aveva una giustificazione: se, ad esempio, un ragazzo aveva scelto la meccanica ed era vicino all'età per andare a lavorare, così come io avevo il bisogno pratico di recuperare storia e italiano, ci si poteva dedicare a quello>>³

Liberare il tempo rigidamente scandito per discipline non significa disconoscere la funzione, ma riorganizzarle in funzione del successo formativo, l'obiettivo difficilissimo indicato dal regolamento e ancora, in buona sostanza, mancato. L'individualizzazione, l'apprendimento cooperativo, l'apprendimento attraverso il lavoro con i compagni di scuola (la peer education) sono argomenti buoni per i convegni con dotte citazioni. La pratica corrente è un'altra.

Anche la flessibilità prevista dall'articolo 8 quando è utilizzata si traduce spesso nella riduzione del tempo previsto per le discipline curriculari per inserirne altre (cresce l'insaccato). Cambiare queste abitudini non è facile e non è un processo che può avvenire spontaneamente. Può essere utile fare un'indagine approfondita sull'uso reale degli spazi dell'autonomia e sui loro obiettivi e sui risultati, eventualmente selezionando un campione significativo per tipologia di scuole, territorio e risultati. Gli esiti dell'indagine stimoleranno sicuramente una riflessione sulla funzione docente, sulla esigenza di una valorizzazione della stessa e della sua dimensione cooperativa.

Forse può anche apparire fuori luogo parlare di autonomia; nel contesto politico attuale può far pensare alla discussioni sul sesso degli angeli con i Turchi alle porte di Costantinopoli (o già dentro le mura), ma forse parlare di come si costruiscono le competenze e i cittadini di domani può essere un modo per scongiurare il dominio incontrastato i Turchi.

³ Edoardo Martinelli- Ritorno a Barbiana - supplemento al n. 5/6 maggio-giugno 2017 di "Articolo 33"