

Sommario

INNOVAZIONE EDUCATIVA

Mensile di discussione e progettazione di nuovi itinerari formativi

Numero 1
Gennaio 2006

Direttore
Franco Frabboni

Redattore
Gian Carlo Sacchi

Segretaria di redazione
Maria Cristina Gubellini

In redazione
Gian Luigi Betti
Laura Cerrocchi

Direttore Responsabile
Antonio Crusco

Autorizzazione
del Tribunale di Napoli
n. 28 del 16 marzo 2004
Edizioni Tecnodid
Piazza Carlo III, 42
80137 Napoli
P. IVA 00659430631
Tel. 081.441922
Fax 081.210893

Abbonamento annuo euro 45, 00
Costo fascicolo euro 10, 00



IRRE E. R.

ISTITUTO REGIONALE DI RICERCA
EDUCATIVA PER L'EMILIA ROMAGNA

Via Ugo Bassi, 7 - 40121 Bologna
Tel. 051/227669 - Fax 051/269221

e-mail: Innoedu@irreer.it

Editoriale

Con l'anticipo scompare la domenica dei bambini?

Franco Frabboni 3

La parola a ...

Giorgio Alulli 5

Michele Pellerey 6

a cura di Gian Carlo Sacchi

Focus sulla valutazione

Eugenia Lodini 8

Il dibattito

Un altro modo per la fare la riforma della scuola

Gian Carlo Sacchi 9

Slow school: una prospettiva valoriale

Mauro Cervellati 12

Ricordando ...

Attualità pedagogica del pensiero di Franco Fornari

di Mariella Castelli 15

Speciale Governance

Le nuove regole di governo del sistema educativo nazionale

Alfonso Rubinacci 23

Se cambia lo Stato, come cambia l'amministrazione della scuola?

Lucrezia Stellacci 26

Le competenze regionali nell'amministrazione della scuola

Cristina Bertelli 31

"Norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali della materia" nella sentenza n. 279/05 della Corte Costituzionale

Laura Paolucci 34

La governance interna delle istituzioni scolastiche autonome

Ivana Summa 39

Sommario

Professionalità docente

Intorno al concetto di competenza

Martin Dodman 44

La scuola dell'autonomia come contesto significativo

Pier Giuseppe Ellerani 47

Allenabilità e feedback costruttivo

Andrea Farioli 50

Voci dagli IRRE

Idee di tempo, idee di scuola

Milena Bertacci 53

L'ambiente come museo all'aperto

Maria Vinella 56

Osservatorio europeo

L'Europa del 2010

Lucia Cucciarelli 60

Lo scaffale

Recensioni 63

Con l'anticipo scompare la domenica dei bambini?

Franco Frabboni

1. Questa la nostra tesi. Sul palcoscenico della società della new economy (il liberismo da *Far-west* in economia) si recita, oggi, un unico copione teatrale: la celebrazione del *dio-maggiore* della razionalità economica. Questa totemistica visione della società e della cultura porta ad idolatrare la *stagione adulta* come *l'età regina*: quella che conta di più perché dà le ruote al mercato del lavoro. Per certi versi, l'*adulthood* funge da "portavoce" alla globalizzazione economica: dei mercati e dei consumi. In metafora, assume il volto del *sole* (raffigura l'età dell'oro), mentre le altre stagioni della vita - infanzia, adolescenza, giovinezza, senilità - sopravvivono a fatica da *pianeti* dalla luce riflessa (raffigurano l'età di bronzo). In particolare, i *tre pianeti* che precedono l'ingresso nell'*adulthood* sembrano colpiti da un destino comune. Questo. La loro precoce delegittimazione sociale e culturale, in quanto stagioni della vita flagellate dai venti gelidi che accompagnano il precoce abbandono delle loro età evolutive. Questa condizione di progressivo loro svuotamento temporale è causata dall'*abbandono anticipato* della propria età generazionale a cui le costringe il *sole dell'adulthood*. La società "tutta-economia" sta ponendo lo scettro in mano alla *stagione adulta* perché simbolo di una umanità (idealizzata dalla razionalità economica) che lavora-produce-spende-consuma. La *sua collana* di comportamenti sociali "virtuosi" è molto apprezzata dai padroni del vapore (i colossi industriali) tanto che la elevano a *gioiello di famiglia* della new economy. Le precedenti età generazionali - l'infanzia, l'adolescenza e la giovinezza (il liberismo economico costringe la vecchiaia a scomparire dal monitor delle stagioni della vita) - vengono scippate dei loro diritti civili e umani, nonché dei significati esistenziali più profondi. E consigliate ad anticipare - *velocizzare* - l'uscita dalle proprie età evolutive, in modo da potere raggiungere al più presto quelle successive. Fino ad entrare precocemente nella stagione paradisiaca dove campeggia l'*adulto-lavoratore*.

2. La Legge di Riforma della scuola (n.53/2003) apre le porte all'*anticipo* dell'obbligo scolastico. Con il discutibile risultato di ridurre di *sei mesi* la scuola materna e, conseguentemente, di mutilare di *mezza annualità* la stagione *tre-sei*: la seconda infanzia. Come dire. La Legge propone l'*abbandono precoce* di questa affascinante stagione evolutiva: tendenzialmente piena di immaginari, di incanti, di sogni, di utopie. L'invito pressante ai genitori è quello di fare indossare ai loro figli l'*abito del sabato*, e non più la veste inamidata della *domenica*. Il penultimo giorno della settimana simboleggia (come nel campionato di calcio) l'"anticipazione" - e forse la cancellazione - della *giornata della festa*.

Qui matura il nostro dissenso pedagogico. L'orologio della *domenica* non può essere messo in soffitta, perché rintocca i tempi nei quali l'infanzia può bere, fino all'ultima goccia, il calice del suo mondo magico e straordinario: popolato di emozioni, scoperte, fantasie, immaginari. Fuori di metafora. L'*anticipo* dell'obbligo scolastico costituisce una minaccia di *infelicità* che volteggia, con il suo volto diabolico, sulla bambina e sul bambino. Perché accelera le loro età evolutive (fino a farle scomparire), spalancando le porte a quella pseudofilosofia dell'educazione che le considera stagioni della vita dalle quali sbarazzarsi in fretta. Questa operazione di *chirurgia generazionale* viene praticata, per l'appunto, tramutando rapidamente i bambini in *adulti in-piccolo*. Siamo all'*infanzia-bonsai*: ammirata come *infanzia-nana* in tutto e per tutto simile all'*adulthood-gigante*. L'infanzia *velocizzata* trasforma i bambini in tante "minicopie" del mondo dei *grandi*. La loro *mission* sembra essere quella di approdare al più presto nel luna-park dei

consumi-adulti, scimmiettandoli in tutto: nell'alimentazione, nell'abbigliamento, nel tempo libero, nella comunicazione (a partire da quella elettronica) e nei sentimenti (a partire da quelli delle telenovelas).

Questa società tutta-economia sembra riprodurre il mondo del pittore Fernando Botero: popolato di bambini che sembrano adulti e di genitori con l'espressione di chi non vorrebbe mai crescere (mai entrare nel tunnel senza ritorno della vecchiaia). Sono nature morte, che vivono nella "rotondità" (è l'uomo, deriso da Nietzsche, simbolo dell'*alienazione*), accomunate tutte dalla stessa uniformità, da un'unica condizione di visibilità: l'*essere-di-serie*.

In una società che sta sublimando il totem dell'economia (dei mercati e dei consumi) a divinità da venerare, l'*adulità* simboleggia dunque l'uomo "utile", che produce febbrilmente e che consuma voracemente. Tanto da tramutarsi in una sorta di irresistibile "calamita" di attrazione e di simulazione per le altre età evolutive, a partire da quelle infantili. Per questo, l'*anticipo scolastico* ci preoccupa. Perché concorre alla *scomparsa dell'infanzia*. Costretta a portare precocemente sul naso *lenti adulte* non sintonizzate con i suoi dispositivi di interiorizzazione delle conoscenze e dei modelli di vita sociale e comunitaria. Sono "lenti" che la porteranno ad assecondare i desideri e i compiacimenti di quei genitori che la vogliono anzitempo capace di vedere e di ragionare come i *grandi*. Il prezzo salatissimo che i bambini pagheranno a questo guardare con gli occhi di un "ometto" è quello dell'*infelicità*. Costretti, come saranno, a percepire tutto in modo confuso, annessato, sdoppiato.

Docet, la più grande rassegna di idee e materiali per la didattica, la vetrina del mercato scolastico nazionale, si svolgerà a Bologna dal 25 al 28 marzo 2006.

Occasione unica di incontro fra produttori e operatori del settore, Docet è l'appuntamento italiano da non mancare per ogni azienda presente nel mondo della scuola.

I protagonisti del mercato editoriale italiano, librario e multimediale, i leader nell'offerta di e-learning, le compagnie all'avanguardia in tecnologie per la didattica e software educativo per disabili, i designer, i produttori, i grandi distributori europei di arredi scolastici e per parchi gioco, gli ideatori di sussidi didattici e materiale per le attività creative e psicomotorie fra i più avanzati, i più qualificati promotori di turismo scolastico e parchi a tema, presentano ogni anno a Docet le novità più interessanti.

Docet offre inoltre le migliori proposte in materia di formazione professionale e servizi.

Aprire spazi di dibattito pluralista e qualificato sulle grandi tematiche della scuola: dalla pedagogia dell'e-learning all'educazione alla cittadinanza democratica, dalla riforma all'edilizia scolastica.

Presenta un'ampia panoramica delle novità editoriali per ragazzi di tutto il mondo.

Promuove importanti occasioni di incontro con autori e illustratori di fama internazionale.

Docet si svolge in sostanziale contemporanea con la Fiera del Libro per Ragazzi (27-30 marzo 2006), giorni nei quali è particolarmente viva l'attenzione dei media per gli argomenti inerenti l'educazione culturale dei giovani.

Giorgio Allulli

Da questo anno scolastico decolla il sistema nazionale di valutazione della scuola: qual è la sua opinione?

Quanto è stato fatto fin qui dall'INVALSI è stato utile ad introdurre la cultura della valutazione oggettiva nella scuola italiana; ha aiutato gli insegnanti e gli alunni a confrontarsi con i test.

Ci sono perplessità sulle modalità di conduzione della rilevazione, perché sono modalità molto estensive con scarsi controlli sull'effettivo rigore nella somministrazione del test, tanto che i risultati di questi test sono contraddittori rispetto a quelli delle più accreditate rilevazioni internazionali, tipo PISA.

Diverse regioni italiane hanno aderito al sistema di valutazione internazionale OCSE –PISA: le due cose si intralceranno?

Le due cose non si dovrebbero intralciare, ma si intralciano nel momento in cui i risultati dell'una contraddicono quelli dall'altra. Questo evidentemente non porta credito a questo tipo di metodologia, ma crea un certo sconcerto tra chi vi partecipa.

La contraddittorietà è relativa al tipo di prova o alla modalità di gestione di tutta questa strategia.

È relativa ai risultati, in quanto nella rilevazione PISA, ma anche in tutte le rilevazioni fatte in questi anni emerge una differenziazione tra le diverse parti d'Italia che mostra sempre le regioni del nord decisamente più avanti rispetto a quelle dell'Italia meridionale. Mentre tutto questo non emerge dai test INVALSI, anzi nella scuola elementare, ma anche nella scuola media, il sud sopravanzerebbe il nord, il che sarebbe anche un buon risultato, ma quello che risulta strano è che solamente all'INVALSI risulta questo dato.

Si dice che i testi delle prove che l'istituto nazionale di valutazione ha messo a punto richiamano una didattica non più in uso: quale sarà l'efficacia della valutazione?

Sul merito delle prove preferirei non entrare non avendole seguite da vicino; quello che vorrei rilevare è che queste prove vengono preparate all'insegna di una certa pressione nei tempi, perché ogni anno devono essere rinnovate per diversi livelli scolastici. Sarebbe invece necessario che questi test nazionali avessero tempi più distesi per consentire una migliore preparazione delle prove e una migliore validazione e taratura dello strumento. Farei una critica di tipo metodologico più che sui contenuti.

Autonomia scolastica e valutazione di sistema: una contraddizione?

Assolutamente no, anzi sono due facce della stessa medaglia; nel momento in cui si passa da un sistema scolastico rigido nelle modalità di attuazione ad un sistema scolastico che lascia spazio alle autonomie per organizzare il loro percorso, a quel punto è necessario che ci siano più controlli, ma non i tradizionali controlli ispettivi sui processi, bensì quelli relativi ai risultati. Più libertà sui processi, ma d'altra parte maggiore verifica e valutazione sui risultati.

L'istituto nazionale di valutazione continua a dipendere dal ministro: non era meglio un istituto indipendente come avviene in altri Paesi?

Sicuramente bisogna fare tutto il possibile per garantire l'indipendenza della valutazione. Va detto che una totale indipendenza è difficile raggiungerla, ma sicuramente poteva essere fatto molto di più per garantire che questo istituto fosse indipendente dal ministero.

L'intervista è stata raccolta da Gian Carlo Sacchi

Michele Pellerey

Da questo anno decolla il sistema nazionale di valutazione della scuola: qual è la sua opinione?

Prendo spunto dal panorama europeo dove esiste un sistema nazionale di valutazione.

Il primo compito è quello di capire cosa succede nel sistema scolastico nazionale. In questo momento in Italia abbiamo delle informazioni che ci derivano soltanto da indagini internazionali, le quali vengono svolte con finalità particolari e di tipo comparativo tra i diversi Paesi.

Non abbiamo informazioni sistematiche, affidabili, sull'evoluzione del nostro sistema educativo nazionale. L'INVALSI dovrebbe seguire la qualità della scuola nel corso degli anni.

Nei vari Paesi questi organismi si dividono a seconda che siano più o meno indipendenti o legati ai ministeri. Nei Paesi nordici esistono organismi più indipendenti, che pur riferendo i loro dati ai governi, non dipendono direttamente da loro. In altri Paesi, come la Francia, c'è un maggiore legame con il ministero e quindi le finalità vengono assegnate di volta in volta dal ministero stesso.

Il nostro sistema riceve i finanziamenti direttamente dal ministero e sostanzialmente da questo l'imprimatur sulle attività.

Diverse regioni italiane, tra le quali dal 2006 anche l'Emilia Romagna, hanno aderito all'indagine OCSE-PISA. Queste due iniziative, delle regioni e del sistema nazionale, possono intralciarsi?

No, perché le finalità delle rilevazioni internazionali sono molto mirate; ad esempio l'OCSE – PISA è diretta a rilevare la situazione dei quindicenni ed in particolare gli sviluppi delle conoscenze in quanto cittadini, cioè conoscenze in campo

linguistico e scientifico relative alla soluzioni di problemi della vita quotidiana, mentre un sistema nazionale di valutazione dovrebbe seguire i vari gradi scolastici, in maniera tale che si possa intervenire: un sistema di governo deve avere le informazioni sugli esiti dell'azione educativa sul piano nazionale per poter predisporre gli strumenti e gli stessi programmi. Io ho fatto parte di varie commissioni negli anni passati, ma ogni volta sembrava di cominciare sempre da capo, senza avere le informazioni sugli effetti dei programmi precedenti.

Valutazione e didattica. Si dice che la valutazione esterna tende a condizionare la didattica. È vero, secondo lei? E in che rapporto stanno questi due aspetti?

È un problema molto complicato anche perché noi non abbiamo in Italia esperienze consolidate di queste questioni, ma per esempio negli Stati Uniti dove queste indagini investono anche il finanziamento delle scuole e gli interventi in quelle scuole che hanno risultati molto deboli; lì vengono usati i famosi test standardizzati, mentre i processi educativi all'interno della scuola tendono ad evolvere. Negli USA c'è tutto un movimento per uscire dal test o dalla prova standardizzata e per adottare altre forme di valutazione più complessive, più mirate a processi interni o ad acquisizione di conoscenze significative. Diciamo che questi sistemi di valutazione esterna usano delle prove "nozionistiche", che in qualche maniera inducono la stessa scuola, che cercava di avere dei processi valutativi più ricchi, più sistematici, più legati ai processi educativi e didattici in atto, a condizionamenti, a prepararsi a queste valutazioni esterne; il che inevitabilmente può incidere molto sull'attività didattica.

Cercare di preparare questi ragazzi, sempre negli USA, ad avere risultati positivi ai test, che a loro volta sono legati ad esempio ai finanziamenti alla scuola stessa, crea dei grossi problemi alla didattica.

Qualche cosa di simile potrebbe capitare anche in Italia se ciò venisse applicato nei confronti ad esempio delle diverse scuole.

Se invece le informazioni, anziché su tutte le scuole e tutti gli alunni, venissero ricavate da un campione, la cosa non dovrebbe incidere così drammaticamente.

Il problema è la qualità di queste prove, di tutta la strumentazione; non sembra che da noi, fino ad ora, si sia elaborata una metodologia molto sistematica e di qualità.

Autonomia scolastica e valutazione del sistema: una contraddizione?

Io credo che uno dei grandissimi problemi dell'autonomia sia quello della responsabilità, che significa render conto di quello che si fa. L'autonomia non può essere indipendentemente dal bene comune. La scuola non è un ente autonomo che non deve rispondere alla società. Deve rispondere in qualche maniera. Ci sono molti modi per fare questo. Ad esempio in Inghilterra e nel Galles le scuole erano molto autonome, ma nel 1988 una legge ha imposto loro una valutazione esterna molto pesan-

te. C'è stata una ribellione dei sindacati, ci sono state molte discussioni, alla fine si è trovato un equilibrio tra valutazione esterna e valutazione interna, in maniera da instaurare una specie di dialogo tra tutto questo.

La scuola deve rispondere dunque alla società, anche quando essa diventa una scuola di comunità a livello locale. L'autonomia della scuola deve sempre rendere conto alla sua comunità; essa deve operare per il bene degli studenti che sono a loro volta figli delle famiglie e della comunità stessa.

L'istituto nazionale di valutazione deve essere indipendente?

L'ideale sarebbe che fosse indipendente, nel senso delle procedure e delle attività, naturalmente dentro una legge generale che da le finalità.

Compito dei governi è quello di dare le finalità, le regole generali; questo organismo deve avere un bilancio autonomo per potersi gestire nell'ambito di queste finalità, con una impostazione metodologicamente corretta, e deve rispondere, proprio per questo, a degli organismi esterni: al governo, all'opinione pubblica.

È un po' come l'ISTAT, deve dare delle informazioni affidabili, ricercate secondo metodologie autonomamente determinate.

I governi devono dare chiaramente, attraverso le leggi, le finalità a queste istituzioni.

L'intervista è stata raccolta da Gian Carlo Sacchi

Focus su... valutazione di competenze alla primaria

Rivolgiamo alcune domande alla professoressa Eugenia Lodini dell'Università di Bologna sul tema della valutazione delle competenze al termine della scuola primaria

Di quali competenze risulta importante valutare la presenza alla fine della scuola primaria?

È opportuno partire da due considerazioni preliminari:

- Occorre condividere una definizione di competenza. Tale definizione dovrebbe evidenziare le relazioni fra conoscenze e abilità che si intrecciano e che caratterizzano prestazioni/procedure *competenti*, senza dimenticare che la competenza deve essere manifestabile perché possa essere controllabile.

- Applicare la definizione di competenza i risultati della scuola primaria condividendo l'assunto che tale scuola rappresenta solo una parte del percorso formativo obbligatorio (che fra l'altro andrebbe allungato per tutti) e insieme ha una sua specificità (per l'età dell'utenza, per le possibilità offerte dal suo curriculum, per la sua organizzazione interna,...).

In questo quadro si potrà ragionare di alfabetizzazione primaria, in modo da garantire a tutti gli allievi l'acquisizione di quelle competenze che devono caratterizzare il percorso della scuola primaria. Quando si parla di "competenze minime" non si intende certamente né qualcosa di poco rilevante, né necessariamente numericamente limitato, ma piuttosto ci si richiama a quell'insieme di risulta fondamentali che l'offerta formativa della scuola deve far conseguire.

Quali sono gli strumenti migliori da utilizzare per corrispondere a questa valutazione?

Il processo della valutazione e dunque il tipo di prove e/o di osservazioni da utilizzare è strettamente collegato alla "natura" dell'oggetto della valutazione, in questo caso le competenze così come saranno state definite. Non è possibile qui articolare un discorso, ma solo qualche considerazione schematica:

1. Se ci si accorda su competenze che tutte le scuole primarie devono garantire come risultato ai loro allievi, la valutazione non può che avvenire con prove uguali a livello nazionale.

2. Il curriculum locale va valutato localmente: questo non esclude la messa punto di valutazioni di istituto o comuni a più istituti dello stesso territorio.

3. Una valutazione precisa e attendibile richiede un ventaglio di prove differenti, che possano consentire l'accertamento dell'oggetto di valutazione, tenendo conto sia delle caratteristiche dello stesso, sia delle possibilità metrologiche delle prove utilizzate.

Dopo un troppo lungo silenzio, occorre ridare spazio alle tematiche della valutazione (dalle tipologie di prove ai criteri di valutazione, all'accettabilità dei risultati) nella formazione in servizio degli insegnanti, per evitare chiusure e pregiudizi (vedi l'accoglienza data ai risultati dell'indagine PISA) che spesso impediscono di affrontare in modo adeguato i compiti valutativi della scuola.

L'intervista è stata raccolta da Laura Cerrocchi

Un altro modo per fare la riforma della scuola

Gian Carlo Sacchi

Ogni momento di crescita e di sviluppo, per i singoli e per le comunità, non può escludere attività formative, secondo strategie territoriali che tendono, progressivamente, a costruire un sistema regionale, nazionale, europeo.

Parlare di riforma dunque non può voler dire atti di governo centralistici, frutto di una decretazione unilaterale, quanto la valorizzazione delle autonomie territoriali, di una “legislazione concorrente”, come espressione della domanda sociale e delle autonomie funzionali, come sapere esperto in grado di collegare l’istanza formativa locale con il carattere universale del sapere.

La certificazione delle competenze e il riconoscimento dei crediti costituiscono poi la condizione necessaria per rendere certi i punti di arrivo, in modo che siano riconosciute e spendibili nei diversi momenti e contesti della vita attiva e rendano possibile un continuo passaggio tra questa e ulteriori attività di formazione.

Compito della scuola è anche quello di procurare il benessere dei bambini/e e dei giovani e di contrastare il disagio, soprattutto per i soggetti più a rischio sociale, con diverse abilità, con maggiori difficoltà di integrazione, anche perché provenienti da altri paesi.

La realizzazione di un progetto di vita per ciascuna persona è dunque legato alla possibilità di accesso alle occasioni di crescita culturale e civile, ad un sistema orientato alla formazione permanente, secondo il principio della “discriminazione positiva”.

Le grandi questioni per il nostro sistema riguardano innanzitutto la generalizzazione della scuola dell’infanzia, nell’ottica di servizi indicati da zero a sei anni. Questi infatti vanno considerati un “dato strutturale” ed un fattore di trasformazione per l’economia e la cultura di un territorio. Quindi si passa al tempo scuola come diritto di ciascuno a perseguire le proprie aspettative di apprendimento e a valorizzare talenti ed intelligenze, attraverso percorsi formativi distesi e flessibili, adatti a ritmi e modalità di apprendimento diversi, che si concretizzano nella generalizzazione degli istituti comprensivi.

Innalzare il livello culturale, potenziare la capacità di scelta, sostenere il conseguimento di competenze necessarie anche per l’ingresso nel mondo del lavoro, è la sfida cui è sottoposto il nostro sistema scolastico e formativo, sia per quanto riguarda l’evoluzione economica e sociale, sia il confronto internazionale.

Tutto questo non può essere garantito dalla semplice proclamazione di un “diritto – dovere” ; la mancanza di investimenti, non solo finanziari, ma anche in ricerca e innovazione, rischia ben presto di occultare il diritto e far volgere altrove, magari con un ingresso anticipato nel mondo del lavoro senza adeguata formazione, il dovere.

D’altra parte l’innalzamento dell’obbligo scolastico fino a 16 anni ed il mantenimento dell’obbligo formativo fino a 18 anni, devono essere strutturati in modo da contemperare le diverse esigenze, sia sul fronte della formazione personale, sia su quello della domanda sociale, da parte soprattutto del mondo del lavoro.

Entro un quadro di sviluppo unitario, devono essere valorizzate le diverse forme di intelligenza e i diversi stili di apprendimento, respingendo qualsiasi ipotesi di separazione dei percorsi tra istruzione e formazione.

L’integrazione tra la formazione generale e quella professionale diventa il punto di riferimento per il potenziamento della capacità di scelta, l’arricchimento dell’offerta e la prevenzione nei confronti dell’insuccesso e della dispersione.

Vanno riformati gli organi collegiali di istituto nel senso di dare maggior vigore alla comunità scolastica ed alla qualità dell'offerta formativa sul territorio, valorizzando le diverse professionalità che vi operano.

Spetta alle regioni, nell'ottica della riforma del titolo quinto della Costituzione, la funzione strategica di disciplinare con apposita legge dette materie, tra gli obiettivi generali ed i livelli essenziali delle prestazioni di competenza dello Stato e l'autonomia della progettazione educativa e didattica delle scuole, all'interno di una visione unitaria del sistema, in modo "concorrente" tra stato e regioni, così da realizzare la necessaria integrazione, sia all'interno dei percorsi formali, sia in quelli non formali e del lavoro, facendo delle politiche scolastiche e formative uno degli elementi nevralgici per il sistema del welfare locale e motore per lo sviluppo.

Il "sistema delle autonomie" si costruisce se esiste un quadro unitario nazionale di obiettivi/standard da raggiungere, con relativa valutazione dei risultati, ma se si lascia ai livelli territoriali (regionali, provinciali, comunali) di individuare il **modo** per raggiungerli, rispondendo in efficacia alle istanze locali.

Le politiche di quest'ultima legislatura ostentano il cambiamento delle strutture, ma diminuiscono progressivamente le risorse umane e finanziarie. Occorre invertire questa tendenza, che porta allo spegnersi dei riflettori della sensibilità sociale verso il sistema scolastico e formativo, da considerarsi invece, come si è detto, una delle competenze fondamentali del progresso.

È in tale contesto che deve trovare forte valorizzazione la figura del docente e della sua capacità di incidere sul processo di sviluppo, sia sul piano della formazione generale che per quanto riguarda quello locale. Una figura professionale complessa che è chiamata a confrontarsi quotidianamente con i temi che una società in continua e rapida evoluzione pone. È l'autonomia della funzione docente a dover essere sostenuta e incentivata, perché con l'autonomia scolastica vanno viste l'una in funzione dell'altra. Autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo sono le prerogative da attribuire al docente di un sistema maturo quale è il nostro, alla quale si lega la responsabilità nei confronti del curriculum e del conseguimento dei risultati.

Un'idea di architettura di sistema

Occorre una **legge quadro** nazionale nella quale si affrontino i temi degli obiettivi e dei risultati del sistema, della garanzia del diritto allo studio, del tempo scuola, dei nuclei dei saperi che sono patrimonio dell'intero Paese. Tale legge dovrà dare indicazioni generali per l'autogoverno degli istituti scolastici, la cui autonomia, come si è detto, è garantita dalla Costituzione e stabilire norme per il riconoscimento delle istituzioni non statali (a meno che non si voglia pensare ad un loro accreditamento in base a certificazione di qualità).

Su questa si innestano leggi regionali che regolano il funzionamento del servizio, le modalità della programmazione territoriale della partecipazione democratica.

Per quanto riguarda i cicli scolastici si tratta di pensare, come si è detto, a periodi distesi in grado di garantire il conseguimento degli obiettivi evolutivi: 0 – 6 anni, con l'accentuazione della scuola dell'infanzia (3–6), 6–13, con rinforzo di carattere orientativo dell'attuale scuola media, nell'ottica dell'istituto comprensivo, 13–19, con un biennio in cui vengano sostenute le competenze generali ed avvenga il consolidamento delle scelte; indirizzi a carattere nazionale e declinazioni regionali professionalizzanti, modalità di alternanza studio – lavoro; uscite e rientri per e dal mondo del lavoro. Tra il diciottesimo e il diciannovesimo anno si può pensare ad un più stretto legame con le università o con la istruzione e formazione tecnica superiore, il che sarebbe anche più in linea con le direttive comunitarie per quanto riguarda i riconoscimenti dei crediti in diversi Paesi nei quali il così detto baccalaureato si consegue a 18 anni.

Qualora il governo del secondo ciclo rimanga statale c'è bisogno di un canale regionale di formazione professionale che possa interagire nella prima parte del percorso (media- biennio superiore) per favorire

l'orientamento e contenere la dispersione e nella seconda parte come specificazione territoriale delle opportunità, da gestire anche con la scuola e/o più direttamente con il mondo del lavoro. Se invece la competenza sull'intero sistema sarà regionale andrà riorganizzato tutto il percorso di istruzione e formazione professionale.

Tale ultima ipotesi dovrà comunque essere collegata agli stessi standard del canale così detto liceale, in modo da mantenere adeguati riferimenti alla formazione generale pur sviluppando modelli didattici e organizzativi a supporto di "intelligenze" e abilità diverse.

Una politica del personale

La formazione iniziale dei docenti è attribuita all'università, ma non si può dimenticare lo stretto e costante collegamento con i luoghi e le figure dell'esercizio della professione, mentre per quella in servizio occorre lasciare spazio alla capitalizzazione del "sapere professionale", che può avvenire all'interno degli istituti scolastici con spazi ed orari adeguati, mediante la valorizzazione delle associazioni professionali, la predisposizione di supporti territoriali (laboratori creati all'interno di reti di scuole, istituti di ricerca a carattere regionale, coordinati a livello nazionale).

La legge dovrà fissare il profilo professionale; i diritti e i doveri andranno stabiliti dalla contrattazione (a livello nazionale e di istituto); il reclutamento andrà avvicinato il più possibile alle esigenze delle diverse realtà scolastiche.

Dovrà essere elaborato, con il consenso degli stessi docenti e delle loro associazioni, un codice deontologico ed ogni docente dovrà avere un "portfolio" delle competenze professionali continuamente aggiornato.

I titoli di accesso, la contrattazione, la mobilità, andranno mantenute a livello nazionale; il governo del personale dovrà essere decentrato.

Serve ancora una riforma della scuola?

L'ultima esperienza di riforma del sistema scolastico, Moratti contro Berlinguer, entrambe rimaste incomplete nella pratica, ha messo in evidenza l'ormai obsoleta pratica dello scontro ideologico. Se gli articoli uno delle due precedenti leggi (30/00, 53/03) sono sostanzialmente uguali, ma cambiano le modalità di attuazione dei rispettivi sistemi, allora non sembrano più in gioco i valori della scuola in sé (la formazione della persona...) quanto la sua funzione nello sviluppo sociale (competitivo o collaborativo...) e di conseguenza le modalità di organizzazione, di gestione degli apprendimenti, di rapporti con le comunità territoriali.

Le leggi vi son ma chi pon mano ad esse, sembra il richiamo più forte per il futuro, indipendentemente da chi governerà. Da una parte non si può partire dall'alto senza tenere conto di chi opera nei contesti concreti, della loro legittimazione sociale e competenza professionale, dall'altra chi parte dal basso deve pensare alla qualità dei sistemi locali, al rapporto diretto con la domanda sociale, pensando ad un'identità nazionale, oggi sempre di più europea, da costruire attraverso una modalità "reticolare" delle dimensioni territoriali/regionali.

Per orientare la politica scolastica e formativa oggi servono orizzonti più ampi, legati ai valori ed ai modelli di sviluppo sul piano sociale ed economico, ed una maggiore flessibilità nel governo del sistema, per garantire adeguate professionalità e la necessaria partecipazione democratica.

Nel nostro Paese gli articoli uno non sono più in discussione, lo rimangono gli obiettivi delle politiche pubbliche, gli investimenti, i poteri e le responsabilità di governo; le architetture del sistema sono ormai consolidate e collaudate anche sul piano internazionale, quello che resta ancora da fare riguarda la qualificazione del sistema stesso, attraverso il miglioramento degli esiti del processo insegnamento/apprendimento, lo status e l'impiego del personale, la capacità di relazionarsi positivamente con le comunità locali e di contribuire in modo tangibile al progresso delle stesse.

Slow school: una prospettiva valoriale

Mauro Cervellati

...rinnovare gli ideali...

Gli esempi non si contano. I giornali ne sono pieni. Sulla fragilità dei nostri figli. Dei loro sbagli. Dei sensi di colpa che inevitabilmente i genitori provano. Ragazzi troppo deboli per saper fronteggiare le inevitabili frustrazioni dell'esistere. Ragazzini ostili, nemici ... infelici. Che stentano a trovare una strada e nei tentativi falliti naufragano. Bambini nel disagio della mancanza di volontà e di spinta. Cresciuti all'ombra dei timori degli adulti e nel succedersi di protettivi aiuti mai voluti, mai compresi. Quadri di insicurezza, di incertezza, di insostenibilità di un confronto. Bambini e bambine in opposizione. Senza paracadute. Incapaci di sostenere il minimo difficoltoso rischio. Refrattari al rimprovero ma anche all'aiuto, al consiglio, al suggerimento. Generazione del benessere immersa in un difficile percorso esistenziale, con pochi traguardi, con scarsi obiettivi di senso. Ragazzini senza modelli che non siano quelli imposti dal consumismo. Bambini strani, che non capiamo e che ci sembrano strambi. E mentre riflettiamo su come avvicinarli, ci interroghiamo sui valori della nostra società. Sul perché viviamo in una società che, e lo diciamo ormai stancamente da troppo tempo, non ha saputo rinnovare gli ideali, i valori, i modelli culturali crescendo i figli del disagio, della crisi, della rabbia spesso inespressa.

...la prospettiva della Slow School...

– Slow, piano, lentamente, rallenta, ripensa la tua vita – Incomincia così un articolo di Fabrizio Ravelli sulla lentezza. Si parla di qualità della vita, di un tempo ritrovato, un tempo per godersi la vita. Un tempo meno frenetico, più umano. Di una attenzione alle strutture del proprio ambiente e ad un uso delle tecnologie per migliorare l'esistenza e procurarci benessere. Un modello che riguarda la cultura, l'alimentazione, l'urbanistica, l'energia, il sociale, il turismo, l'agricoltura e l'educazione. Dunque la scuola in quanto principale agenzia dell'istruzione e dell'educazione.

...tempo dell'armonia...

Eccoci quindi a ripensare alla scuola come luogo diverso e prezioso da preservare, da amministrare, da gestire sentendo interamente tutta la responsabilità di sostenere i valori, sentendo l'orgoglio di difendere uno stile di vita e di lavoro permeato di lentezza nel suo senso più nobile. Avendo un tempo da dedicare alla **cura di sé e delle relazioni con gli altri**. Un tempo dell'accoglienza e dell'ascolto. Un tempo della cura per il territorio e la bellezza dell'ambiente di vita e di studio. Pensiero, riflessione, cultura nella prospettiva di una scuola dello sviluppo possibile. Una scuola dell'**armonia tra le persone**. Una scuola dell'armonia tra i bambini e gli adulti, tra gli adulti dentro e gli adulti fuori. Una scuola dell'armonia con l'ambiente, con il paesaggio, con i beni artistico-architettonici, in uno scenario meno abbruttito dalla velocità, dalla corsa e dalla rincorsa.

...la dimora del tempo...

Così il filosofo napoletano Aldo Masullo: - L'**etica attiva** consiste nella cura di collocare l'uomo nella **dimora** che è capace di esplorare. La dimora propria dell'uomo è il tempo. Tempo come ritmo,

misura affettiva del cambiamento, senso della stabilizzazione ma anche della destabilizzazione. L'uomo, pur pervaso dal cambiamento può dimorare nel tempo. L'etica attiva ritrova la sua primaria motivazione - che è una motivazione affettiva - ossia la cura di ricollocare l'uomo nella sua dimora, e di lasciarlo adagiarsi nel disagio del tempo. L'etica attiva si muove nella sfera dell'interesse unico, l'**assoluta Cura** che, attraverso la ragione, assume la salvezza dell'uomo mediante il suo "aversi a cuore". Con la Cura di sé l'uomo si salva, rovesciando il suo abituale senso del tempo, vivendolo come dono e rinascita.-

...tormentati...iperattivi...

Iperattivi, tormentati dall'insonnia, ma soprattutto tristi. -Stanno vivendo in un periodo di grande malinconia- osserva Giovanni Bollea pioniere della psichiatria infantile in Italia- , in un mondo profondamente turbato.- Nuove patologie dell'anima, dipendenze da sms, da telefonino, dalla tv, dal computer, riduzione del lessico e delle emozioni, crisi di rabbia, tendenza alla distruttività, aumento dei disturbi del sonno nei bambini di 7/10 anni, disturbi dei rapporti interpersonali.

Uno scenario scolastico che recupera la comunicazione delle emozioni, infondendo fiducia nell'uomo, sostenendo i piccoli nell'impegno, nella fatica, nell'affrontare le necessarie frustrazioni.

...esperienze di frustrazione...

La riflessione che se ne ricava riguarda l'atteggiamento di **iperprotezione** che contraddistingue spesso il nostro gesto educativo. Ci sentiamo i fieri e indomiti difensori a scudo di ogni intemperia.

Siamo sempre pronti a prevenire ogni minima turbativa che possa anche solo far presagire al nascere di una benchè minima difficoltà sul cammino della vita del nostro bambino. Bambini al totale riparo.

Bambini nel bunker della vita. Bambini che osservano la vita in televisione perché non gliela facciamo più vivere. Bambini sotto vetro. Sempre più spettatori. Sempre meno attori. Sempre più passivi osservatori di adulti che incalzano per impedire la loro presenza nella bottega della vita. Vogliamo non mandarli negli spazi dell'apprendistato. Vogliamo bypassare bottega e apprendistato. Impedire loro esperienze di frustrazione. Vogliamo privarli delle esperienze di maturazione. Dei riti iniziatici. Delle trame della relazione, fatte di incontri, scontri, ferite e pianti e aggiustamenti di tiro.

...scuola della lentezza...scuola della rinuncia...

La scuola della lentezza rifugge dalla distrazione verso progetti modaioli, evita gli eccessi delle cento educazioni, si pone al riparo dalla dottrina della profusione del "minimo sforzo possibile" e dalla demonizzazione verso il sacrificio. Recupera il tempo e il valore della rinuncia e dell'impegno. Ma lo fa in un quadro di affettività e di sostegno motivazionale permesso da una continua ricerca di distensione dell'anima, di ascolto e di vicinanza psicologica tra persone. La mediazione didattica è severa proposta di un aiuto convinto e convincente.

...nella ricerca e nell'offerta del silenzio...

La dimensione del silenzio pare non appartenere troppo alla nostra società. Ma è nel silenzio che ci si capisce meglio. È il silenzio che permette di elaborare pensieri, riflessioni profonde, consapevolezza. Viviamo sempre più immersi nel rumore, assediati da fragori continui, storditi da ritmi di vita assordanti, da suoni che sono fastidi uditivi non armonie. Fuggire e proteggerci da questo tempo del rumore sempre più incalzante, frastornante e poco comunicativo. Imparare a coltivare il silenzio dentro di noi e intorno a noi. Silenzio come dinamica forma di comunicazione con noi stessi e col mondo. Ricca di stimoli e

scoperte. Il silenzio come tempo creativo. Come condizione dell'ascolto attivo. Come occasione per rivalutare il dialogo e spostarlo sul terreno della reciprocità. Se recupero la dimensione dell'ascolto rimanendo in silenzio e lasciando finire di parlare l'altro, il livello della comunicazione migliora sensibilmente e si creano le condizioni per una comprensione reciproca senza troppe tensioni emotive.

...il tempo per accogliere...

Accogliere bambini a scuola. Accogliere genitori. Favorire l'inserimento e l'integrazione tra bambini nuovi e bambini "vecchi", tra insegnanti, "nuovi e vecchi". E i genitori cosa pensano? come reagiscono? Vengono presi anche loro dallo sconforto dell'abbandono o sanno cosa attende i loro figlioli? Quale accoglienza per i genitori?

E gli insegnanti? e il personale non docente? Quali le loro domande, e le loro risposte nel momento dell'accoglienza?

I nostri ricordi di scuola ci rimandano immagini molto nitide sulle sensazioni che abbiamo provato quando siamo entrati per la prima volta in una scuola, in un "asilo". La paura, l'ansia, il mal di pancia...le attese, i dubbi, gli imprevisti, le sorprese, le gioie, gli entusiasmi, le seduzioni...

Sono emozioni che hanno inciso a fondo sull'idea che ci siamo fatti di quell'ambiente, e che hanno finito per condizionare profondamente la qualità del rapporto fiorito con quella scuola. La prima maestra, i primi compagni, quel certo sorriso così rincuorante, ma anche quel freddo senso di indifferenza che ci ha accompagnati per tanti giorni e che ci ha così acutamente deluso.

...scuola dell'ascolto...

Ascoltare è una scommessa perché può capitare di dover rispondere a cose cui non sei preparato. E sentire ti obbliga ad abbandonare il tuo ben studiato piano di battaglia o a mettere in discussione i tuoi preconcetti. Potrebbero venire a galla la tua ignoranza o i tuoi pregiudizi.

Se l'insegnante ho già deciso in partenza che l'alunno è intelligente, allora le mie antenne saranno tese solo per raccogliere il materiale utile per la conferma di quell'idea.

Ascolto è attenzione al tono di voce, alla musica delle parole. C'è un'orchestra di intonazioni che ogni persona ha nel suo repertorio. Se impari ad ascoltare riuscirai a capire dalle diverse intonazioni quali domande puoi fare, se l'interlocutore è vulnerabile, se sta mentendo, quello che gli passa dentro, perché, anche se si ritiene un abile manipolatore, il tono lo tradirà. E' importante il saper riconoscere e interpretare quelle intonazioni, quelle inflessioni. Si può sviluppare questa capacità imparando a scrutare dentro di noi per scoprire i nostri sentimenti e per ascoltare il nostro intuito. Ascolto è attenzione allo sguardo. Ascolto è altresì intuire ciò che il soggetto non sta dicendo, captando la direzione dei giochi psicologici sottesi alla comunicazione, l'incidenza dei piani emotivi. Uno degli effetti collaterali del non prestare ascolto è la propensione a sentire solo ciò che vogliamo sentire o sentire cose che nessuno ha mai detto.

L'ascolto degli stati d'animo e degli atteggiamenti è senza dubbio più importante delle parole.

Attualità pedagogica del pensiero di Franco Fornari

Mariella Castelli

A significare l'attualità della figura e del pensiero di Fornari, che Silvia Vegetti Finzi, nella sua *Storia della psicoanalisi* definisce come lo psicoanalista che maggiormente ha impresso un'impronta nella cultura italiana del dopoguerra, basterebbe l'elevato interesse suscitato nella comunità psicopedagogica dai vari convegni nazionali che, per ricordarlo a vent'anni dalla morte, alcuni centri della Società Psicoanalitica Italiana, in collaborazione con il "Minotauro - Istituto di analisi dei codici affettivi" di Milano e il "Centro Psicopedagogico per la pace e la gestione dei conflitti" di Piacenza hanno organizzato nel maggio scorso, con interventi di relatori che, ponendosi nel solco delle teorie fornariane, nel dare il proprio contributo alla ricerca sulla dimensione simbolica e affettiva dei processi sociali e culturali, hanno anche richiamato elementi del lavoro e della personalità dello studioso, producendo una larga e a tratti commossa partecipazione del pubblico.

Ci sono dunque aspetti e momenti della storia personale di Franco Fornari che anche qui ritengo opportuno richiamare, perché ci aiutano a meglio comprendere il suo percorso di pensiero.

Nato a Niviano di Rivergaro (Piacenza) nel 1921, in una numerosa famiglia contadina, a questa sua origine, al vissuto affettivo -familiare e di quella comunità- fortemente radicato nella "terra-madre", sempre farà riferimento per spiegare le matrici della propria ricerca intellettuale.

C'è un episodio forse minore, ma affettivamente intenso della vita di Fornari, rievocato con commozione anche nel convegno tenuto a Piacenza, grazie al recupero nelle teche RAI della preziosa intervista da lui rilasciata a Favero alla fine degli anni Sessanta, che mi sembra particolarmente adatto a rendere l'uomo e lo scienziato, il suo sforzo di tenere sempre insieme con coerenza questi aspetti di sé, connettendoli alle sue radici familiari e contadine: quando Fornari stesso mostra sul terrazzo della sua abitazione a Milano un alberello di amarene e spiega come, per mantenere il contatto con la "terra-madre", lo abbia voluto piantare e allevare nel terreno del suo luogo natale, facendoselo trasportare dai fratelli¹.

La dolorosa esperienza giovanile della guerra e delle drammatiche vicende legate alla lotta partigiana è l'altro elemento biografico che credo vada sottolineato per capire il suo costante impegno nell'affermare una cultura della pace, tanto che gli esiti stessi del suo percorso psicoanalitico approdano a una metodologia dell'intervento istituzionale volto a favorire il superamento dei conflitti.

Di qui, probabilmente, anche quell'interesse autenticamente umanistico, che coltiva già negli anni degli studi classici presso il Liceo Ginnasio "Gioia" di Piacenza, che è componente centrale della sua ricerca scientifica, il suo rifiuto della presunta purezza e neutralità della scienza, che ritiene invece sempre orientata in prospettiva etica, sempre fondata dal bisogno di dare una risposta ai problemi dell'uomo come individuo e come specie vivente, giustificata dall'aspirazione a realizzare, per il bene dell'umanità, una nuova consensualità sociale attraverso una nuova consensualità culturale.

Se proprio nel periodo liceale scopre Freud, sarà dopo la laurea in Medicina conseguita nel 1947 presso l'Università degli Studi di Milano, durante la specializzazione in Neuropsichiatria, che, frequen-

¹ dall'intervista di Favero a Fornari, realizzata nel 1969: "Franco Fornari. Ritratto di uno psicoanalista". Filmato tratto dalle teche RAI a cura del "Centro Psicopedagogico per la pace e la gestione dei conflitti" di Piacenza.

tando i corsi di Psicologia di Cesare Musatti, si indirizzerà definitivamente verso l'attività psicoanalitica.

L'incontro con Musatti, di cui è uno dei primi allievi, è dunque determinante per la sua vita e per la sua formazione professionale, tanto che con lui intraprende anche l'analisi didattica; progressivamente, si stacca poi da alcune posizioni teoriche del maestro, fino ad elaborare, tra gli inizi degli anni Sessanta e il 1985, anno della sua prematura scomparsa, un proprio modello d'interpretazione della vita psichica, incentrato sulla teoria dei *coinemi* e dei *codici affettivi*, che costituisce uno sviluppo senz'altro nuovo all'interno della psicoanalisi.

Questo suo originale percorso, che gli permetterà infine di abbracciare in uno stesso sistema di strumenti di analisi - la *simbolizzazione dei codici affettivi* appunto - l'uomo nella sua dimensione insieme individuale e sociale, viene costruendosi attraverso il fecondo intreccio tra applicazione clinica e riflessione teorica, in un'inesauribile attività di ricerca scientifica che lo porterà ad essere uno dei protagonisti della realtà intellettuale italiana.

Dal 1962 docente universitario di Psicologia dell'età evolutiva alla Scuola di specializzazione in Psichiatria e Psicologia dell'Università di Milano, ottiene nel 1968 l'incarico di Psicologia dinamica, prima cattedra di psicoanalisi in Italia, presso la facoltà di Sociologia di Trento, università che, come affermerà, sceglie anche perché "stimolato dal trovarsi con giovani che volevano impegnarsi nel sociale", in quanto la docenza traeva per lui significato dal "centrare l'insegnamento in una motivazione etica"²; nel 1972, diverrà infine direttore dell'Istituto di Psicologia della Statale di Milano.

Parallelamente a questa articolata attività accademica, il suo ruolo di animatore del dibattito psicoanalitico si realizza all'interno della Società Psicoanalitica Italiana, di cui per alcuni anni, dal 1976, è anche presidente.

Per chiarire la spessore di Fornari, dell'uomo e dell'intellettuale profondamente coinvolto nella realtà del suo tempo, è comunque necessario collocare tutta questa intensa opera scientifica nell'orizzonte del suo costante impegno contro la guerra, istanza che attraversa l'intera sua produzione, con saggi quali *Psicoanalisi della guerra atomica* del 1964, *Psicoanalisi della guerra* del '66, *La malattia d'Europa* del 1981 e che, negli anni Sessanta, nel contesto della guerra fredda, lo porta prima a costituire il "Gruppo anti-H" di Milano e quindi a fondare, insieme ad alcuni collaboratori, l'"Istituto italiano di polemologia", con il progetto di fare della psicoanalisi uno strumento d'intervento sociale per la soluzione dei conflitti.

Proprio questa prospettiva, in quegli anni poco compresa, se non osteggiata, mi sembra oggi, in un momento storico caratterizzato da una politica internazionale che tragicamente ripropone la guerra, l'arma del terrore e dello scontro tra culture, uno dei contributi pedagogicamente più attuali e fecondi del suo pensiero.

Per intenderla, mi sembra utile ripercorrere, almeno nelle linee essenziali, la *teoria dei codici affettivi*, della quale costituisce una delle implicazioni più originali e interessanti e che, come ho già ricordato, rappresenta il più innovativo apporto di Fornari alla psicoanalisi.

La sua riflessione teorica si costruisce attraverso la rilettura critica dei principali concetti della psicoanalisi classica, in un confronto aperto con Freud e altri significativi esponenti, in particolare con la Klein, della quale introduce e diffonde il pensiero in Italia, Lacan e Bion³.

Considerandone lo sviluppo attraverso alcune opere fondamentali, quali *La vita affettiva originaria del bambino* (1963), *I fondamenti di una teoria psicoanalitica del linguaggio* (1979), *La lezione freudiana*.

² Brani dall'intervista "Franco Fornari. Ritratto di uno psicanalista" cit.

³ per il confronto tra la teoria di Fornari e quelle di Freud, Klein, Lacan e Bion, vedi: A. Maggiolini, *La teoria dei codici affettivi di F. Fornari*, Unicopli, Milano, 1988, capitoli 1 e 2.

Per una nuova psicoanalisi (1983), è evidente come la concezione freudiana, punto di avvio e costante riferimento della teorizzazione fornariana, risulti infine radicalmente rivista nei suoi concetti basilari, a partire da una ridefinizione dell'inconscio e del suo rapporto con la sfera della coscienza.

L'inconscio di Fornari non è più infatti il luogo del rimosso, né risulta essere una sede pulsionale dominata da impulsi che tendono al soddisfacimento, governati dal principio della ricerca del piacere e dell'evitamento del dispiacere, soggetti all'azione di meccanismi di difesa che controllano i desideri "riprovevoli".

È invece istanza psichica in cui sono innati alcuni schemi filogenetici comuni a tutti gli uomini, pertanto sovraindividuali ed ereditari, la cui natura è affettiva e la cui funzione è quella di garantire la sopravvivenza per l'organismo, per l'individuo e per la specie umana. Proprio per sottolinearne il carattere di universalità, l'appartenenza a tutti gli uomini in quanto specie, sono chiamati da Fornari *coinemi*, dal greco *koinos*, che significa *comune*. Sono pensati come "unità minime di significato affettivo, intese come competenza affettiva innata ad ogni uomo"⁴, il cui scopo è di saper valutare "l'amico e il nemico", "ciò che è utile e ciò che è dannoso alla conservazione della vita". Si tratta dunque di *preconcezioni affettive* che, nel modello psichico fornariano, anticipano le unità fondamentali della parentela, quelle relazioni affettive primarie che risultano naturalmente iscritte nell'inconscio umano a garanzia della vita: i *codici della madre, del padre, del bambino, del fratello, del femminile, del maschile*.

In quanto "simbolizzati primari", i *coinemi* costituiscono le unità originarie di significazione affettiva da cui si origina tutta l'attività di simbolizzazione specifica dell'uomo, che, pertanto, attribuirà necessariamente un significato affettivo a tutti gli eventi della sua vita. Ne risulta un'ipotesi psichica che valorizza fortemente la dimensione affettiva dell'uomo e la sua vita inconscia, caratterizzata da questa continua tendenza a generare significazione affettiva: l'inconscio è in definitiva concepito da Fornari come una vera e propria agenzia simbolopoietica, in costante produzione, che estende questa valenza semantica affettiva a tutta la vita, anche a quella della coscienza, in quanto "in ogni semiosi è presente una semiosi affettiva [...] ogni processo di significazione è postulato come implicante sempre anche un significato di affetti regolato da codici"⁵. Nel codice coinemico inconscio, sta dunque la matrice affettiva di tutto il linguaggio umano, non soltanto di quello onirico notturno, ma di qualsiasi pratica di discorso.

Da questa sua teoria, Fornari ricava la convinzione, di indubbio interesse culturale e pedagogico, che la significazione degli affetti inerisca comunque sempre al linguaggio umano, che ogni occasione espressiva dell'uomo abbia comunque valenza di simbolizzazione affettiva: dalla produzione artistica fino al discorso scientifico, ivi compreso quello matematico e quello filosofico, per il quale porta egli stesso l'esempio dell'interpretazione dal punto di vista affettivo del principio parmenideo dell'essere. Ogni oggetto culturale può allora, in questa prospettiva, essere analizzato come esito della produzione simbolica, frutto della capacità generativa della mente dell'individuo che ha natura affettiva, proprio perché poggia sui *coinemi*.

La teoria *coinemica* trova il suo sviluppo e il suo necessario complemento in quella dei *codici affettivi*, in quanto, secondo la lettura di Maggiolini, la prima rappresenterebbe l'aspetto semantico, la seconda l'aspetto pragmatico del modello psichico di Fornari⁶. Con la teoria dei *codici affettivi*, si passa infatti dal livello della *simbolizzazione affettiva* al piano della *decisione affettiva*; si approda quindi alla dimensione etica dell'individuo, all'analisi dei meccanismi psichici che spiegano il suo procedere nella vita secondo

⁴ F. Fornari, *I fondamenti di una teoria psicoanalitica del linguaggio*, Boringhieri, Torino, 1979, p.16

⁵ F. Fornari, *I fondamenti di una teoria psicoanalitica del linguaggio*. cit. pp. 11-12

⁶ A. Maggiolini, *La teoria dei codici affettivi di F. Fornari*, cit, p.11

ipotesi e decisioni assunte in base al proprio *Ideale dell'Io*, cioè all'identità soggettiva individuale che, secondo Fornari, si costruisce a partire dalla “famiglia interna” che agisce in ogni uomo e che è costituita dalle relazioni affettive primarie.

L'inconscio, in questa ulteriore prospettiva, viene infatti concepito come “una specie di situazione teatrale intrapsichica”, un luogo animato da eventi fondamentali dal punto di vista affettivo, quali la *nascita* e la *morte* e da diversi personaggi – la *madre*, il *padre*, il *bambino*, i *fratelli*, il *maschile*, il *femminile* –, ognuno dei quali è portatore di un *codice affettivo* distintivo (il *codice materno*, il *codice paterno*, il *codice infantile* e così via), patrimonio di sapere che la specie geneticamente tramanda per valorizzare comportamenti e atteggiamenti legati alla valutazione di ciò che è giusto o meno per la conservazione della vita.⁷

Per meglio chiarire il significato di *codice affettivo*, ricordiamo per esempio come i valori del *codice materno* siano legati alla necessità della madre di dare tutto per far sopravvivere il bambino, per cui in essi prevale il principio di appartenenza, la risposta ai bisogni, l'orientamento all'appropriazione e all'onnipotenza generativa; i valori peculiari del *codice paterno*, che prescrive la separazione del figlio dalla madre per garantirne la crescita, sono invece il riconoscimento della capacità, della prestazione, dell'efficienza, dell'autonomia.

Nel loro insieme, i *codici affettivi* costituiscono quel sistema forte di relazioni affettive inconsce innate che suggeriscono al bambino se utilizzare valori materni, paterni, fraterni, etc. per la sopravvivenza del sé e che, traducendosi in espressione simbolica a partire dai *coineimi*, lo aiuteranno a costruirsi le proprie rappresentazioni del mondo, in base alle quali agire. Sono dunque alla base della formazione della personalità, della costruzione appunto dell'*Ideale dell'Io*. Questo, lontano dalla visione freudiana dell'*Io* come istanza di mediazione e difesa tra *Es* e *Super-io*, luogo di energie neutralizzate, “servo di più padroni”, diventa invece, nel modello fornariano, l'espressione diretta dei *codici affettivi* inconsci, una sorta di collettivo che comprende tutti gli ideali di cui i personaggi della “scena interna” sono portatori: è a lui che spetta il compito etico, determinato appunto dal compiere scelte in base alla funzione inconscia primaria legata alla sopravvivenza.

Dalle possibili interazioni tra questi ideali, scaturisce pertanto il *progetto affettivo* che ogni individuo porta dentro di sé, dal quale attinge significati per interpretare la realtà e collocarsi in essa.

Risulta a questo punto evidente come la teoria dei *codici affettivi* implichi la necessità che tutti i diversi valori di cui i vari codici sono i detentori risultino, nell'*Ideale dell'Io*, tra loro equiparati, perché tutti ugualmente indispensabili alla vita: soltanto una “buona famiglia interna”, che preveda un'efficace integrazione dei sistemi di valori, la convivenza democratica di tutti i diversi ideali, è il presupposto per l'armonica manifestazione di tutti gli aspetti del sé individuale. Tanto che Fornari, coerentemente, ipotizza come proprio la situazione opposta, in cui un ideale prenda il sopravvento sugli altri in “modo imperialista”, produca uno squilibrio nella vita affettiva, la trasformazione di un ideale in *ideologia* e suppone che i disturbi psichici siano la conseguenza di una “cattiva famiglia interna”.

Ma perché un individuo acquisisca una “buona scena interna”, si costruisca un'armonica identità soggettiva, sono fondamentali le sue concrete esperienze relazionali. Se infatti, come abbiamo visto, è innata nel soggetto una competenza affettiva iscritta nelle preconcezioni che anticipano le unità fondamentali della parentela, sarà poi l'incontro con il mondo a renderla feconda, a determinarne la realizzazione storica attraverso un processo che Fornari definisce di *saturazione*. Saranno allora le situazioni e le per-

⁷ Vale la pena osservare come, in questo modo, Fornari ponga il fondamento della morale su una base naturale, psichica, vincolata alla dimensione affettiva dell'individuo.

sone della vita concreta che, attivando meccanismi di identificazione introiettiva e proiettiva, produrranno la *saturazione* storico-individuale dei *codici affettivi* , fino a orientare lo stile relazionale di una persona.

Nella storia psichica del soggetto, Fornari, sulla base delle sue ricerche sperimentali e della sua esperienza clinica, focalizza alcuni momenti evolutivi cruciali.

La nascita è la prima esperienza relazionale fondamentale, quella che, nell'incontro con i genitori, dà un'impronta di *saturazione* basilare per tutta la futura esistenza, perché è la circostanza in cui il padre e la madre, la specie umana tutta, si alleano per non lasciare solo il "figlio dell'uomo" durante il parto, quando la sua stessa vita è a rischio.

Tutta l'infanzia è considerata età in cui le esperienze relazionali si fissano a livello psichico con un grado di *saturazione* tale da realizzare un mondo interno stabile; in seguito, tutte le altre occasioni contingenti, pur realizzando una *saturazione* delle preconcezioni affettive, lo faranno con gradi diversi di mobilità, senza condurre sempre a strutture relazionali stabili.

È comunque da sottolineare, per valutarne le implicazioni psicopedagogiche, l'interesse che Fornari dimostra anche per l'adolescenza, altro momento critico e risolutivo della vita psichica, vera e propria seconda nascita, in quanto "nascita sociale", che impone al giovane nuovi compiti evolutivi, cambiamenti nel ruolo affettivo, attraverso la formazione di nuovi ideali e valori di riferimento che gli permettano di assumere un'identità soggettiva socialmente riconosciuta.

Come si vede, nel modello fornariano della mente, è privilegiato il momento delle relazioni del soggetto con il suo ambiente familiare e, in generale, con il suo mondo, per cui i processi psichici, a differenza della teoria freudiana, risultano in definitiva caratterizzati più in termini gruppali che in termini individuali.

Di grande valore, dunque, l'estensione della teoria dei *codici affettivi* all'analisi dei gruppi, in quanto "i diversi tipi di accomunamento gruppale vengono decisi allo scopo per il quale il gruppo si riunisce e dai connotati storici e anagrafici dei membri del gruppo (leadership, età, sesso). I diversi scopi possono implicare la messa in scena di copioni paterni, materni, fraterni o del bambino onnipotente"⁸.

Fornari approda così ad un'originale teoria di psicoanalisi sociale: i legami sociali sono fondati affettivamente, poiché risultano iscritti naturalmente nell'inconscio e possono pertanto essere analizzati attraverso la teoria dei *codici affettivi* ; in qualsiasi gruppo, ogni individuo si colloca all'interno di una rete di relazioni che non dipendono, come voleva Freud, da energie libidiche, bensì dalle forze affettive stabilite dai codici parentali, mobilitate per realizzare compiti sociali e di lavoro.

Ci dà un'applicazione di questa ipotesi interpretativa già nel *Minotauro* , scritto del 1977, che esamina le dinamiche relazionali prodotte in un gruppo istituzionale, un consiglio di classe a tre componenti di scuola secondaria superiore, in cui osserva docenti, studenti e genitori mobilitarsi nella discussione dell'ordine del giorno secondo copioni affettivi riconducibili ai diversi *codici affettivi* : *paterno* a difesa della norma, *materno* di accudimento, etc.

Per spiegare la natura affettiva del legame sociale, attribuisce inoltre particolare importanza all' *angoscia genetica* , relativa al rischio di morte connesso al parto, che accompagna la nascita come qualsiasi altro progetto, in quanto "gli uomini fantasticano tutti i loro progetti culturali come bambini da far nascere, allevare e sostenere"⁹.

Il costituirsi di un gruppo è dunque un momento di accomunamento affettivo, di simbolizzazione dell'aggregazione sociale, è un processo in cui tutti i componenti si alleano per difendersi dalla morte o dal nemico, attraverso l'introiezione di un oggetto comune; anche le opinioni sostenute nel gruppo diven-

⁸ F. Fornari, *Gruppo e codici affettivi* , in AA. VV., *Il cerchio magico* , Angeli, Milano, 1987, p.148

⁹ F. Fornari, *Carmen adorata* , Longanesi, Milano, 1985, p.157

tano pertanto oggetti di accomunamento e quindi di identificazione in funzione della difesa rispetto al possibile nemico, per cui l'esistenza di verità diverse, all'interno del gruppo o sostenute da un altro gruppo, possono essere viste come un attentato alla propria esistenza.

Con questi argomenti, Fornari spiega l'origine delle dinamiche relazionali e dei conflitti, fino a teorizzare la genesi affettiva della guerra. Il suo impegno per affermare una nuova cultura, fondata sulla consensualità, che permetta un accomunamento di tipo pacifico, lo conduce così ad elaborare e a sperimentare un metodo d'intervento nei gruppi istituzionali mirato al superamento dei conflitti, volto a favorire una "democrazia affettiva".

Ogni istituzione, infatti, mette in atto una "famiglia affettiva", che si mobilita in relazione allo scopo di lavoro che le è peculiare, per cui la distribuzione dei ruoli e la loro gerarchia dipende dalla tipologia del *codice affettivo* che in quell'istituzione viene mandato al potere e dalla relazione che esso intrattiene con gli altri *codici affettivi* di cui è portatore chi opera al suo interno.

Dai diversi sistemi di valori dell'Io, affettivi e morali, che il gruppo che agisce in quell'istituzione fa entrare in gioco e dalla rappresentazione simbolica che esso ne dà si genera allora la specifica cultura dell'istituzione stessa. Un intervento psicoanalitico mirato nel gruppo istituzionale può quindi svelarne i meccanismi affettivi e di simbolizzazione, aiutando i membri a diventare consapevoli soggetti di cambiamento.

Nel fare della sua teoria dei *codici affettivi* uno strumento strategico di analisi e intervento all'interno delle istituzioni, che egli sperimenta concretamente in scuole, ospedali, servizi psichiatrici, Fornari crede dunque di aver trovato una risposta ai suoi bisogni di uomo e di scienziato, una strada fattibile per trasformare la cultura affettiva dominante, basata sullo scontro e la prevaricazione ideologica e per rifondarla su legami di accomunamento realizzati in un orizzonte d'incontro fra sistemi diversi di valori, di loro democratica convivenza e rappresentazione simbolica.

Già in questo esito mi sembra vada oggi valutata una valenza educativa del suo sforzo teorico. In un momento in cui la comunità sociale, a fronte delle sue drammatiche emergenze, avanza alla scuola richieste di educazione alla pace e alla non violenza, una proposta come quella di Fornari ha infatti, a mio parere, il merito di porre l'attenzione pedagogica sulle radici psicologiche e culturali dei conflitti, di mostrare come un'indagine scientifica condotta all'interno delle aule sulle loro cause economiche, sociali e politiche, per quanto rigorosa ed imprescindibile, rischi di risultare infeconda, se non viene attuata nel quadro di un progetto educativo che nel suo complesso dia centralità alla dimensione affettiva dell'apprendimento, che concretamente insegni e attui comportamenti di mediazione e gestione dei conflitti.

Si potrebbe osservare come nei piani dell'offerta formativa, a partire dalla scuola per l'infanzia fino al grado superiore dell'istruzione, sia già prassi generalizzata e vincolante l'inserire proposte per il conseguimento di competenze affettive, in quanto sembra ormai definitivamente acquisita l'idea di una scuola che, per realizzare le proprie finalità formative, sappia assumere, accanto a compiti prettamente "scolastici", anche compiti "evolutivi" irrinunciabili.

È vero però che, nonostante questo, la quotidiana realtà didattica e le ricerche psicopedagogiche condotte in tal senso segnalano la difficoltà a prevenire il malessere e a realizzare il benessere in ambito scolastico, testimoniano un disagio negli studenti che non è soltanto il riflesso di un vissuto extrascolastico difficile, ma che sembra addirittura essere strutturale al sistema scolastico stesso, generato dalla stessa istituzione. E lo star bene a scuola, come ogni teoria psicologica ormai afferma, è invece fattore fondamentale per un buon apprendimento, per il pieno successo formativo, in quanto la dimensione emotivo-affettiva influenza tutti i processi cognitivi.

Può allora essere utile che i docenti provino insieme ad approfondire la riflessione sui metodi con cui è possibile realizzare un'educazione affettiva efficace: in questo, l'ipotesi teorica di Fornari mi sembra possa fornire preziosi strumenti per una lettura consapevole della cultura affettiva espressa all'interno dei gruppi che istituzionalmente, a tutti i livelli - dal gruppo classe ai vari organismi collegiali - fanno funzionare il sistema scuola in vista dei suoi peculiari compiti di apprendimento e formazione.

Fornari ci dice che le relazioni di lavoro su cui si costituisce un accomunamento gruppale hanno comunque, per loro natura psichica, una dimensione affettiva, per cui ogni ruolo istituzionale mobilita inevitabilmente copioni affettivi che dipendono sia dalla storia individuale, sia dal tipo di rappresentazione culturale che è al potere in quella certa istituzione, per cui valori *materni, paterni, fraterni, maschili, femminili, infantili* entrano comunque in scena nella relazione didattica.

Ogni docente, inevitabilmente, colora dunque il proprio intervento educativo di un ideale affettivo, attraverso il quale entra in relazione con allievi che, a loro volta, si mettono in gioco con la propria "famiglia interna", con il proprio sistema di valori affettivi.

In questa "relazione tra ruoli" si realizza un "transfert istituzionale" a cui Fornari attribuisce straordinaria forza affettiva, in quanto attua un reciproco investimento di rappresentazione simbolica. Ma perché questo si declini favorevolmente, producendo "crescita" nell'allievo, è necessario che il docente sia attento alla dimensione affettiva implicata nella relazione di apprendimento; il che non significa stabilire quale tra i modelli educativi - *paterno*, piuttosto che *materno*, o *fraterno*, o *infantile*, *femminile* o *maschile* - sia il vincente; significa anzi rendersi innanzitutto consapevole della propria cultura affettiva, quindi delle rappresentazioni dell'atteggiamento educativo di cui egli si fa portatore, e di come altri modelli siano ugualmente legittimi.

Importante è il saperli riconoscere, rispettare e utilizzare nelle diverse circostanze, perché il loro valore è paritetico e se ognuno, preso di per sé, presenta le sue ragioni e i suoi rischi educativi, il rischio maggiore è proprio quello di cercare d'imporre rigidamente, in modo *imperialistico*, quindi *ideologico*, il proprio ideale educativo, in antagonismo con altri presenti nel gruppo e nella scuola, alimentando così conflitti ideologici sul modo di concepire il compito educativo.

La teoria dei *codici affettivi* ci insegna infatti l'importanza, per l'equilibrato sviluppo affettivo del bambino e dell'adolescente, di far loro sperimentare relazioni affettive significative con gli adulti di riferimento e nel gruppo dei pari, che aiutino la costruzione dell'*Ideale dell'Io*, di quella "famiglia interna" che, per essere "buona", deve far convivere democraticamente tutti i valori affettivi di cui i diversi codici sono portatori.

L'incontro con l'altro e, più in generale, con il mondo, che secondo Fornari realizza la saturazione storico-individuale nel processo di definizione dell'identità soggettiva, deve dunque potersi attuare vantaggiosamente anche a scuola, sperimentando libertà nei processi di simbolizzazione, attraverso esperienze relazionali feconde, che pongano il bambino e l'adolescente nella condizione di accedere a relazioni di *rispecchiamento* importanti con adulti "competenti", cioè capaci di attivare meccanismi di proiezione e di identificazione variegati, di armonizzare culture affettive e sistemi di valori diversi.

Assumendo il modello fornariano, si nota dunque come forte sia la valorizzazione del docente che, all'interno della rete relazionale scolastica, si trova per ruolo ad essere un soggetto fondamentale di significazione simbolica, in cui s'intrecciano più livelli: dal piano etico-personale a quello più strettamente "professionale" - esercitato attraverso i legami interpersonali con studenti, genitori, colleghi, altri operatori -, al livello infine di mediatore di linguaggi disciplinari.

E proprio considerando quest'ultima, peraltro peculiare funzione dell'insegnamento, leggendo il ruo-

lo del docente attraverso lo sguardo di Fornari, si vede come a lui venga offerta una prospettiva d'intervento privilegiato, in quanto l'insegnante entra in relazione con l'allievo attraverso gli oggetti culturali e artistici che, come abbiamo visto nella teoria coinemica, sono sempre comunque esito della rappresentazione simbolica di valori affettivi. Anche le stesse materie d'insegnamento e studio possono allora veicolare affetti, tradursi in uno straordinario strumento di proiezione e accomunamento.

In definitiva, in un momento in cui la scuola vive, spesso con un sentimento d'incertezza, fasi di radicale cambiamento, mi sembra che il pensiero di Fornari ci aiuti a riflettere sull'identità e sulle responsabilità istituzionali e personali del docente in un orizzonte di fiducia e di rinnovato valore.

Bibliografia

- F. Fornari, *La vita affettiva originaria del bambino*, Feltrinelli, Milano, 1963
- F. Fornari, *Il Minotauro*, Rizzoli, Milano, 1977
- F. Fornari, *I fondamenti di una teoria psicoanalitica del linguaggio*, Boringhieri, Torino, 1979
- F. Fornari, *La lezione freudiana. Per una nuova psicoanalisi*, Feltrinelli, Milano, 1983
- F. Fornari, *Gruppo e codici affettivi* in AA. VV., *Il cerchio magico*, Angeli, Milano, 1987
- F. Fornari, *Psicoanalisi e cultura della pace. Antologia di scritti sulla guerra e la pace*, a cura di G. Magrini, Edizioni Cultura della Pace, Firenze, 1992
- A. Maggiolini, *La teoria dei codici affettivi di F. Fornari*, Unicopli, Milano, 1988, capitoli 1 e 2.
- A. Maggiolini, *Counseling a scuola*, Angeli, Milano, 1997
- G. Pietropolli Charmet, *La democrazia degli affetti*, Cortina, Milano, 1987
- S. Vegetti Finzi, *Storia della psicoanalisi*, Mondadori, Milano, 1986
- Intervista di Favero a Fornari, realizzata nel 1969: "*Franco Fornari. Ritratto di uno psicoanalista*".
- Filmato tratto dalle teche RAI a cura del "Centro Psicopedagogico per la pace e la gestione dei conflitti" di Piacenza.

Le nuove regole di governo del sistema educativo nazionale

Alfonso Rubinacci

Introduzione

Lo sforzo di tracciare le nuove regole di governo del sistema educativo richiede senz'altro un esame del nuovo quadro costituzionale. Ma questo non può essere del tutto chiaro se non si richiamano alcuni *principi* che hanno determinato gli attuali assetti.

Essi partono dalla considerazione che la società d'oggi, costituita da un insieme di sistemi complessi, si può governare delineando finalità, assegnando macro-obiettivi, destinando risorse, a livello centrale.

Ma i processi di cambiamento e di reale erogazione dei servizi s'implementano dal basso, attribuendo la responsabilità della decisione sulle concrete modalità d'organizzazione della risposta a quegli enti che, essendo più vicini ai cittadini, meglio possono leggere le domande e i bisogni.

Sono, dunque, i principi di *sussidiarietà* e *autonomia* quelli che fondano e orientano le nuove regole di governo.

È certo che quando un modello cambia, e da verticale e verticistico diventa orizzontale e paritetico, cambiano i referenti, i rapporti ed anche i conflitti.

Occorrerà del tempo prima che il nuovo quadro abbia una sua configurazione di maggiore certezza. Non mancano, peraltro, interventi che introducono ulteriori elementi di modifiche costituzionali, che anch'essi mettono in gioco le regole di governo del sistema educativo.

Il sistema scolastico nell'assetto costituzionale

Vediamo ora quali possono essere i ragionamenti secondo il vigente quadro costituzionale.

La nuova legge costituzionale produce effetti sul sistema educativo, sia sugli assetti ordinamentali sia sulle regole di governo e di gestione del servizio d'istruzione e formazione.

Lo Stato ha la competenza esclusiva "*sulle norme generali sull'istruzione*" e sulla "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (art.117, secondo comma lettera n e m). Spetta, inoltre, allo Stato la determinazione di *principi fondamentali* nelle materie di legislazione concorrente, tra le quali rientra l'istruzione (art.117, terzo comma).

Alle Regioni è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva *sull'istruzione e sulla formazione professionale* (art.117, terzo comma), attribuita alle Regioni, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Certamente un quadro complesso, di non facile interpretazione.

La legge stessa di riforma n. 53/03, differentemente da quanto dichiarato, presenta non poche incoerenze.

Sono, però, soprattutto, i decreti legislativi attuativi della delega che definiscono, in modo incerto, l'allocazione di funzioni e compiti fra i diversi livelli di governo e non rispettano gli ambiti di competenza posti a salvaguardia dell'unitarietà del sistema.

Questioni che potevano essere, comunque, più correttamente affrontate, anche in assenza di un quadro costituzionale stabilizzato ed attuato.

La questione centrale, che oggi abbiamo di fronte, è come andare verso la nuova architettura istituzionale, soprattutto per far fronte alla richiesta di miglioramento della qualità degli esiti scolastici e formativi dei giovani.

Il processo di trasformazione deve ruotare intorno a cinque elementi che prenderemo sinteticamente in considerazione:

Il nuovo sistema di competenze nazionali e regionali.

I processi decisionali legati alla legge di riforma del sistema educativo.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La formazione delle risorse professionali per una nuova cultura di governo.

La valutazione per le decisioni e il governo.

Il ragionamento che viene svolto è relativo alle *regole di governo*. Per certi aspetti questo è un argomento che prescinde da valutazioni – che pure ciascuno di noi ha – sulle scelte dell'intervento sull'ordinamento operate dalla legge 53.

La necessità di un quadro di riferimento. Il nuovo sistema di competenze nazionali e regionale.

È vero che l'esame del contesto normativo, definito dalla riforma costituzionale, non consente di individuare, in modo puntuale, il rapporto che intercorre ad esempio, tra *norme generali sull'istruzione*, (art. 117, secondo comma, lettera n) e *principi fondamentali* (terzo comma dello stesso articolo), destinati ad orientare l'attività legislativa concorrente delle Regioni.

L'esercizio delle due potestà legislative è strettamente collegato.

Quella riconosciuta allo Stato è sorretta, in relazione al suo contenuto, da esigenze unitarie e “*quindi applicabile, indistintamente al di là dell'ambito regionale*”, come ricordato dalla Corte Costituzionale; la seconda, attribuita alle Regioni, è finalizzata a realizzare un corretto ed efficace esercizio degli aspetti d'organizzazione e di gestione.

Per iniziare a fare un po' di chiarezza possiamo richiamarci ad alcuni “*concetti guida*”.

Si può prendere come “*concetto guida*” l'*ambito territoriale di operatività* che costituisce la linea di demarcazione tra norme generali e principi fondamentali, “*i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente (dalle norme generali), altre norme, più o meno numerose*”, costituendo il limite entro il quale può essere esercitata legittimamente dalle Regioni la potestà legislativa concorrente loro riconosciuta.

Questa decisione della Corte Costituzionale concorre - in assenza di un quadro normativo definito ed attuato ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia) - a disegnare la configurazione che va assumendo il sistema d'istruzione e formazione nel nostro Paese.

Altro “*concetto guida*” parte da un'altra decisione, sempre della Corte Costituzionale, la n. 13 del 2004, secondo la quale l'Amministrazione dello Stato, a livello regionale, continua ad esercitare la competenza concernente la definizione delle dotazioni organiche del personale docente non più come titolare di tale potestà, ma come *supplente*, ossia in sostituzione del soggetto istituzionale al quale la competenza è riconosciuta, che è la Regione.

Si è, dunque, già delineato un assetto di competenze, sia pure, ancora, largamente incompleto, che concorre a rendere visibile il mutamento intervenuto.

Le Regioni, definito il nuovo assetto delle competenze, sono titolari di strumenti che possono consentire di realizzare specifiche politiche in campo educativo.

Infatti, settori di competenza regionale e non delegata dallo Stato, sono:

- la programmazione dell'offerta integrata d'istruzione e formazione e la definizione di obiettivi strategici in relazione alla vocazione economico-sociale del territorio;
- l'organizzazione territoriale dell'offerta formativa;

- le scelte di diritto allo studio;
- la gestione del personale della scuola.

Un ulteriore “*concetto guida*” è quello dell’*unitarietà della gestione*.

La potestà decisionale delle Regioni sull’organizzazione e sulla gestione del servizio scolastico e di formazione è significativo. L’unitarietà della gestione, insieme con una ripensata funzione di controllo dello Stato, sono gli strumenti per garantire l’unitarietà del sistema formativo. Un rischio – da evitare – sarebbe quello di pensare che “pezzi” del sistema possano essere gestiti dallo Stato, altri dalle Regioni.

Da questi nuovi “*concetti guida*”, non si può non essere consapevoli che derivano nuovi problemi, che vanno affrontati anche con strumenti legislativi innovativi.

Se le Regioni sono chiamate, ad esempio, ad assumersi il compito della *gestione di tutto il personale della scuola*, potrebbe comunque essere mantenuto il principio della sua dipendenza organica dallo Stato, anche per trovare soluzioni adeguate a questioni fondamentali come quelle dello stato giuridico, della libertà d’insegnamento, del mantenimento del livello di contrattazione nazionale, della mobilità e dei criteri di accesso nel ruolo.

Accanto alla definizione delle competenze, è necessario procedere alla *quantificazione delle risorse finanziarie* da trasferire o reperire ex novo.

Per alcuni aspetti la definizione del nuovo quadro economico finanziario, pur in assenza del riconoscimento alle Regioni delle necessarie responsabilità sulle entrate, non dovrebbe presentare particolare complessità. Attualmente, infatti, la quasi totalità dei fondi sono allocati con legge di bilancio, direttamente sui capitoli di ciascun ufficio scolastico regionale.

Anche quest’aspetto, abbastanza chiaro dal punto di vista tecnico, innesca processi di organizzazione e di gestione, ad esempio sugli uffici scolastici regionali con una riduzione delle loro funzioni.

Potrebbe, anche, crescere la rilevanza degli interventi “politici” degli assessorati e la programmazione della rete scolastica potrebbe essere più esposta all’influenza di esigenze economiche e produttive.

Su molti degli aspetti trattati, elementi di analisi possono essere tratti dall’esperienza del Trentino, certamente interessante, ma difficile a configurarsi come modello per altri contesti, con differenti condizioni socio-economico-culturali.

Uno sguardo in Europa

Riflessioni ci possono venire anche da alcuni elementi di comparazione europea.

In Germania, i Länder hanno costituzionalmente competenza esclusiva nel settore dell’istruzione. I docenti dipendono dallo Stato regionale, ma conservano lo *status giuridico* di “pubblico funzionario”. Va crescendo la consapevolezza della necessità di un quadro di riferimento nazionale per la formazione degli insegnanti.

In questa direzione va la previsione di *standard* comuni approvata nel 2004 dalla Conferenza dei Ministri dell’Istruzione

Il sistema inglese si caratterizza per un forte decentramento amministrativo, dove il reclutamento e la gestione del personale docente sono demandate alle singole scuole. L’autonomia professionale dei docenti è garantita dal Consiglio Generale dell’insegnamento, indipendente dal governo, il cui organo direttivo è costituito da una componente elettiva espressa da insegnanti e dirigenti scolastici e da una componente di diritto (rappresentanti del Ministero Centrale, dei sindacati e di associazioni).

L’analisi comparata dei contesti di Paesi ad impianto federalistico non ci offre l’immagine di un federalismo di per sé buono a fronte di un centralismo cattivo, ma fa emergere la necessità di creare un meditato equilibrio tra i diversi livelli di competenze.

L'urgenza di un intervento legislativo

Per quanto detto, nel nostro Paese è urgente l'attivazione degli ulteriori passaggi legislativi, nazionali e regionali per definire, compiutamente, i contenuti e il percorso di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione.

La funzione legislativa regionale non può rimanere vincolata, se non addirittura bloccata, al rispetto di principi, quelli fondamentali, desumibili da una normativa che, di fatto, non rispecchia più l'assetto attuale delle competenze legislative e, dunque, le condizioni per la reale erogazione dei servizi.

2. I processi decisionali legati alla legge di riforma del sistema educativo

Un processo di definizione degli obiettivi e degli strumenti, un costante confronto tra istituzioni centrali e locali, meccanismi incisivi di responsabilità possono consentire di ritrovare le ragioni originarie di un federalismo fondato sui principi della responsabilità e dell'*accountability*.

Il federalismo amministrativo e costituzionale ha cambiato gli attori del processo decisionale della politica. Questo comporta nuovi modelli organizzativi, nuovi rapporti istituzionali e nuovi approcci culturali.

La necessità di un percorso istituzionale capace di definire un nuovo rapporto Stato-Regioni è ciò che è emerso nel travagliato iter di approvazione del decreto legislativo sul secondo ciclo. Un iter che ha subito i riflessi del dibattito politico.

Il recente lavoro della *Conferenza Unificata* - con la maggioranza di Regioni collocate in un'area politica diversa da quella del Governo - è stato percepito quasi esclusivamente in una dimensione ideologica e di contrapposizione politica.

In realtà sono emersi non solo problemi di metodo, ma anche di merito e cioè di natura tecnica e scientifica, che occorre affrontare in forma costruttiva nell'interesse dell'intero Paese.

Il dibattito ed il confronto vanno condotti sui fatti e sulle prospettive, ferme restando le ispirazioni culturali che caratterizzano le posizioni politiche. In questo si potrà misurare il senso deontologico di ciascun soggetto istituzionale.

3. Autonomia delle istituzioni scolastiche

Il terzo perno per leggere il nuovo quadro è quello dell'*autonomia*.

L'obiettivo prioritario deve essere quello di promuovere la riorganizzazione interna delle istituzioni scolastiche, riconoscendo, rifondando, valorizzando l'autonomia.

Anche sull'autonomia occorrono alcuni "*concetti guida*", perché il panorama in qualche modo si è ulteriormente complicato.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche è principio costituzionalmente affermato, ma quella delle istituzioni formative? E quali condizioni, oltre quelle formali, devono essere realizzate?

E poi, quale sarà la dirigenza delle istituzioni formative, cui la legge 53 e il decreto legislativo attuativo riconducono i percorsi di istruzione e formazione professionale?

Due questioni, autonomia e dirigenza, di non poco conto sui processi di decisione e di governo del sistema educativo.

4. La formazione delle risorse professionali per una nuova cultura di governo.

Tutte questioni che hanno effetti anche sulla formazione delle risorse professionali, necessaria per sviluppare una cultura comune sulle modalità di costruzione dei processi decisionali, sulla progettazione e sulla pianificazione dei servizi.

Oggi non solo bisogna costruire innovazione, ma bisogna, anche, avere risorse umane che con l'innovazione sappiano fare i conti, che sappiano gestirla per incrementare la qualità dei servizi da fornire ai cittadini.

Questo investe prioritariamente la dirigenza, di tutti i settori.

L'attuazione del federalismo, l'autonomia delle istituzioni scolastiche impongono una riconsiderazione delle responsabilità e delle professionalità.

C'è, indubbiamente, l'esigenza di un sistema che sappia prendere rapidamente le decisioni necessarie, perché il problema di fondo è proprio quello di governare e di prendere decisioni.

Una consapevole impostazione delle politiche sul territorio costituisce un obbligo irrinunciabile del sistema locale ed è con questi problemi e da ciò che ne discende che lo Stato, le Regioni, le autonomie funzionali, comprese le istituzioni scolastiche, devono e sono chiamate a misurarsi.

Per questo, non bastano nuove regole, ma sono indispensabili risorse umane con nuove competenze.

4. La valutazione per le decisioni e il governo

La valutazione delle politiche pubbliche è ormai da tempo ed in molti Paesi oggetto di interesse e la sua applicazione è entrata nella prassi corrente.

Il ritardo in Italia nell'affrontare la questione della valutazione, cruciale per promuovere un miglioramento della qualità dei livelli decisionali territoriali ma anche nazionali, si è tradotto in una serie di lacune.

I governi regionali e locali devono essere posti nelle condizioni di esercitare la valutazione sulle politiche pubbliche attuate, nonché sulla gestione e sui risultati ottenuti sull'offerta dei servizi. E queste condizioni devono essere date anche alle istituzioni scolastiche, riconoscendo loro un ruolo attivo e propositivo.

In un assetto federale dello Stato, la valutazione è chiamata a *garantire i livelli essenziali delle prestazioni*.

Anche su quest'aspetto il decreto legislativo sul secondo ciclo apre alcune problematiche su cui occorrerà certamente riflettere, ma anche decidere.

Ad esempio: qual è l'esatta portata della definizione usata per l'istruzione e la formazione professionale che - per quanto riguarda i livelli essenziali - lo Stato "*garantisce*" e le Regioni "*assicurano*"? Quali le condizioni e gli strumenti per "*garantire*" ed "*assicurare*"?

Anche questo occorre affrontare perché le differenze socio-economiche tra aree territoriali non possano generare ulteriori divari e perché possano essere adottati interventi compensativi, segno di un federalismo concretamente solidale.

Abbiamo di fronte la costruzione di un nuovo quadro che chiede di mettere in chiaro il *patto* esistente tra istituzioni e scuola.

Deve essere chiaro cosa chiedono lo Stato e le Regioni alla scuola, ma anche cosa la scuola deve attendersi - e con quali regole - perché possa svolgere quel ruolo cruciale e strategico che tutti - per lo meno come affermazione di principio - le riconoscono.

Se cambia lo Stato, come cambia l'amministrazione della scuola?

Lucrezia Stellacci

Ho ascoltato con attenzione le comunicazioni dei nostri illustri ospiti (dott. Rubinacci e dott. Auriemma) con i quali condivido un passato professionale comune ed un consolidato rapporto di stima reciproca quando non di vera e propria amicizia, e come normalmente avviene in un relazione dialogica, le loro parole hanno suscitato in me altre considerazioni che potrebbero in questo contesto assumere il valore di corollari alle cose già dette o di conferme in situazione in quanto provengono dalla mia esperienza professionale.

La Riforma del Tit. V della Cost. è stata preparata da una lunga serie di provvedimenti legislativi che hanno introdotto nel nostro ordinamento principi, istituti giuridici che hanno modificato radicalmente le regole di funzionamento dell'apparato amministrativo:

- privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, con sostanziali ripercussioni nel campo dei controlli, della giurisdizione e delle responsabilità;
- separazione degli organi di governo cui spetta l'esercizio della funzione di indirizzo politico amministrativo, definendo obiettivi e programmi, dagli organi amministrativi (la classe dirigente) cui spetta l'assunzione di mirate strategie e la conseguente adozione di atti e provvedimenti amministrativi e finanziari per l'attuazione di quei programmi ed il raggiungimento di quegli obiettivi;
- sussidiarietà, secondo cui la prima risposta ai bisogni del cittadino deve essere fornita prioritariamente dalle istituzioni a lui più vicine che sono in condizione di conoscere meglio il problema e di decidere, sulla base di una valutazione costi-benefici, se intervenire direttamente assumendosi la gestione del servizio o limitarsi ad un'azione di sostegno alla gestione condotta da privati, vigilando che vengano garantite condizioni di uguaglianza e di equità;
- decentramento: L'art. 1 della legge n. 59/97 ha trasferito alla Regione e agli EE.LL. tutti compiti e le funzioni amministrative che attengono allo sviluppo delle rispettive comunità locali, fatta eccezione per alcune materie di carattere generale, introducendo nell'ordinamento il federalismo amministrativo a costituzione invariata.

L'autonomia scolastica, prevista dall'art. 21 della legge citata rappresenta una finestra del decentramento al quale risulta strettamente collegata, sostanziandosi nel potere di regolamentare le funzioni decentrate sotto il profilo organizzativo e gestionale. Pertanto il decentramento legittima l'autonomia e questa rende più produttivo il decentramento.

La presente regola vale tanto per le autonomie locali quanto per l'autonomia scolastica che resta un'autonomia più circoscritta, funzionale agli obiettivi generali del sistema formativo definiti con norme generali e principi fondamentali dallo Stato, cui nondimeno la Costituzione riformata ha conferito esplicito rilievo.

Conseguenza del decentramento è l'accelerazione di una nuova logica di governo che si fonda sulla concertazione, sulla ricerca di un comune sistema operativo nei diversi livelli territoriali, in grado di ricompattare la frammentazione dei centri decisionali dallo stato di arcipelago ad una rete capace di valorizzare il ruolo di ciascuno e di ottimizzare le azioni sotto il profilo dell'efficacia e della economicità.

- concertazione, come regola di governo valida per tutti i soggetti amministrativi ed anche per la scuola che deve sintetizzare ed armonizzare le istanze educative delle famiglie e le vocazioni del territo-

rio in una offerta formativa che garantisca gli obiettivi formativi, i Livelli Essenziali delle Prestazioni, i Profili in uscita, fissati dalla legge e uguali su tutto il territorio nazionale, ma che è al tempo stesso libera nella scelta degli interventi di programmazione, organizzazione gestione dei percorsi formativi che coinvolgono aspetti didattici, amministrativi, contabili e finanziari.

L'Autonomia scolastica ha comportato una diversa distribuzione delle competenze amministrative fra Stato, Regioni ed EE.LL.(D.P.R. n. 112/98) ed una diversa organizzazione dell'Amministrazione scolastica. (D.Leg.vo n. 300/99, D.P.R. n. 347/2000 successivamente sostituito dal D.P.R. n. 319/2003).

La previsione legislativa di far seguire l'efficacia del D.P.R. n. 112 all'attuazione della Riforma dell'Amministrazione scolastica, ha creato disorientamento, sicchè non sono univoche le interpretazioni in merito alla decorrenza giuridica della sua operatività.

Nel frattempo è intervenuto l'art. 118 della Cost.riformata con legge n. 3/2001, che, facendo proprio il principio della sussidiarietà e della adeguatezza, ha espresso l'intenzione del legislatore costituzionale di allocare le funzioni amministrative e gli assetti organizzativi nel livello territoriale in grado di dare la migliore risposta agli interessi da curare.

Sarebbe a questo punto da chiedersi se la Riforma dell'Amministrazione scolastica disposta con i Decreti succitati abbia dato applicazione all'art. 118 della Cost.

La questione è già stata oggetto di referto deliberato dalla Corte dei Conti in data 15/9/2004.

La scelta del livello regionale quale sede di collocazione dell'organo periferico dell'Amministrazione scolastica risulta fondata su tre ordini di motivazioni.

In primo luogo la necessità di rimarcare anche formalmente la volontà di rottura con il sistema preesistente, evidenziando la diversità di compiti e di funzioni e soprattutto di ruolo e di posizione istituzionale dei nuovi organi periferici.

La eccessiva vicinanza alle scuole degli ex provveditorati, poteva costituire un pericolo per lo sviluppo dell'autonomia scolastica e di quelle reti, previste dall'art.7 del D.P.R. n. 275/98 che rappresentano le forme organizzative più avanzate per l'esercizio pieno del potere autonomistico.

Inoltre la presa d'atto di un sistema sempre più caratterizzato da un policentrismo diffuso, il cui punto di snodo diventa sempre più chiaramente il livello regionale, imponeva l'esigenza di recuperare forme di controllo e di governo del sistema, al fine di evitare una deriva autonomistica priva di qualsiasi criterio ordinatore.

Solo una struttura con competenza regionale e in posizione di direzione generale, poteva creare quella rete di rapporti fra i diversi soggetti istituzionali coinvolti a vario titolo nel sistema scolastico, ed attivare quei necessari flussi di informazione e di collaborazione, condizioni essenziali per una efficace azione di coordinamento e di perequazione sul territorio.

D'altra parte la preoccupazione che la struttura degli Uffici scolastici regionali potesse per alcuni aspetti riprodurre un modello simile a quello di un Dipartimento ministeriale, quanto a pleoricità di compiti e a lontananza rispetto alle istanze dei cittadini, ha suggerito al legislatore la sua articolazione per funzioni e sul territorio che, nel testo del D.P.R. n. 347 si inverava nei Centri di supporto e consulenza alle scuole autonome (C.I.S.), di livello provinciale e subprovinciale, composti da personale della scuola, subito affiancati dai Centri di servizi amministrativi (C.S.A.), introdotti da un protocollo d'intesa tra MIUR e OO.SS. di categoria e da un accordo assunto in sede di Conferenza Stato- Regioni.

A parte la irritualità delle fonti normative che hanno istituito questi Uffici statali, la cui organizzazione risulta tuttora coperta da riserva di legge, appare chiaro che le stesse hanno consentito una sopravvivenza degli Uffici provinciali senza soluzione di continuità, sia pure come articolazioni degli Uffici regionali.

Il d.P.R. n. 319/2003 non contempla più i C.I.S. ma istituzionalizza i C.S.A., conferendo loro il rango di

uffici dirigenziali, con compiti propri e delegati dai Direttori generali regionali, per realizzare la migliore funzionalità ed efficacia nella erogazione dei servizi amministrativi a sostegno delle scuole autonome.

Ma la programmazione scolastica e la gestione dei relativi servizi sono funzioni indebitamente trattate allo Stato secondo quanto disposto dall' art.118 Cost. e confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n.13/2004 sulla base della regola del parallelismo delle funzioni legislative ed amministrative.

Sono queste evidenti disarmonie tra la situazione di fatto e quella legale imputabili tanto allo Stato quanto alle Regioni, perché se è vero che non esiste più materia affidata alla gestione esclusiva di un solo attore istituzionale, anche le omissioni devono essere condotte alle responsabilità di tutte le parti interessate, che, nel caso in esame sono rinvenibili nelle nostalgie ministeriali di modelli centralistici insieme ai timori ed alle incertezze del legislatore regionale.

Se non esistono più competenze affidate esclusivamente ad un solo soggetto, il problema si sposta dalla titolarità delle competenze al modo di gestirle, in quanto occorre in ogni caso trovare forme di raccordo, di concertazione, di condivisione delle scelte, di corresponsabilizzazione tra tutti i soggetti coinvolti nei diversi processi gestionali e decisionali.

È per l'appunto, quanto già avviene in questa Regione che ha dedicato il Capo IV della legge regionale n.12/2003 alla programmazione generale e territoriale del sistema formativo, attribuendo compiti propositivi e consultivi alle Conferenze provinciali di coordinamento cui partecipano Comuni, singoli o associati, Amministrazione scolastica regionale, Università, Camere di commercio, istituzioni scolastiche ed organismi di formazione accreditati, ed alla Conferenza regionale per il sistema formativo.

Quest'ultima in concreto funziona quale organismo di confronto e di codecisione in merito agli interventi più rilevanti sul sistema formativo.

Oggi che l'incertezza è entrata nella ordinarietà delle nostre azioni in quanto connaturata alla complessità della società moderna, per fronteggiarla occorre rafforzare il senso di responsabilità di ciascuno nell'espletamento del proprio ruolo, insieme alla consapevolezza della esistenza di un rapporto di inseparabilità tra gli esseri umani come tra le istituzioni.

Le competenze regionali nell'amministrazione della scuola

Cristina Bertelli

Ringrazio per l'opportunità offerta alla Regione Emilia-Romagna di partecipare all'iniziativa odierna e porgo i saluti dell'Assessore Bastico, sottolineando la rilevanza del tema oggetto delle nostre riflessioni.

Lo Stato cambia, senza "se", perché la Costituzione è cambiata, innovando profondamente le relazioni fra i diversi livelli istituzionali che compongono la Repubblica (Stato, Regioni, Autonomie locali), cui vengono attribuite competenze nuove o vengono riassegnate diversamente competenze preesistenti.

Per valutare correttamente gli effetti derivanti dalla modifica costituzionale nell'ambito che ci interessa, l'istruzione, va prioritariamente tenuto presente che già prima del 2001 con l'emanazione della legge 59/97 e dei relativi decreti legislativi, in specifico il 112/98, i rapporti fra Stato e Regioni ed Autonomie locali erano stati ridisegnati con ampio spirito federalista. Come pure va ricordato il decreto che disciplinava l'autonomia delle istituzioni scolastiche, assurta peraltro a norma costituzionale con la successiva legge costituzionale 3 del 2001 contestualmente al decentramento delle competenze alle Regioni.

A seguito dell'emanazione della legislazione citata, la Regione Emilia-Romagna è intervenuta con propria normativa sia in attuazione del decreto 112/98 (legge regionale n. 3 del 1999) sia, soprattutto, in attuazione della riforma costituzionale, pervenendo nel giugno 2003 all'approvazione della legge n. 12 "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro", con la quale si esplicita in sostanza l'esercizio delle nuove competenze regionali in materia di istruzione, oltre a rivedere in maniera coerente ed innovata quelle in materia di formazione professionale e di transizione al lavoro.

Si tratta di un provvedimento di particolare rilevanza perché, in materia di istruzione, l'art. 117 della Costituzione assegna alle Regioni una competenza legislativa concorrente con lo Stato, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Con la legge 12/2003, la Regione ha inteso quindi esercitare anche tale competenza, al fine di rafforzare e sostenere alcune caratteristiche di qualità del sistema formativo regionale, rendendolo ancor più adeguato alle diverse e complesse esigenze delle persone, delle famiglie e del sistema economico e sociale.

Contro la legge 12/2003, nell'agosto 2003 la Presidenza del Consiglio ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale, "accusando" di illegittimità alcuni punti della normativa, anche in base all'interpretazione della competenza concorrente. La sentenza della Corte ha rigettato tutti i punti rilevati dal Governo, confermando la legittimità e la correttezza dell'esercizio della competenza concorrente in materia di istruzione da parte dell'Emilia-Romagna: il che apre pertanto la strada per tutte le altre Regioni verso un'attuazione della riforma costituzionale che possa rappresentare un cambiamento sostanziale nelle relazioni fra le scuole ed il territorio nel e per il quale operano, oltre che un avanzamento della qualità dell'offerta formativa.

Per esemplificare, segnalo uno dei rilievi sollevati dal Governo e rigettati dalla Corte. Mi riferisco alla censura che investe la parte dell'art. 44 della legge riguardante la determinazione, da parte della Regione, dei criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche ai fini della programmazione della rete scolastica. Secondo il Governo

infatti, anche la disciplina concernente criteri, metodi e presupposti per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione (competenza esclusiva dello Stato). La Corte dichiara non fondata la questione affermando che l'ampio decentramento delle funzioni amministrative, già sancito dalla normativa precedente alla riforma costituzionale, ha delegato importanti funzioni alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa di istruzione e formazione e di programmazione della rete scolastica. Pertanto, alla luce del fatto che la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, la disposizione della legge regionale "è da ascrivere all'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della programmazione scolastica" (CC. Sentenza n. 34 del 26 gennaio 2005).

Tuttavia, per dare piena attuazione al dettato costituzionale e rispondere concretamente all'interrogativo posto a titolo del nostro incontro, vi sono ancora alcuni, importanti passaggi da compiere, passaggi che in qualche caso sono anche nodi cruciali sciogliere.

Passaggi e nodi che in gran parte nascono dalla legge 53/2003, sia dalla legge in sé sia dai decreti legislativi attuativi.

Nonostante le ripetute richieste delle Regioni al Governo di affrontare insieme il tema dell'attuazione della Costituzione preliminarmente all'emanazione di provvedimenti applicativi, con un percorso ampio e condiviso di chiarezza interpretativa ed attuativa, il Governo non le ha mai accolte, preferendo procedere unilateralmente ad esercitare le proprie competenze, approvando la legge 53. Ora, nessuna Regione ha mai inteso negare quanto afferma la Costituzione, quindi la potestà dello Stato di emanare le norme generali sull'istruzione (oltre ai livelli essenziali delle prestazioni per l'istruzione e formazione professionale): proprio in considerazione della forte innovazione istituzionale introdotta dalla riforma del Titolo V, tuttavia, e delle conseguenti interazioni fra Stato e Regioni indispensabili per assicurare lo sviluppo e non l'arretramento, l'unitarietà e non la frammentazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, si riteneva appunto indispensabile fare chiarezza su ruoli, funzioni e risorse.

Così non è stato: e nello svolgersi dell'iter applicativo della legge 53 con l'approvazione dei relativi decreti legislativi, le questioni irrisolte sono diventate sempre di più e sempre più complicate si è presentato il quadro di riferimento, con particolare riferimento all'emanazione del decreto sul secondo ciclo.

In generale, nel confronto fra Stato e Regioni i temi più discussi nel metodo e meno affrontati nel merito, forse perché politicamente più critici, riguardano il compiuto esercizio della competenza regionale nell'ambito della programmazione dell'offerta formativa territoriale ed il trasferimento delle competenze in materia di istruzione e formazione professionale. A tale proposito, sottolineo quanto affermato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel documento del 14 luglio 2005 in merito allo schema di decreto legislativo sul secondo ciclo, ovvero che "l'entrata in vigore del decreto non può avvenire senza la puntuale definizione della complessa, correlata e parallela operazione di trasferimento di competenze previste dall'attuazione del titolo V. Questo passaggio dovrebbe realizzarsi con un ovvio criterio di gradualità data l'estrema complessità della materia, tale gradualità è ammissibile solo sul piano del progressivo trasferimento di funzioni trasversali, così come aveva già incominciato a delineare il decreto legislativo 112/98 partendo dalle competenze relative alle funzioni di programmazione, non "sezionando" verticalmente la scuola in settori trasferiti e in settori mantenuti alla competenza dello Stato".

L'avvio della riforma deve quindi essere contestuale alla realizzazione del decentramento delle competenze alle Regioni, decentramento che – seppur graduale – non può avvenire per fasi differenziate a

seconda dei diversi ordini e gradi di scuole, ma con trasferimento di competenze trasversali perché comuni a tutte le scuole.

Ai sensi del decreto 112/98, la programmazione regionale dell'offerta formativa avviene nel rispetto dei vincoli di personale definiti dallo Stato. Ai sensi della riforma costituzionale (vedi CC sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004), la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche spetta alle Regioni proprio in ragione dell'esercizio della competenza sulla programmazione dell'offerta e della rete scolastica: funzione attualmente svolta dagli Uffici scolastici regionali, organi periferici del Ministero dell'Istruzione. Senza affrontare la questione del passaggio di queste competenze dagli USR alle Regioni, la potestà regionale concorrente in materia di istruzione, ed in particolare di programmazione e organizzazione del sistema, è assai poco significativa e sostanzialmente svuotata di senso. E quindi l'amministrazione della scuola non cambia.

Per quanto infine attiene all'istruzione e formazione professionale, si assiste al paradosso di un decreto legislativo che, in totale assenza di un qualsiasi cenno di confronto con le Regioni volto a definire che cos'è "istruzione e formazione professionale", dà in certo senso per scontato che gli attuali istituti professionali siano di competenza regionale, così alimentando l'equivoco fra la natura dell'offerta, quindi il contenuto e la finalità della proposta formativa, e l'istituzione che la propone (che peraltro esiste e vive in base alla presenza del personale della scuola). Con il che, a prescindere da ogni considerazione di merito sulla scelta di un secondo ciclo a doppio canale, si favorisce la confusione ed il disorientamento nelle famiglie che sfocia, come dimostra l'andamento delle iscrizioni degli ultimi anni, in un sovradimensionamento dei licei ed in uno svuotamento progressivo degli istituti tecnici e professionali. Già oggi è possibile prevedere le conseguenze che tale fenomeno porterà all'intero sistema-paese; se non si interviene presto, quanto meno a definire appunto il concetto di istruzione e formazione professionale, è paradossalmente possibile che ci si avvii verso un risultato diametralmente opposto a quello perseguito dal Governo con la riforma Moratti, ovvero un aumento dell'abbandono dei percorsi formativi ed un generalizzato abbassamento del livello di conoscenze e competenze.

Mi sento quindi di affermare che, per dare concretezza al cambiamento dello Stato in adempimento a quanto prefigurato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e per attuare conseguentemente anche il cambiamento dell'amministrazione della scuola, è necessario impegnare ancora molti sforzi e ingaggiare battaglie convinte su due versanti. L'uno è rappresentato dall'esigenza di "assemblare" le relazioni fra i diversi livelli istituzionali competenti sulla consapevolezza della grande responsabilità che condividono nei confronti dei giovani, delle famiglie, del personale della scuola, del sistema socio-economico del Paese; l'altro si caratterizza per il bisogno di conoscere, di approfondire, di dare voce alle esperienze già messe in campo in tante parti del territorio dai docenti, dall'amministrazione scolastica decentrata, dagli amministratori locali, dagli operatori della formazione professionale, dalle parti sociali, da tutti i soggetti in sostanza che pur in condizioni difficili, a volte contraddittorie, troppo spesso confuse, continuano comunque ad operare per mantenere alto il livello di qualità della scuola.

“Norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali della materia” nella sentenza n. 279/05 della Corte Costituzionale

Laura Paolucci

1. Premessa

Dopo le sentenze n. 13 del 2004 e 35 e 37 del 2005, la Corte Costituzionale, con la sentenza 7-17 luglio 2005, n. 279, torna nuovamente sul tema del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di istruzione.

La sentenza merita attenzione particolare non solo per le decisioni assunte sulle specifiche questioni poste al vaglio del giudice delle leggi, ma anche perchè, su un piano di maggiore respiro, tenta una distinzione definitiva, nelle precedenti occasioni tralasciata, tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali” della materia. Questione questa tanto più interessante quanto più si consideri che sulla distinzione in questione corre uno dei canali di riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, essendo le prime riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.) e costituendo i secondi il limite posto dalla stessa legislazione statale alle Regioni nell’esercizio della funzione di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma Cost.).

2. Disposizioni censurate e parametri di riferimento

La sentenza ha ad oggetto svariate disposizioni del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, che detta le norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione censurate dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia per violazione dell’art. 117, commi terzo e sesto, dell’art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Stante che le Regioni ricorrenti lamentavano la lesione alle proprie prerogative legislative non riconoscendo a molte delle disposizioni impugnate né il rango di norme generali sull’istruzione né quello di principio fondamentale della materia, la Corte ha dovuto sciogliere sul piano interpretativo la questione della distinzione tra i due concetti.

La Corte, facendo leva sulla ratio della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato, ha così affermato che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale e che le stesse si differenziano dai principi fondamentali, in quanto questi, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme più o meno numerose.

Sulla base di tale premessa, la Corte ha qualificato come norme generali sull’istruzione e quindi come legittima espressione di funzione legislativa esclusiva dello Stato, molte delle disposizioni censurate del d.lgs. n. 59 del 2004.

In relazione all’art. 1, co. 3, che prevede che, “al fine di realizzare la continuità educativa, costituente obiettivo della scuola dell’infanzia, gli uffici scolastici regionali promuovono accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali”, la Corte in particolare ritiene che sia espressione della competenza esclusiva statale, in quanto norma generale sull’istruzione, l’indicazione delle finalità di ciascuna scuola e che conseguentemente l’attribuzione di un’attività di carattere collaborativo ad uffici periferici statali in materia di esclusiva competenza statale non lede le competenze istituzionali delle Regioni.

In relazione agli artt. 7, comma 4 e 10, comma 4, che prevedono, tanto per la scuola primaria quanto per quella secondaria, che le istituzioni scolastiche stipulino, per lo svolgimento delle attività ed insegnamenti opzionali che richiedono una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti, contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto ministeriale, la Corte ritiene che la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare e l'individuazione dei titoli richiesti siano funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà della disciplina sull'intero territorio nazionale, cosicché tali disposizioni sono qualificabili come norme generali espressione di competenza esclusiva statale.

Ad eguale risultato la Corte perviene in relazione agli artt. 2, comma 1, 12, comma 1 e 13, comma 1 nella parte in cui fissano i limiti di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria: infatti secondo la Corte la fissazione di un limite di età per l'iscrizione ad una qualsiasi scuola è una funzione sorretta da evidenti ragioni unitarie rappresentando l'omogeneità anagrafica condizione minima di uniformità in materia scolastica.

Sotto altro versante, la Corte riconosce alle altre disposizioni impugnate la loro idoneità a costituire espressione di livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. ovvero l'appartenenza alla materia dell'organizzazione interna dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost. per dedurre in entrambi i casi l'appartenenza della disciplina alla legislazione esclusiva statale.

Con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, la Corte ha riconosciuto che gli artt. 7, commi 1, 2 e 4 e 10, commi 1, 2, e 4, nella parte in cui stabiliscono per la scuola primaria e secondaria l'orario annuale delle lezioni e l'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche, nonché l'orario relativo alla mensa ed al dopo mensa, sono espressione di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, come tale rientranti nella esclusiva competenza legislativa statale. La Corte afferma infatti che alle norme in questione è estranea una funzione limitatrice dell'offerta formativa e che anzi le stesse lasciano alle Regioni la possibilità di incrementare (analogo possibilità avrebbero le istituzioni scolastiche) senza oneri per lo Stato le quote di rispettiva competenza.

Ad analoghe conclusioni la Corte perviene in relazione agli artt. 12, comma 2, 13, comma 3 e 14, commi 2 e 4 i quali prevedono disposizioni transitorie relativamente all'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo fino all'emanazione del regolamento governativo previsto dall'art. 7 della legge delega: secondo la Corte, i regolamenti di cui all'art. 7 della legge n. 53 del 2003 riguardano la determinazione dei livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono pertanto riconducibili alla competenza statale esclusiva.

Analogamente infondate, in quanto riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, lett. g), sono giudicate le censure relative all'art. 14, co. 5, che disciplina l'utilizzazione del personale docente che intenda ridurre il suo orario di cattedra ai fini della realizzazione delle attività educative e didattiche integrative ed agli artt. 7, co. 5 e 10, co. 5, che disciplinano la figura del *tutor* come figura di orientamento per gli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche e di cura delle relazioni con le famiglie, in quanto la definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente dipendente dallo Stato si qualifica come materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale e non determina alcuna violazione delle competenze regionali in materia di istruzione.

La Corte dichiara invece l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione degli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 59 del 2004, nella parti relative alla "modulazione" delle anticipazioni delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia e primaria (che già la stessa Corte aveva ritenuto rientrare nella

competenza esclusiva dello Stato) nonché dell'art. 15, co. 1 secondo periodo, nella parte in cui affida al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività a tempo pieno e prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente.

In entrambi i casi, la Corte sottolinea come il rispetto del principio di leale collaborazione imponga la necessità di un coinvolgimento nel procedimento decisionale della Conferenza unificata Stato-Regioni, posto che il naturale interlocutore dello Stato in materia di istruzione è la Regione, essendo gli altri enti locali privi di competenza legislativa.

Con particolare riferimento all'art. 15, poi, la Corte considera come l'incremento nell'organico del personale docente statale dei posti attivati per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato riverberi effetti sull'organizzazione scolastica intersecando le competenze regionali cosicché la norma censurata è illegittima nella parte in cui nell'affidarne l'attuazione ad un decreto interministeriale non prevede la previa consultazione della Conferenza unificata Stato-Regione.

3. Sintesi sui livelli di normazione sulla materia "istruzione"

A questo punto, dopo gli interventi della Corte Costituzionale l'identificazione dei livelli di normazione insistenti sulla materia "istruzione" appare ad un primo approccio più chiaro.

Tenuto conto della distribuzione dei livelli di normazione data dall'art. 117 Cost., come sino ad ora interpretati dalla Corte Costituzionale, può affermarsi che:

- spetta alla legislazione esclusiva dello Stato, quale competenza in ordine alle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2 lett. n) ed in quanto espressive di esigenze unitarie applicabili al di là degli ambiti regionali l'individuazione delle finalità della scuola; l'individuazione dei limiti di età degli alunni per la frequenza alla scuola; l'individuazione delle tipologie contrattuali e dei requisiti per gli esperti esterni cui affidare incarichi di insegnamento facoltativo (sent. n. 279/2005);

- spetta alla legislazione esclusiva dello Stato, quale competenza in ordine alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m), l'individuazione dell'orario annuale delle attività didattiche, ivi incluso l'orario della mensa, nonché l'individuazione dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo delle istituzioni scolastiche. In tali casi, le Regioni incrementare e modulare senza oneri per lo Stato le quote di propria competenza (sent. n. 279 del 2005);

- spetta alla legislazione esclusiva dello Stato, quale competenza in ordine al proprio ordinamento ed organizzazione (comma 2, lett. g), l'utilizzazione del personale della scuola in quanto personale statale (sentenze nn. 37 e 279 del 2005). Egualmente rientra in tale materia la determinazione della consistenza numerica della dotazione organica del personale ATA (sent. n. 37 del 2005);

- spetta alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, quale competenza in ordine alla "istruzione", (art. 117, comma 3), la programmazione della rete scolastica e la gestione amministrativa del relativo servizio, nella quale rientra la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche (sent. n. 13 del 2004). In tale materia (o sarebbe meglio dire sub-materia) la Regione ha competenza legislativa, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e dei principi fondamentali della materia che spetta allo Stato adottare (sent. n. 13 del 2004 e 279 del 2005);

- spetta alla legislazione concorrente delle Regioni, quale competenza in ordine all'"istruzione" dettare norme che, nel rispetto delle norme generali, dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali dettati dallo Stato, esplicitino questi ultimi, andando -potremmo dire- "oltre": la Corte ha sostanzialmente affermato la legittimità di disposizioni regionali che, muovendosi all'interno dei principi posti

dalla legislazione statale (e quindi nel rispetto dell'unitarietà di cui è espressione l'intervento statale), "aggiungano" strumenti e risorse, rappresentando tale "aggiunta" l'espressione delle priorità locali (sentenze nn. 34 e 279 del 2005).

Viene riconfermato il valore del principio di leale collaborazione (sent. n. 279 del 2005) quale elemento di legittimità costituzionale della legge sotto il profilo dei limiti alla competenza statale: quando si abbia a che fare con competenze necessariamente e inestricabilmente connesse, il principio di "leale collaborazione" richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione.

Se ad un primo esame, la situazione di plurima insistenza di livelli legislativi sulla stessa materia, può dirsi dunque più chiara dopo i ripetuti interventi della Corte Costituzionale, va però osservato, ad un esame più attento, come molte questioni rimangano aperte.

4. Problemi aperti e prospettive future

Una prima questione attiene alla solo apparente soluzione della questione distintiva tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali" atti ad orientare la legislazione concorrente delle Regioni in materia di istruzione.

Se è vero che la Corte detta un criterio distintivo, fondandolo sulla completezza ed immediata precettività delle prime e sulla non autosufficienza applicativa dei secondi, è pur vero che la Corte si limita in ciò ad un chiarimento di tipo formale circa la modalità espressiva delle disposizioni, lasciando in tal modo ancora un grande margine di indeterminatezza in ordine a ciò che è terreno della materia "norme generali sull'istruzione", oggetto di competenza statale esclusiva, e ciò che è terreno della materia "istruzione", oggetto di competenza concorrente. Questione tanto più reale quanto più si consideri la *ratio* comune che lega le norme generali ai principi fondamentali, fondata sulla necessità di tutelare esigenze unitarie, e che giustifica l'attribuzione delle une e degli altri alla competenza statale.

È stato posto in evidenza (Nicodemo, 2005) come il ragionamento della Corte non spieghi quando il legislatore statale possa adottare norme generali, non essendo esplicitato quali valori lo legittimino ad intervenire ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n) e quali invece possano essere perseguiti con l'adozione di principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, comma 3.

La Corte non aiuta ad identificare parametri sostanziali di legittimità, come forse non avrebbe potuto fare, tenuto conto del regime processuale del giudizio e del concreto contenuto delle disposizioni legislative al vaglio. Ciò non significa che non si possa ipotizzare un contenuto peculiare delle norme generali sull'istruzione atto a caratterizzarle e distinguerle dai principi fondamentali e che tale contenuto possa essere identificato, in accordo con la citata dottrina, nei diritti soggettivi pubblici a rilevanza costituzionale per l'attuazione dell'uguaglianza sostanziale nell'accesso e nella fruizione del servizio.

Tuttavia, anche così maggiormente precisato, il sistema mantiene se osservato dal "basso" e cioè partendo dall'esistente un tasso di interferenza ed intreccio di livelli di intervento statale e regionale nel quale ogni valutazione *ex ante* è di per sé opinabile.

Si pensi alla questione delle regole sulla determinazione della consistenza organica del personale della scuola.

Se da un lato, attesa la natura statale del personale della scuola, la questione può essere ritenuta sfuggire *ex se* ad una collocazione nella materia "istruzione" (e dunque sfuggire al doppio livello "norme generali sull'istruzione" di competenza statale e "istruzione" di competenza regionale) per trovare esclusiva collocazione nella (diversa) materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato (e così la Corte Co-

stituzionale si è orientata in relazione alla norma che stabiliva una riduzione nella dotazione organica dei collaboratori scolastici), dall'altro lato, tuttavia, pur nell'identità di oggetto, la materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato va ad intrecciarsi talvolta con quella dell'istruzione sotto il profilo dell'organizzazione scolastica (così è stato ritenuto con riferimento al personale docente per l'aumento dei posti per le attività di tempo pieno e tempo prolungato, pur nell'ambito della consistenza dell'organico complessivo di tale personale).

La labilità dei confini fra le ipotesi e le soluzioni offerte è tale da non poter essere recuperata attraverso il ricorso, anche ampio e tuzioristico, alle forme applicative del principio di leale collaborazione, cui pure la Corte Costituzionale ha fatto sempre più frequente ricorso per valutare la legittimità dell'allocazione a livello centrale di funzioni amministrative (sentenze n. 422 del 2002; n. 303 e 307 del 2003; n. 6 del 2004; n. 62 e 219 del 2005 e appunto la sentenza n. 279 del 2005 per citarne solo alcune).

Il sistema non prevede schiarite all'orizzonte solo che si pensi che il testo di legge costituzionale definitivamente approvato dal Parlamento in data 16 novembre 2005 (in G.U. 18 novembre 2005), se approvata a seguito di referendum popolare, aumenta i livelli di interferenza nella stessa materia, introducendo una competenza esclusiva regionale sull'organizzazione scolastica, sulla gestione degli istituti scolastici e di formazione, sulla definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Regioni. La modifica costituzionale mantiene ed anzi enfatizza il sistema di riparto di competenze basato sulle materie, alle cui incertezze terminologiche già ben presenti nel vigente testo costituzionale la Corte Costituzionale ha dedicato l'ultimo lustro della propria attività, ed affianca a quella dello Stato una evanescente competenza esclusiva regionale, aumentando così l'ambiguità e l'indeterminatezza dei confini dei reciproci poteri.

Bibliografia

- Auriemma Sergio, *Livelli essenziali prestazioni (LEP)*, in AA.VV. (a cura di Auriemma Sergio), *Repertorio – Dizionario normativo della scuola*, Tecnodid, Napoli, 2005, 523 ss.;
- Barberio Corsetti Livia *L'istruzione scolastica*, in AA.VV. (a cura di Stipo Massimo) *Commento al d.lgs. 112/98 Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Maggioli, Rimini, 1998, 577 ss.;
- D'Atena Massimo, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- Follieri Enrico *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione* in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 2/3, pag. 439 ss.;
- Gardini Gianluca *Verso la devolution: scenari e prospettive di una riforma non necessaria*, in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 2/3, pag. 473 e ss.;
- Petrillo Camilla *A proposito di "devolution" in materia di istruzione*, in <http://www.issirfa.cnr.it> Istituto di Studi sui Sistemi regionali Federali e sulle Autonomie;
- Poggi Annamaria *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Rivista telematica Federalismi.it* n. 5/2005;
- Nicodemo Silvia, *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>, 2005

La governance interna delle istituzioni scolastiche autonome

Ivana Summa

Si può parlare di *governance* interna?

Il processo di decentramento dello Stato e il conseguente riassetto della pubblica amministrazione sta prendendo forma sul territorio, secondo il sistema impostato dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, anche se la nuova forma non sempre riesce a determinare azioni coerenti. La forma organizzativa dei servizi, erogati dalla pubblica amministrazione fino ad un decennio fa, può essere visualizzata come la base di una piramide dal cui centro, attraverso passaggi ramificati e gerarchizzati, arriva il potere decisionale riguardante sia gli aspetti politici che quelli gestionali e professionali. Oggi il nuovo assetto istituzionale può essere visualizzato come una “piattaforma” attraversata da una pluralità di reti, determinate, a loro volta, dalla pluralità di azioni che i diversi soggetti mettono in atto per organizzare insieme i servizi. Le scuole autonome fanno parte di questa nuova piattaforma organizzativa a livello territoriale, anche se a noi pare che esse continuino, quasi in modo paradossale, a rappresentare e a rappresentarsi come la base della piramide al cui vertice si pone il MIUR.

Ma non è questo l’oggetto del nostro interesse. E tuttavia i processi, ancora in costruzione, della piattaforma istituzionale ed organizzativa in cui si collocano le scuole, vanno tenuti presente come sfondo. Infatti, la scuola autonoma al proprio interno, oggi agisce secondo tre logiche:

- La prima riguarda la riforma degli apparati pubblici, sia sotto il profilo dell’allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo del territorio, sia sotto il profilo della riforma costituzionale in atto.
- La seconda riguarda il sistema di istruzione riorganizzato sulla base di un diverso rapporto tra le strutture burocratiche destinate all’organizzazione e gestione del servizio a livello macro e le scuole chiamate a produrre il servizio, a livello micro, utilizzando soprattutto la progettualità di cui è testimonianza il POF.
- La terza riguarda il nuovo modello con cui la scuola è chiamata a dare forma per autogovernarsi, che risente delle trasformazioni precedenti e soprattutto dell’attribuzione della dirigenza ai capi d’istituto, ma anche della persistenza degli organi collegiali interni disegnati dalla decretazione delegata del 1974.

Insomma, il passaggio dal *government* alla *governance* del sistema di istruzione va tenuto presente come sfondo del nuovo modello di *governo* delle singole scuole, tracciato dalla normativa relativa all’autonomia scolastica, dall’attribuzione della dirigenza ai capi d’istituto e dalla mancata riforma degli organi collegiali. Per le scuole, dunque, possiamo parlare di un nuovo modello - la *governance interna* - definibile, almeno in prima istanza, come opposto alla gerarchia e alla centralizzazione e che determina un “sistema a rete” di gestione delle variabili presenti nei processi scolastici.

Gli aspetti che rendono possibile e regolano la *governance interna* delle scuole autonome sono i seguenti:

- la responsabilità della singola istituzione scolastica in ordine alle scelte di policy locale;
- il riconoscimento e la distinzione dei poteri e dei ruoli interni all’istituzione scolastica: di indirizzo, di gestione, tecnico;
- l’individuazione del budget come lo strumento di una gestione per obiettivi;
- l’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche incardinata in un sistema di autonomie, inserite in un modello di relazioni paritetiche e cooperative.

Se la *governance*, in generale, riguarda soprattutto il come si costruiscono e si definiscono i processi decisionali sul territorio a fronte di un obiettivo da perseguire o di un problema da affrontare, allora anche la *governance interna* alle scuole riguarda l'assetto del sistema decisionale, ovvero come lo spazio politico e decisionale all'interno dell'organizzazione scolastica si struttura a rete determinandone le *micropolitiche*.

Qual è, allora, il ruolo decisionale dei diversi attori in questo modello? Come si sviluppano le modalità decisionali? E con quali strumenti?

Il processo decisionale delle scuole: gli attori, gli strumenti, le modalità

In relazione al concetto di *governance* adottato è interessante esplorare il sistema dei processi decisionali, del loro disegno e della loro meccanica. Come è noto, l'attuale configurazione organizzativa dell'istituzione scolastica risente di un incompleto e spesso confuso disegno per quanto attiene l'attribuzione dei poteri decisionali, gli strumenti di governo e le responsabilità, dovuto soprattutto alla mancanza di un riassetto normativo degli organi collegiali.

E tuttavia, l'autonomia scolastica chiede alla scuola di esercitare il potere organizzativo relativamente all'articolazione interna e all'attribuzione delle funzioni, finalizzando la progettualità al perseguimento degli obiettivi fissati finalizzata. La decisionalità che gravita intorno a queste funzioni è influenzata, per quanto riguarda il metodo, da alcuni elementi peculiari della scuola, quali:

- il principio della collegialità che, introdotta dai decreti delegati del '74 come modello politico, oggi è chiamata ad operare come modello tecnico professionale (collegio dei docenti) e rappresentativo di interessi specifici (nel caso del consiglio di istituto);

- la forza esercitata dalla contrattazione integrativa di istituto, spesso vissuta riduttivamente come causa ed effetto di una contrapposizione lavoratore-datore di lavoro (dirigente scolastico);

- lo iato, ancora persistente, tra l'assetto formale-burocratico dell'organizzazione scolastica e l'agire "discrezionale" dei docenti, che è ben rappresentato nelle riflessioni teoriche di H. Mintzberg, quando definisce la configurazione organizzativa della scuola come una "burocrazia professionale".

Come è noto, il processo decisionale della scuola e, dunque, la *governance interna*, gravita intorno al Piano dell'offerta formativa, così come previsto dall'art. 3 del d.P.R. n. 275/'99, che rappresenta il precipitato dei passaggi decisionali di tutti gli attori organizzativi: dirigente scolastico, collegio dei docenti, consiglio d'istituto. Ma questi stessi soggetti assumono funzioni diverse perché diversi sono i poteri attribuiti a ciascuno: l'indirizzo e il controllo spetta al consiglio d'istituto, il potere tecnico-professionale spetta al collegio dei docenti, il potere gestionale al dirigente scolastico.

Insomma il modello della *nuova governance interna* richiede il passaggio culturale dal modello partecipativo degli anni '70 fatto di cogestione e di corresponsabilità a fronte di obiettivi fissati centralmente dal Ministero, al modello partecipativo basato sulla responsabilità specifica dei singoli organi in ordine a scelte da effettuare negli spazi decisionali lasciati alle scelte delle scuole.

La denominazione "Piano dell'offerta formativa" esplicita la volontà del legislatore di dare concretezza alla funzione progettuale e programmatica della scuola, attraverso un documento rivolto all'utenza, che comprende anche i caratteri della rendicontabilità sociale dell'istruzione. Infatti, le scelte progettuali contenute nel POF rappresentano in modo significativo *la capacità di innovazione* della scuola, ovvero dei suoi organi decisionali, ciascuno con la propria responsabilità: il consiglio d'istituto che fa le scelte politiche generali sulla base dei bisogni dell'utenza, il collegio dei docenti che dà loro concretezza pedagogica e didattica, il capo d'istituto che gestisce processi e risorse in modo strategico, conciliando il piano organizzativo con quello amministrativo e finanziario.

Il dirigente scolastico come figura motrice della governane interna

Se, per un attimo, fissiamo lo sguardo sul profilo professionale del dirigente scolastico, così come emerge da numerosi articoli del D.Lgvo n. 165/2001, possiamo capire come esso sia la “figura motrice” della governance di scuola, in quanto gli viene richiesto di:

- attivare, costantemente, i processi innovativi;
- dare forma allo sviluppo organizzativo della scuola;
- assumere la funzione di leadership pedagogica della scuola;
- interloquire in modo cooperativo con il territorio.

È interessante notare come la mission descritta, per compiersi, debba essere accompagnata da uno stile dirigenziale non gerarchico, mirato alla condivisione e alla partecipazione alle decisioni, basato più sul potere della relazione che sul potere di posizione, insieme manageriale e leaderistico.

Non dimentichiamo, infatti, che la presenza degli organi collegiali pone in posizione di equiordinazione la dirigenza scolastica nei confronti dei due organi collegiali della scuola. Ciò comporta, di conseguenza, la necessità di una continua azione di mediazione e coordinamento del dirigente scolastico, che rappresenta ancora il terminale del processo decisionale, ma non più in senso verticale e gerarchico, bensì in senso orizzontale, come nodo di una rete già esistente sul piano normativo, ma da configurare, alimentare e far crescere sul piano organizzativo.

Appare evidente, dunque, come il governo di questo complesso modello di governance chiede di essere gestito principalmente dal dirigente, che è chiamato indubbiamente ad utilizzare il potere della relazione e della leadership e le competenze manageriali, ma anche strumenti formali quali atti di indirizzo, note esplicative, direttive. Poiché l’uso di questi strumenti è ancora poco recepito dalla gestione dirigenziale, occorre riflettere sulla *opportunità di fissare in documenti il processo di formazione del processo decisionale*, di cui il dirigente è responsabile come input e come output. Non si tratta di una formalizzazione burocratica, inutile e ridondante, ma di atti di gestione trasparente e professionale.

Ma non si può dimenticare che nella scuola il livello decisionale più rilevante sia quello inerente l’ambito didattico-formativo, affidato alle decisioni collegiali ed individuali degli insegnanti. Ma questo intreccio decisionale, presenta profili ancora molto confusi per quanto attiene la trasparenza, la libertà di insegnamento, il rapporto tra le decisioni individuali e quelle collegiali. Dunque, il collegio dei docenti resta il soggetto con la funzione più nevralgica e più complessa, dai confini sfrangiati e mobili perché il POF è, in definitiva, lo specchio delle competenze professionali dei docenti, della loro capacità e volontà di mettersi in gioco dentro il progetto della propria scuola.

Questi aspetti problematici sono tutti presenti dentro il POF, sia nei contenuti che, soprattutto, nella struttura che stenta a configurare concretamente il servizio offerto, non soltanto in termini di dichiarazioni, quanto in termini di azioni realizzative, di monitoraggio e di valutazione continua. Questi stessi aspetti, molto spesso, interferiscono e/o collidono con i poteri decisionali degli altri due soggetti: dirigente scolastico e consiglio d’istituto.

Ma la complessità organizzativa del POF richiede necessariamente il supporto formale della contrattazione integrativa d’istituto poiché si tratta di funzioni che impegnano i soggetti oltre il proprio orario obbligatorio di servizio.

Il contratto d’istituto – frutto della negoziazione tra la Rappresentanza Sindacale Unitaria (RSU) e il dirigente scolastico – è l’espressione di un accordo tra le parti, ma all’interno della scuola rappresenta anche un accordo molto forte sulla politica della scuola, perché le risorse finanziarie debbono essere finalizzate alla realizzazione del POF, valorizzando contemporaneamente le risorse umane a disposi-

zione. Emerge, con grande rilevanza, la correlazione tra la capacità gestionale del dirigente e i risultati negoziali della contrattazione, perché il rapporto RSU/dirigente scolastico richiede concertazione continua e, dunque, governance concreta.

La gestione finanziaria delle istituzioni scolastiche rappresenta, nella complessità decisionale, il processo conclusivo dell'attività programmatica, sottoposto alle pressioni di una realtà difficile da piegare. La gestione finanziaria non è certamente la governance, ma attraverso i processi che la sostengono ne emerge il modello.

Il regolamento di contabilità è stato approvato con decreto interministeriale 01.02.2001, n. 44. Il nuovo regolamento contabile risente fortemente anche delle innovazioni introdotte dal D.Lgvo. 30 marzo 2001, n. 165, che ha fissato i principi generali che debbono essere osservati da tutte le pubbliche amministrazioni.

Ogni amministrazione deve ispirare la propria organizzazione ai criteri di funzionalità, rispetto ai compiti fissati nella programmazione, che si è data. Nascono nuovi principi, rilevanti sotto l'aspetto organizzativo:

- gli organi politici di vertice definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite (comma 1, articolo 4, d.lgs. 165/2001);

- ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e di controllo. Essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati. In sintesi, le amministrazioni pubbliche devono adeguare i loro ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo da un lato e gestione dall'altro (comma 2, articolo 4, d. lgs. 165/2001).

Il principio della distinzione tra indirizzo e controllo da un lato e gestione dall'altro (comma 2, art. 4 dlgs. 165/2001) comporta un inevitabile cambiamento delle facoltà amministrative del consiglio di istituto e del capo di istituto, necessariamente preso in considerazione dal nuovo regolamento di contabilità.

Se il consiglio d'istituto (organo politico di indirizzo) è deputato a definire gli obiettivi e i programmi da attuare, al dirigente scolastico spetta la gestione finanziaria, amministrativa della scuola e l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Al dirigente sono riconosciuti autonomi poteri di spesa, d'organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, in sintonia con quanto sancito dal comma 2, art. 4, d.lgs 165/2001.

Conseguentemente, lo stesso decreto stabilisce che *“i dirigenti sono responsabili della gestione e dei relativi risultati”*. Pienamente in questa linea, il nuovo contratto della dirigenza scolastica all'art. 1, comma 3 prevede che il dirigente eserciti le proprie funzioni, con l'autonomia, le competenze e le responsabilità, definite dal d.lgs. 165/01 e dalle altre norme di legge, regolamentari e contrattuali in materia.

In sintesi, il consiglio d'istituto adotta/delibera la pianificazione annuale del POF, con cui fissa gli obiettivi. Delibera anche il programma annuale, vale a dire la pianificazione finanziaria del POF. Il dirigente scolastico raggiunge gli obiettivi fissati nei due documenti attraverso l'attività gestionale, di cui la contrattazione d'istituto è uno degli strumenti più significativi.

Pertanto, si modifica anche l'organizzazione scolastica e viene rivalutata la necessità di coordinare e integrare tutti gli aspetti e i soggetti della scuola (docenti, ma anche amministrativi), per garantire le risorse finanziarie ed umane, strumentali al POF.

Nella scuola autonoma al dirigente scolastico è attribuita la responsabilità nell'instaurare e gestire i rapporti interni alla scuola, ma anche con gli enti locali e le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche presenti sul territorio nel quale la scuola si colloca ed interagisce. Inoltre, deve assicurare la

gestione unitaria dell'istituzione scolastica, finalizzandola all'obiettivo della qualità dei servizi offerti, predisponendo gli strumenti attuativi del piano dell'offerta formativa ed organizzando l'attività secondo criteri di efficienza ed efficacia formative. Gli spetta la gestione finanziaria ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, d'organizzazione delle risorse umane e di controllo.

E, tuttavia, poiché la posizione dirigenziale, come abbiamo visto, non consente ex-lege l'imposizione né delle proprie decisioni né dei propri punti di vista, di fatti chiede che si costruisca la governance lungo il diametro della leadership diffusa.

Intorno al concetto di competenza

Martin Dodman

Obiettivi e saperi

L'articolo 8, 1 del DPR n. 275 dell'8 marzo 1999, il "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche" prevede curricoli scolastici, costruiti dalle scuole stesse, che contengono "obiettivi generali del processo formativo" e "obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni". La stessa distinzione fra i due tipi di obiettivi viene mantenuta in tutti i vari documenti ministeriali successivamente emanati, anche se l'interpretazione della stessa terminologia non pare sempre univoca. Credo che si possano individuare tre macro-obiettivi generali del processo formativo, i quali si intersecano e si alimentano a vicenda: l'attitudine all'apprendimento lungo l'intero arco della vita, lo sviluppo di una propria cultura personale e professionale, la costruzione di una piena cittadinanza.

Per raggiungere obiettivi formativi così concepiti occorre creare curricoli capaci di favorire l'acquisizione di un sapere che possiede certe qualità fondamentali. Deve essere un sapere essenziale, capace di costante espansione e arricchimento attraverso percorsi nuovi che si adattano al cambiamento, a nuovi problemi, esigenze e sfide che si pongono in continuazione, un sapere rinnovabile che permette a chi ne fruisce di affrontare un futuro per molti versi incerto e comunque caratterizzato da una progressiva velocizzazione dei processi di cambiamento, un sapere capace di generare nuovo sapere. Un sapere essenziale si contrappone a un sapere enciclopedico, caratteristico dei programmi scolastici finora in vigore, in quanto si riferisce al succo, a quello che sta al cuore, a quello che è la vera ragione d'essere, per esempio, di un determinato campo, ambito o disciplina. Un sapere è da considerarsi essenziale perché necessario o indispensabile per raggiungere ciascuno degli obiettivi formativi già descritti.

Un sapere essenziale è anche un sapere trasparente, in quanto tiene a rendere chiari i suoi presupposti e i suoi scopi, i suoi "che cosa" e i suoi "perché", un sapere scelto per il suo valore formativo, basato su un apprendimento con chiari obiettivi. È un sapere abilitante, che produce una resa a breve, medio e lungo termine, utile nell'immediato e nel tempo, un sapere che dimostra la sua fruibilità, un sapere che assicura il successo formativo. È un sapere accessibile, perché presentato in modo comprensibile. Solo se un sapere risulta accessibile può diventare veramente disponibile e successivamente pienamente padroneggiato. Un percorso in cui il sapere passa dall'essere accessibile all'essere disponibile e all'essere padroneggiato è un processo continuo di sviluppo e di crescita di competenze.

Sapere, competenze, capacità e abilità

A questo punto possiamo esaminare il rapporto fra sapere (la base degli obiettivi formativi) e competenza (la base degli obiettivi specifici di apprendimento). Il sapere è un insieme di competenze che si sviluppano e crescono durante qualsiasi percorso formativo. Il sapere può essere inteso in termini di un sapere complessivo, oppure come un sapere specifico: un sapere linguistico, un sapere motorio, un sapere storico, un sapere matematico, un sapere ecologico e così via. Anche le discipline sono particolari insiemi di competenze prodotti da determinate prassi culturali tipiche di specifiche aree di attività e di esperienza. Ciascuna disciplina è caratterizzata da un proprio statuto epistemologico, linguistico e metodologico. I

nuclei fondanti delle discipline sono i nodi concettuali attorno ai quali si costruiscono queste caratteristiche epistemologiche, linguistiche e metodologiche e le competenze che ne conseguono. La competenza può essere definita come “la capacità di orientarsi” (Devoto e Oli). Orientarsi è “assumere un preciso indirizzo di ordine pratico o intellettuale (cui spesso si associa o si sostituisce la capacità di formulare delle idee sufficientemente chiare in merito a problemi specifici)”. In altre parole, le competenze sono capacità di comprendere determinate situazioni e di agire in maniera consapevole, allo scopo di raggiungere certi obiettivi.

Una competenza richiede un insieme di abilità. Le abilità sono insiemi di operazioni (sensoriali, percettive, mentali, motorie, ecc.) costitutivi di determinate competenze. Le abilità si realizzano a diversi livelli che passano dal micro al macro. Un esempio di microabilità sarebbe il riconoscimento di grafemi o di fonemi, essenziale per lo sviluppo di macroabilità linguistiche come la lettura o l’ascolto. Oppure il riconoscimento di particolari simili, essenziale per lo sviluppo della macroabilità cognitiva della generalizzazione.

Le competenze sono finalizzate alla realizzazione di determinate capacità. Le capacità sfruttano insiemi di abilità per mettere in pratica determinate procedure e a realizzare particolari prodotti (prassi culturali riconosciute e innovative). La competenza “saper risolvere problemi” si traduce nella capacità di orientarsi e risolvere un determinato problema in un contesto specifico. In altre parole, la capacità è la competenza finalizzata. La competenza è una potenzialità maturata attraverso insiemi di abilità acquisite. Le abilità acquisite dipendono dalle attività e dalle esperienze proposte dai curricoli. Uno sviluppo progressivo nei livelli di complessità delle attività e delle esperienze permette uno sviluppo analogo nei livelli di competenza, capacità e abilità attraverso percorsi formativi. A sua volta, questo sviluppo favorisce il raggiungimento degli obiettivi formativi, intesi come il risultato dell’insieme degli obiettivi specifici di apprendimento realizzati.

Interdisciplinarietà e competenze trasversali

I contenuti del curriculum sono le **tematiche portanti** del sapere e dunque delle competenze da promuovere. Ciascun campo, ambito o disciplina individua le proprie tematiche, che possono essere proposte e riproposte in tutti i cicli scolastici, con una progressione a spirale e una scelta di argomenti pertinenti alla particolare fascia di età. Inoltre, per ciascuna tematica portante, si definiscono i **nuclei fondanti**: gli elementi costitutivi della stessa tematica, i nodi concettuali o concetti strutturanti su cui si intende lavorare. Per tutte le tematiche scelte, i nuclei individuati possono essere riassunti come caratteristiche (dei testi, dei numeri, degli ambienti, delle società, ...), relazioni (temporali, spaziali, causali, interpersonali, ...) e trasformazioni (cambiamenti di punto di vista, operazioni, catena energetica, crescita, ...). Lavorare su qualsiasi tematica o nucleo significa promuovere gli stessi tipi di competenze.

In primo luogo, esiste la **competenza conoscitiva**. La costruzione delle conoscenze - relative alle tematiche portanti e ai nuclei fondanti individuati - è una competenza assolutamente prioritaria. In questo senso ritengo sia indispensabile superare la dicotomia fra conoscenze e competenze. L’essenza stessa del processo di apprendimento - scolastico o in qualsiasi altro ambiente - e degli obiettivi specifici relativi a esso, è che la conoscenza non si trasmette ma si costruisce. Dunque la costruzione della conoscenza è una competenza. Le conoscenze vanno costruite e la competenza conoscitiva è il *saper costruire la conoscenza*. Inoltre, è il *saper immagazzinare, recuperare e sfruttare la conoscenza*, allo scopo di favorire lo sviluppo e la crescita di altre competenze e della stessa competenza conoscitiva. La competenza conoscitiva diventa ancora più importante dal momento in cui ci si mette nell’ottica di percorsi formativi corri-

spondenti alle esigenze di una “società conoscitiva”, in cui occorre saper costruire nuove conoscenze lungo l’intero arco della vita.

Poi vi è la **competenza linguistica**, relativa all’acquisizione di lingue e di linguaggi, alle caratteristiche di diversi sistemi linguistici e di linguaggi specifici. Non si può costruire la conoscenza senza il linguaggio necessario per farlo. La competenza linguistica è il saper appropriarsi di codici diversi, di una pluralità di linguaggi e lingue.

La costruzione della conoscenza e l’acquisizione del linguaggio avvengono attraverso il tentativo di comunicare. Dunque, competenza conoscitiva e competenza linguistica si intersecano con la **competenza comunicativa**. Essa riguarda le abilità di comprensione e interpretazione e di espressione scritta e orale che si sviluppano con riferimento a una determinata tipologia testuale e dunque alla narrazione, alla descrizione, all’esposizione, all’argomentazione, ecc. La competenza comunicativa è il saper sfruttare codici linguistici in determinati contesti e attività. La consapevolezza e una padronanza dei processi di comunicazione sono determinanti per una piena cittadinanza.

Conoscenza, linguaggio e comunicazione, con lo sviluppo e la crescita delle relative competenze, sono costantemente presenti nei processi di apprendimento. Ma il loro sviluppo avviene insieme a quello della **competenza metodologica**, competenza riferita all’osservazione, alla problematizzazione, alla formulazione di ipotesi, all’analisi, alla sintesi, ecc. La competenza metodologica è il saper procedere in base allo statuto metodologico dell’ambito disciplinare in cui ci si muove, oppure a una metodologia trasversale a diversi ambiti.

Se la competenza metodologica è il saper procedere, la **competenza operativa** è il saper eseguire. La competenza operativa riguarda la pianificazione di percorsi, l’utilizzo di strumenti, l’elaborazione di prodotti, ecc. È sovente da considerarsi la realizzazione concreta della competenza metodologica. Entrambi sono fondamentali nella società di oggi e del futuro.

Infine, vi è la **competenza relazionale**, riferita ad attitudini, ad atteggiamenti, all’autostima, all’autovalutazione, alla collaborazione, ecc. La competenza personale è il saper relazionarsi con se stessi e con gli altri. È lo sviluppo progressivo della consapevolezza di sé, delle proprie potenzialità, delle proprie esperienze.

I diversi tipi di competenze si intersecano e si alimentano a vicenda. Lo sviluppo e la crescita di qualsiasi competenza dipendono da un processo analogo per tutte le competenze. Inoltre, si presuppongono le corrispondenti metacompetenze (insiemi di abilità metacognitive, metalinguistiche, metacomunicative, metametodologiche, metaoperative, metapersonali). I curricoli devono assicurare una giusta dimensione per tutte le competenze e metacompetenze.

Anche se le competenze costituiscono un sapere riferito a campi, ambiti, materie e discipline che possiedono caratteristiche di specificità epistemologica, linguistica e metodologica, molte sono da considerarsi trasversali e interdisciplinare. L’interdisciplinarietà realizza l’unitarietà del sapere perché punta sulla trasversalità delle competenze. La specificità di un sapere disciplinare deriva dal modo particolare in cui esso declina competenze che sono trasversali a tutte le discipline. Il curriculum deve permettere a campi, ambiti e discipline di realizzare molteplici sinergie ed economie di sforzo e di potenziare la formazione di intelligenze flessibili e di competenze polivalenti. In questo senso, l’interdisciplinarietà è fondamentale alla realizzazione di un sapere essenziale, perché essenzialità e trasversalità sono le due facce della stessa medaglia.

La scuola dell'autonomia come contesto significativo

Pier Giuseppe Ellerani

1. L'autonomia delle scuole come evento di sviluppo del contesto significativo

Recentemente Luisa Ribolzi (2004) ha sottolineato come il processo di autonomia avviato nella scuola con la cosiddetta legge Bassanini abbia consolidato l'apprezzamento per una trasformazione culturale in atto e la consapevolezza di un passaggio divenuto irreversibile, ovvero l'aumentata responsabilità decisionale dei singoli istituti.

Precedentemente Robert Putnam (2000) ha affermato che il processo di crescita del bambino è fortemente influenzato dal capitale sociale. Una quantità considerevole di ricerche, infatti, hanno dimostrato che la fiducia, le reti, le norme di reciprocità all'interno della famiglia, della scuola, del gruppo dei coetanei, della comunità più ampia, esercitano effetti a largo raggio sulle opportunità e sulle possibilità del bambino e, quindi, sul suo comportamento e sviluppo.

La scuola dell'autonomia diviene il luogo deputato a raccogliere la sfida posta dal decentramento e, più in generale, dal cambiamento dei principi di apprendimento. Utilizzando le normative di cui dispone, ha la possibilità di realizzare contesti significativi per l'apprendimento se riesce:

1) a darsi un'organizzazione capace di sostenere le finalità che la scuola stessa si è data (POF) ed intende perseguire "nel" suo contesto (vision);

2) a progettarsi sul piano curricolare in modo significativo attraverso lo sviluppo "del" contesto, operazione utile anche per lo sviluppo delle competenze necessarie all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

L'organizzazione scolastica prevede la tendenza ad intrecciare la sua crescita con quella delle persone che vi operano – trovando il benessere individuale, la soluzione di problemi comuni, lo sviluppo di nuove competenze, la costruzione di un nuovo contesto vivace nel quale i soggetti esprimeranno le proprie potenzialità.

2. La scuola come contesto significativo per l'apprendimento e la comprensione

La scuola è una comunità in relazione e come tale ha quindi bisogno di essere "contesto significativo" e "contesto di apprendimento", mutuando i principali studi derivati dalle comunità che apprendono e dalle modalità dell'apprendimento degli individui.

Bransford, Brown e Cocking (2000) a tal proposito indicano che:

1. l'apprendimento è influenzato in modo imprescindibile dal contesto nel quale si verifica. Un approccio centrato sulla comunità richiede lo sviluppo di norme che sostengano il valore centrale dell'apprendimento, capaci di coinvolgere gli attori interni, così come connettersi con il mondo esterno.

2. la connessione con esperti esterni può aver un'influenza positiva nell'apprendimento a scuola, perché essi rappresentano un'opportunità per gli alunni di interagire con persone che si interessano a cosa essi stanno facendo, "vivendo" il contesto. Spesso prepararsi a questi eventi è un'opportunità che aiuta gli insegnanti ad alzare i loro obiettivi e a raggiungerli.

Le scuole organizzate come contesti significativi, possono fondarsi su alcuni paradigmi:

a) il paradigma costruttivista di Brown e Campione (1994), che hanno enunciato alcuni principi utili a guidare, in modo flessibile, la costruzione delle comunità di studenti e di insegnanti che apprendono (CoLS) e che prevedono tra l'altro di considerare che:

1. una comunità di apprendimento come comunità di pratica con la compresenza di molti ruoli sovrapposti, un senso di comunità con valori condivisi e democraticamente selezionati, una comunità che si realizza anche "oltre i confini" (della classe o della rete);

2. l'apprendimento è contestualizzato e situato, in quanto le attività che si svolgono nella scuola sono finalizzate, nulla viene praticato senza uno scopo consapevole, dichiarato, condiviso, teoria e pratica sono sempre viste in azione;

3. il contesto è a forte base dialogica, fondata su discorsi condivisi, conoscenze comuni, significati e definizioni negoziati, disseminazione e appropriazione di idee.

b) il paradigma delle "formae mentis" di Gardner (1985) che ha presentato la prospettiva dell'esistenza di varie competenze intellettive umane relativamente autonome, indicate come "intelligenze umane" o "formae mentis".

L'influenza del contesto è riscontrabile negli studi di Gardner, ogni qualvolta una forma particolare di intelligenza sia stata trovata in relativo isolamento in popolazioni specifiche (o assente in forma isolata in popolazioni altrimenti normali); inoltre ogni volta che essa sia stata trovata in forma altamente sviluppata in specifiche culture.

Questo potrebbe spiegare la necessità di "scuole multiple", dove la conoscenza è multiforme piuttosto che moniforme, all'interno delle quali la scuola è realizzata dalle "scuole" – tra loro interdipendenti - del pensare storico, del pensare matematico, del pensare linguistico, del pensare artistico.

c) il paradigma cooperativo di Johnson, Johnson & Holubech (1985) e culturale di Bruner (1986). I primi affermano l'importanza delle pratiche cooperative all'interno delle organizzazioni educative. Queste pratiche sono in grado di sostenere e sviluppare delle relazioni di tipo positivo le quali, a loro volta, sono alimentate da - e alimentano - interdipendenza positiva, definibile come la percezione di essere collegati con altri membri di un contesto in un modo tale che il lavoro degli altri porta vantaggio al singolo e il lavoro del singolo porta vantaggio agli altri. L'interdipendenza positiva è il cuore del cooperative learning.

Bruner, parallelamente, afferma che la cultura è generata dall'intesa transazionale sul significato da parte dei soggetti: i quali, armati di ragione e sostenuti dalla fede di poter fare e rifare il significato, in uno scambio continuo che va oltre un consenso di facciata, costruiscono, in modo cooperativo, la cultura.

3. La scuola come contesto di relazioni rinnovate

La scuola, come contesto, è soprattutto un tessuto di relazioni che, attraverso la definizione di una vision condivisa da tutti i suoi attori e un progetto per il perseguimento dei successi a vantaggio di tutti i suoi membri, mira alla loro crescita e al loro sviluppo.

La scuola autonoma permette suddivisione di ruoli, responsabilità individuali, equa partecipazione,

interazioni simultanee e interdipendenza positiva. Essa è un contesto significativo e cooperativo, e mutua tutte le caratteristiche della comunità di pratica e di apprendimento, permettendone un'evoluzione di tipo plurale e differente.

L'intelligenza che si sviluppa tra gli attori ha carattere di ricorsività e riformulazioni costanti, criticità e recuperi, in connessione continua con l'esperienza nell'ambiente.

Bibliografia

- Bransford J.D., Brown A. Cocking R., *How people learn. Brain, mind, experience and school*. Washington: National Academy Press, 2000, pagg. 14-16.
- Brown Ann., Campione Joseph, *Guided discovery in a community of Learners*. in: MC GILLY Kate, *Classroom Lessons: Integrating cognitive theory and classroom practice*, Cambridge (MA): MIT Press, 1994.
- Bruner Jerome, *La mente a più dimensioni*. Bari: Laterza, 1988.
- Frabboni Franco, Pinto Minerva, Franca, *Manuale di Pedagogia generale*, Bari: Laterza, 1994
- Frabboni Franco, *Emergenza educazione*, Torino: Utet, 2003
- Gardner Howard, *Formae mentis*. Milano: Feltrinelli, 1987.
- Johnson R.T., Johnson D.W., Stanne M.B., *Effects of cooperative, competitive and individualistic goal structure on computer-assisted instruction*. in: *Journal of Educational Psychology*, 77, pag. 668-677; 1985.
- Putnam Robert, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Touchstone - Simon & Schuster, 2000, ed. It. *Capitale sociale e individualismo*, Bologna Il Mulino, 2004.
- Ribolzi Luisa, *Verso la piena autonomia: opinioni a confronto*, in: De Martin Gian Candido (a cura di), *Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, Roma: Armando Editore, 2004

Allenabilità e feedback costruttivo

Andrea Farioli

*L'egoismo non consiste nel vivere come ci pare
Ma nell'esigere che gli altri vivano come pare a noi.
(Oscar Wilde)*

In tutte le situazioni di incontro-confronto con altre persone che la vita ogni giorno ci regala ma in un senso più ampio anche tutte le volte in cui ci imbattiamo con un testo scritto (come questo che state iniziando a leggere) più o meno consapevolmente ognuno di noi si pone una domanda: **vado in tribuna o nel campo da gioco?** Fuor di metafora: mi tengo a distanza senza mettermi in discussione o mi metto in gioco ed entro nella situazione, con empatia e ascolto profondo?

Essere allenabili significa decidere di “scendere in campo e allenarsi”, significa vedere l'errore come una occasione di apprendimento e aprirsi all'altro accettandone i commenti, le opinioni ed i feedback come una opportunità di crescita e di confronto.

Chi decide di stare in tribuna nella migliore delle ipotesi fa il tifo ma quasi sempre critica e giudica le azioni altrui: distingue ciò che è bene da ciò che è male, il giusto dallo sbagliato.

Il concetto di allenabilità (che mutua la radice dalla parola allenamento – da *lena*, respiro - ovvero abituare mente e corpo a determinati compiti) applicato non solo allo sport ma anche alla comunicazione interpersonale, ci fa riflettere sul fatto che il comunicare in modo efficace, costruttivo ed assertivo non è né semplice né derivante da un talento innato ma prevede un umile e continuo allenamento. Eppure mentre ogni persona trova comprensibile anzi *logico e doveroso* il fatto di studiare e praticare per anni e con costanza uno strumento musicale così come un'arte o una professione per arrivare a padroneggiarle, pochi sono quelli che direbbero la stessa cosa per un aspetto che coinvolge ogni persona e continuamente, la comunicazione interpersonale appunto. Non si può non comunicare è il primo postulato della Pragmatica della comunicazione¹. Dunque “ognuno di noi è chiamato a scegliere se farlo in modo casuale e subire tale ineluttabilità oppure scegliere di farlo in modo consapevolmente costruttivo e positivo per sé e gli altri”². Eppure frasi come “è il mio carattere”, “sai sono fatto così”, “cosa ne puoi sapere tu una cosa la si deve provare personalmente per poterla capire” sono invece gli slogan che vanno per la maggiore quando ci si confronta e si riflette sugli stili comunicativi e relazionali che ci caratterizzano.

Nello sport tutto è più semplice e chiaro: se ho una gamba ingessata, il mio allenatore non mi permette di correre i 100 metri. Invece se ho superato gli esami di abilitazione ed insegno ma penso che la maggior parte degli alunni che ho di fronte siano degli inetti e pratico costantemente con loro il cattivo umore ed il criticismo nessuno può impedirmi di insegnare. Se uno che desidera imparare il tennis si presentasse dal suo maestro tenendo la racchetta al contrario e si lamentasse del fatto che, con il manico, prende pochissime palline e che queste poche, per di più, vanno dove lui non vorrebbe, difficilmente non

¹ Cfr Watzlawick, P., Beavin, J.H., Jackson, D.D. (1967), *Pragmatica della comunicazione umana*, Astrolabio, Roma, 1971.

² Cit G.Nardone e A. Salvini, *Il Dialogo Strategico*, Ponte delle Grazie Editore, Milano 2004

ascolterebbe i consigli ed i feedback del maestro, e quasi mai gli risponderebbe “e no mi spiace io la racchetta non la giro perché sono fatto così e poi che ne sai tu della mia storia e dei validissimi motivi che mi fanno tenere la racchetta così!”.

Allenabilità significa impegnarsi con costanza ed essere responsabili della propria presenza, e dei propri atteggiamenti comunicativi, disattivare il proprio orgoglio, praticare l'autovalutazione e l'auto-monitoraggio anche alla luce dei feedback ricevuti dagli altri. Operativamente allenabilità significa assunzione di impegni precisi. In una situazione di formazione (e non solo), per esempio, allenabilità significa impegnarsi a:

- rispettare l'orario (puntualità), come forma di attenzione per i formatori, gli organizzatori e per i compagni, e come modo di dare valore al lavoro comune;
- rispettare la riservatezza di ogni partecipante (ciò che viene detto ed emerge nel gruppo non va riportato fuori da esso);
- in aula, durante la plenaria, non conversare con la persona accanto;
- favorire la fratellanza, la fiducia reciproca e lo spirito di collaborazione all'interno del gruppo, in direzione della meta comune;
- monitorare il proprio stato emotivo (sensazioni, fisiologia, espressione del viso, voce, ecc.) e dare il proprio “contributo energetico” al lavoro di gruppo, favorendo il proseguimento dell'azione e rinunciando a praticare interventi fuorvianti o non essenziali;
- praticare il principio di trasparenza (no opacità; no “lamentele di corridoio”; esclusione di ogni tipo di “fratellanza nera”, “grigia” o “confusa”³);
- praticare il principio di ascolto profondo, in primo luogo della parola dei formatori;
- ricevere i feedback dei formatori e dei compagni, come fondamentale occasione di apprendimento;
- svolgere i “compiti”, i “giochi” e gli “esercizi” assegnati dai formatori, come parte essenziale del proprio allenamento.

È poco meno che superfluo sottolineare la centralità che il **feedback costruttivo** ha all'interno del concetto di allenabilità. Ma che cosa intendiamo per feedback costruttivo? Desidero rispondere a questa domanda citando frasi del mio maestro, Mauro Scardovelli: “per feedback costruttivo intendiamo un feedback che faciliti l'instaurazione ed il mantenimento di rapporti positivi, basati sulla comprensione, sulla stima e sulla collaborazione reciproca, anziché sull'antagonismo, sulla diffidenza e sull'incomprensione. Intendiamo un feedback che favorisca la distensione, la creatività e la motivazione produttiva, anziché la tensione, la chiusura e l'arroccamento. In che modo un genitore può facilitare un rapporto di comprensione e di fiducia reciproca. Come l'insegnante può diventare più efficace nel suo lavoro, rivolgendosi agli allievi osservazioni che li stimolino ad apprendere e a migliorarsi? Che cosa può fare un dirigente per motivare i suoi collaboratori? Le persone comunemente ritengono di conoscere queste cose e rimangono regolarmente stupite quando si accorgono che comunicando con gli altri non ottengono i risultati desiderati. Allora spesso si affannano e persistono a cercare le cause dell'insuccesso in una divergenza di interessi, in un conflitto ideologico, o nella cattiveria, nella stupidità o nella follia dei loro interlocutori”⁴.

³ “lamentele di corridoio” = lamentarsi di qualcuno dietro le sue spalle, o lamentarsi di qualcosa con una persona che non è in grado di modificarla

“fratellanza nera” = accogliere le lamentele di cui sopra e lamentarsi a propria volta

“fratellanza grigia” = ascoltare tali lamentele senza confrontare la persona sull'impegno a non praticarle

“fratellanza confusa” = ascoltare tali lamentele rimanendo incerti tra la fratellanza nera e quella grigia

⁴ Cfr Mauro Scardovelli, *Feedback e cambiamento*, ed. Borla 2003

Sembra ovvio che tutte queste analisi, anche se condotte con grande precisione terminologica e passione, tutt'al più forniscono solo delle ragioni verosimili per cui le cose non hanno funzionato. Fornisco alibi, ma non chiavi di soluzione. Avere un alibi è già qualcosa: può mettere temporaneamente in pace il proprio senso di colpa. Se mio figlio non mi ascolta è perché è ottuso e perché i giovani d'oggi non hanno più valori, se i miei allievi non studiano è perché sono pigri e giovani d'oggi non hanno più il senso del sacrificio, se mia moglie è depressa è perché è malata, se i miei pazienti fanno resistenza è perché hanno delle rigidità, io non c'entro! Avere un alibi riduce l'ansia dovuta al senso di responsabilità.

Per questa e per altre ragioni l'arte di comprendere, di sostenere e di incoraggiare se stessi e gli altri non sembra particolarmente diffusa nella nostra cultura. Per questa e per altre ragioni i virus del poterdominio e il pensiero negativo-distruttivo sembrano proliferare in modo preoccupante a tutti i livelli.

Crediamo invece che solo attraverso il "costruire insieme", ovvero il vincere CON l'altro e non SU l'altro, si possa dare un senso pieno ad una relazione, professionale o affettiva, così come ad un corso di formazione. Tutti noi abbiamo continuamente bisogno di imparare e l'arte di cogliere gli aspetti positivi e di incoraggiare se stessi e gli altri è uno splendido cammino che può essere continuamente perfezionato.

Siamo consapevoli che il costruire ed il cogliere il "bicchiere mezzo pieno" in noi stessi e negli altri richiede più tempo, impegno e dedizione del distruggere e dell'evidenziare tutto ciò che è per noi un difetto: del resto per costruire un pianoforte ci vuole un artigiano competente nello scegliere i materiali e nel lavorarli, tanti giorni di studio e di lavoro, pazienza e dedizione; per distruggerlo basta una robusta mazza da baseball e qualche minuto.

Idee di tempo, idee di scuola

Milena Bertacci

Nell'anno scolastico 2004/05 l'Ufficio scolastico regionale dell'Emilia-Romagna, in collaborazione con l'Università di Bologna e con l'Irre, ha sviluppato una ricerca incentrata sui modelli di tempo della scuola (tempo pieno, moduli, antimeridiano...), coinvolgendo testimoni privilegiati quali ricercatori, dirigenti scolastici, docenti impegnati da anni su diversi modelli orari e organizzativi. La scelta di un tema di indagine così complesso va sicuramente posta in relazione, da un lato, con l'acceso dibattito che si è sviluppato nel Paese attorno alla Riforma della scuola primaria e ai paventati rischi di una cancellazione del modello rappresentato nel tempo pieno, o, per lo meno, di un suo possibile ridimensionamento; dall'altro, con l'esigenza di raccogliere dati, materiali, elementi di riflessione per contestualizzare su uno sfondo più ampio le valenze pedagogiche, culturali e sociali rinvenibili nelle differenti proposte di tempo scolastico.

D'altronde, la forte presenza di alunni frequentanti il tempo pieno (45% del totale degli iscritti alla scuola primaria) è sicuro indice del forte radicamento sociale che tale modello scolastico ha nella nostra regione. È sembrato dunque opportuno superare sterili contrapposizioni pregiudiziali per ricostruire con maggior pacatezza i presupposti pedagogici, istituzionali e sociali della storia del tempo pieno, anche per coglierne l'evoluzione e l'intreccio sia con la storia complessiva della scuola primaria (i programmi del 1985, l'introduzione dei moduli, l'autonomia, la legge 53/2003), sia con la crescita e le trasformazioni sociali in atto nel nostro Paese.

La ricerca -che non ha voluto sposare tesi precostituite- si è avvalsa di strumenti quantitativi e qualitativi. Sono stati infatti elaborati dal Comitato tecnico-scientifico, coordinato dall'ispettore Cerini e con la consulenza scientifica della professoressa Selleri, due questionari, uno rivolto ai docenti, l'altro ai genitori di un campione di 27 istituti scolastici individuati nel territorio regionale. Sono stati anche realizzati focus group con dirigenti scolastici per raccogliere un ventaglio di punti di vista ampio e articolato.

Il questionario cartaceo rivolto ai genitori, strutturato su 59 item e cinque sezioni, chiedeva informazioni alle famiglie rispetto a: dati generali (come *la descrizione dell'articolazione settimanale del tempo scuola*), vita della scuola (come *la qualità delle informazioni ricevute dalla scuola*), attività didattiche (come *il proprio grado di soddisfazione per l'attività didattica svolta nella classe del figlio*), aspetti educativi (come *affermazioni sul significato dell'esperienza scolastica*), il tempo scuola (come *i fattori che possono aver influenzato la scelta del modello orario frequentato dal figlio*). Hanno risposto al questionario 2903 genitori delle scuole interessate all'indagine con figli frequentanti il tempo pieno e il tempo modulare.

Il questionario on-line rivolto ai docenti si presentava articolato su sei sezioni con 107 item relativi a: *dati sulla scuola, informazioni sulla carriera, vita scolastica, utilizzo del tempo-scuola, nodi problematici dell'insegnare oggi, dati anagrafici*. Hanno risposto al questionario 1323 insegnanti di scuola primaria, attivi sia sul tempo pieno sia su altri modelli di tempo scolastico.

Nell'ambito della ricerca sulle prospettive del tempo scuola sono stati realizzati altresì due focus group con i dirigenti degli istituti scolastici coinvolti sul territorio regionale per esplorare il loro punto di vista rispetto alle implicazioni sociali, professionali, organizzative e didattiche in qualche modo sottese o

leggibili nella diversa “fenomenologia” collegata, nell’ipotesi, alle differenti modalità di strutturazione del tempo scolastico: prassi e processi attivati, atteggiamenti e visioni culturali, struttura organizzativa e valori professionali... Il dibattito nei gruppi ha fatto emergere aspetti e prospettive interessanti, spesso offerte all’attenzione dei colleghi con modalità appassionate e coinvolgenti, anche perché gli argomenti trattati sono stati percepiti attuali e rispecchianti l’attuale complessità organizzativa degli istituti scolastici.

D’altronde lo stesso obiettivo della ricerca che ha inteso confrontare i punti di vista e le visioni di genitori, docenti e dirigenti attorno alle implicazioni derivate dai differenti modelli strutturali di tempo scolastico, affondava in certo qual modo le sue radici nella storia culturale, ideologica, emozionale degli stessi protagonisti e andava in qualche modo a intercettare vicende, vissuti, ideali legati alla storia del nostro sistema educativo degli ultimi tre/quattro decenni e, dunque, intersecando anche ciò che di quella storia è rimasto nel sentire collettivo e personale, sul filo di una “lunga durata” sedimentata a livello culturale e ideale, a volte inconscia, eppure ancora palpabile oggi, nell’inquieto ricerca di senso che gli utenti e le persone di scuola si pongono, interpretando i segnali, i bisogni e le prospettive dell’agire educativo.

A partire da un “caso regionale”, indagato e assunto quale spaccato emblematico di una fenomenologia complessa e articolata quale quella del “tempo-scuola”, la ricerca ha contribuito a costruire un quadro di riferimento e di analisi critiche utili alla definizione di possibili chiavi di lettura dell’esistente che si ritiene possano contribuire all’elaborazione di una riflessione aperta, ampia e partecipata attorno a un nodo centrale e “scomodo” nell’attuale dibattito pedagogico.

I risultati dell’indagine sono stati raccolti nel volume *Idee di tempo, idee di scuola*, curato da Giancarlo Cerini ed edito dall’editrice Tecnodid a cui si rimanda per l’excursus storico-culturale e per la ricchezza di documentazione e testimonianze non riducibili a sintesi unilaterali. Qui ci si limita a dar conto di alcuni riferimenti particolarmente significativi.

Nella premessa di Elio Damiano il TP viene inquadrato quale innovazione didattica sviluppatasi nell’ambito della *pedagogia compensativa* e dell’attivismo pedagogico tipici degli anni 70, portatrice di un’idea di *scuola totale*, aperta al territorio e protesa al riscatto e al recupero delle fasce sociali svantaggiate, una scuola in grado di assumersi “*la responsabilità di supplire alla crisi delle altre istituzioni educative (v. famiglia) e di farsi, attraverso l’educazione, agenzia di sviluppo della comunità locale*”. Diverso appare all’autore l’impianto pedagogico della L. 53 che propone una idea di scuola più “*snella*”, con una articolazione oraria improntata alla flessibilità, che sollecita il soggetto a scegliere attraverso proposte opzionali e facoltative, in una logica di complementarietà con quanto messo a disposizione dalla famiglia o rinvenibile nel sistema locale.

In apertura il volume raccoglie saggi che compongono un “affresco” storico e culturale di larga portata sull’evoluzione del tempo scuola in Emilia Romagna: un excursus storico, dalle emergenze degli anni Cinquanta alle prospettive attuali (di Giancarlo Cerini), *l’archeologia* delle origini (di Gianni Balduzzi), il periodo d’oro del tempo pieno (di Giampietro Lippi), le riforme degli ultimi venti anni (di Giuseppe Toschi), i vincoli e le risorse nel testo dell’ultima Riforma (di Luigi Ughetti).

Segue, quindi la presentazione dell’indagine vera e propria in cui vengono smontati e interpretati gli item – sempre rapportati ai due macro campioni di docenti che lavorano in diverse tipologie di tempo scolastico e di genitori che hanno i figli in compagini scolastiche organizzate a tempo pieno o in compagini organizzate non a tempo pieno - secondo una lettura a più livelli che tiene conto di alcuni indicatori strategici quali l’identità professionale dei docenti, i valori educativi e le scelte pedagogiche, la didattica e la vita in classe, i modelli organizzativi, l’atteggiamento dei genitori, il punto di vista dei dirigenti.

Per ciascuno dei due campioni scaturisce un quadro di forte consonanza con il modello prescelto: i

docenti dei due campioni esprimono un'alta soddisfazione professionale (80% dei casi), i genitori dichiarano livelli di soddisfazione rispetto alle variabili prese in esame che non si discostano significativamente tra chi ha i figli iscritti al tempo pieno o alla scuola modulare.

Alcune prime e necessariamente non definitive risultanze sembrano connotate da alcune costanti che ci pare opportuno richiamare:

- *la storia pregressa della Scuola* è una variabile significativa e in molti casi determinante per capire il progetto educativo proposto (i genitori si aspettano una proposta in linea e in continuità con la storia della scuola dove intendono iscrivere il figlio);

- *il tempo scuola* si sta organizzando sempre più per “*polarizzazioni*” (un plesso tutto a tempo pieno, un plesso a moduli...) dove gioca una parte preponderante anche l'identità del territorio e le tradizioni educative consolidate a livello di comunità sociale;

- *la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi* sembra essere una modalità diffusa attraverso cui la scuola legge la domanda sociale del territorio dimostrando di saper organizzare la propria offerta formativa in modo flessibile e diversificato;

- *la richiesta di tempo pieno* si mantiene alta nella scuola emiliana e si correla alla presenza di *variabili sia di tipo sociale che di tipo culturale e pedagogico*;

- *la qualità dell'offerta formativa* non sembra in rapporto deterministico con il modello di tempo scolastico; sembra piuttosto delinarsi una sorta di contaminazione tra i diversi modelli di tempo scuola. La portata innovativa del tempo pieno sembra essersi nel tempo progressivamente “spalmata” anche sulle altre tipologie di tempo scolastico: apertura delle classi, flessibilità organizzativa, attivazione dei laboratori, integrazione con il territorio e l'ambiente circostante, individualizzazione dei percorsi, progettazione diffusa... Per alcuni dirigenti il tempo pieno offre ancora una qualità evidente e rintracciabile dal punto di vista della salvaguardia sociale e di una pedagogia relazionale e compensativa, per altri questi connotati sarebbero garantiti anche dagli altri modelli di tempo scuola.

La ricerca che il volume documenta ha l'indiscusso pregio di confrontare una ricca raccolta di dati e opinioni di testimoni privilegiati, suscitando nel lettore un approccio “meta-riflessivo” a partire “dalla sua storia e dal suo punto di vista”, su un tema –quale progetto di scuola e di tempo scolastico- che è repertorio e pensiero, ma anche passione civile e memoria, della più ampia comunità sociale ed educativa di questa Regione.

L'ambiente come museo all'aperto

Maria Vinella

Il sapere solidale del pensiero ecologico

Negli ultimissimi anni, a fronte dei peggioramenti ambientali, l'ecologia ha assunto un significato che chiama in causa virtù antiche come la solidarietà e la comprensione. Scrive Edgar Morin: "insegnare la comprensione fra gli umani è la condizione e la garanzia della solidarietà intellettuale e morale dell'umanità"¹. Dobbiamo essere solidali a questo pianeta, la nostra vita è legata alla sua vita. Dobbiamo abituarci a vivere, a condividere, a comunicare con tutta la Terra².

Il *pensiero ecologico* ci insegna che esiste una interrelazione serrata tra le risorse materiali e gli esseri viventi e che, da sempre, un'azione in un punto del pianeta ha effetti sull'equilibrio dell'intera biosfera. È indispensabile, allora, prendere coscienza di una nuova solidarietà necessaria tra i componenti della biosfera, esseri umani, esseri animali e vegetali, terre emerse e acqua degli oceani. Questo vuol dire difendere e conservare la natura, respingere egoismi e abusi, perché se è vero che alcune situazioni di sfruttamento della natura e di inquinamento della biosfera possono essere sanate impiegando le nuove tecnologie, per conservare un mondo naturale abbiamo bisogno di una revisione radicale degli attuali modelli di comportamento³.

Dunque, la vita del pianeta dipende dal nostro sapere, dal recupero della cultura della sopravvivenza necessaria per combattere ogni atteggiamento distruttivo. Dipende dalla diffusione della cultura della solidarietà, della non-violenza nei confronti della natura e di tutti gli esseri viventi.

L'etica nuova del XXI secolo deve assumersi il compito di aver cura della biosfera, farsi carico di tutelare l'ambiente dal degrado causato dalle modalità tecniche di trasformazione delle risorse naturali in merci e poi in scorie e rifiuti. Deve conservare il *funzionamento* della natura e assecondare le *leggi* della Terra. Se noi esseri umani, *animali speciali* in continua evoluzione da alcune centinaia di migliaia di anni, non rispetteremo le leggi del globo terracqueo, rischieremo di perdere *la nostra unica casa nello spazio dell'universo*.

Purtroppo oggi, a fronte di una difesa dell'ambiente sempre più difficile, l'attuale modello di crescita dei paesi ricchi svela la propria assoluta insostenibilità. Anche se si spostano continuamente gli orizzonti del pensabile e del possibile, anche se le sfere del biologico e dell'artificiale si fondono originando ibridazioni di inedite commistioni organico-inorganico, appare necessaria l'affermazione di una nuova fase evolutiva della storia del Pianeta Vivente, una fase che promuova seriamente il rispetto e la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale della specie umana⁴.

Fortunatamente, una parte della società va lentamente sviluppando un'attenta riflessione sulla necessi-

¹ E. Morin, *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Raffaello Cortina, Milano 2001, p. 97.

² Cfr. E. Morin, *Terra-Patria*, Raffaello Cortina, Milano 1994. Qui il sociologo francese parla della "cittadinanza terrestre".

³ Cfr. Luce Irigaray, *Una città vivibile e felice*, in F. Pinto Minerva e A. D'Elia (a cura di), *A scuola di città*, Progedit, Bari 2001.

⁴ Oggi la costruzione di sistemi artificiali si configura come eticamente problematica e culturalmente avventurosa. Soprattutto con lo sviluppo delle nuove biotecnologie è possibile assistere al controllo dei processi della natura sia interna al corpo umano sia esterna all'essere umano. Le tecniche di manipolazione genetica hanno già prodotto piante e animali transgenici. La rivoluzione dei vincoli alla base del rapporto dell'uomo con la natura e gli attuali livelli di antropizzazione e tecnologizzazione del pianeta evidenziano significativi cambi di prospettiva in direzione di un ambiente in radicale mutazione. Sul nuovo umanesimo, sulla solidarietà post-umana e sulla convivenza bio-tecnologica, un testo ricco di suggestioni è quello di F. Pinto Minerva e R. Gallelli, *Pedagogia e postumano. Ibridazioni identitarie e frontiere del possibile*, Carocci, Roma 2004.

tà di comportamenti collettivi responsabili. Tale riflessione è il fattore più qualificante della moderna cultura della tutela e della conservazione⁵.

L'intento di partecipazione diffusa alla cura dei beni ambientali e culturali coincide con l'approfondimento della conoscenza relativa al patrimonio, conoscenza maturata sia attraverso il sostegno sempre maggiore delle strutture educative, sia attraverso la migliore organizzazione informativa e comunicativa della società stessa.

Soprattutto l'accento posto sulla contestualità territoriale offre sicuri punti di riferimento per le attività proprie di conservazione e tutela (riferite sia al grande capolavoro che al semplice utensile del lavoro popolare), che possono così occuparsi non solo dell'oggetto in sé ma anche dell'interesse del suo contesto e della compresenza - in esso - di molteplici correlazioni. In tal senso, la concezione storica e selettiva della conservazione lascia spazio ad una concezione più attiva, dinamica e globale della conservazione stessa, che assume spesso forme impegnative e ricche di implicazioni ambientali (pensiamo al fenomeno moderno della conservazione dei borghi e dei centri storici).

La nascita dell'obiettivo della salvaguardia del contesto integrale dei beni rafforza l'esigenza di una strategia di tutela ad ampio raggio. Al restauro in senso tradizionale si sostituisce, progressivamente, l'azione preventiva di cura dell'intero ambiente; cambia così l'identità concettuale quanto metodologica delle operazioni di conservazione tese, inoltre, alla restituzione dell'originaria funzione sociale dei beni.

Anche la nozione di bene lentamente muta valore, poiché oggi il patrimonio è considerato proprietà di tutti i cittadini. Proprietà fatta di paesaggi fisici e culturali, di monumenti e bellezze naturali composti in *un tutto unico* che costituisce l'anima dell'identità di un territorio⁶.

I tesori del museo Italia

L'Italia, immenso museo all'aperto, ricca di una presenza capillare e viva di patrimonio diffuso, intrisa di cultura figurativa e letteratura, cultura musicale e storia, lingua e immagine, paesaggio e tradizioni, è un *continuum* di monumenti e architetture, chiese e castelli, siti archeologici e parchi naturali, valutato pari al quaranta per cento circa del patrimonio artistico mondiale.

Di questo immenso tesoro ambientale si occupa attualmente il *Testo Unico del Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici*. Il *Codice* introduce novità soprattutto sull'alienabilità dei beni demaniali, sulle nuove norme di tutela, sui mutati indirizzi di gestione, sulle forme di concertazione fra Stato, Regioni ed Enti Locali, sulle varie definizioni del rapporto con i privati e con le fondazioni. Entrato in vigore il 1 maggio 2004, il *Testo Unico* fa distinzione tra patrimonio culturale e bene culturale; qualifica come "patrimonio culturale" sia i beni culturali che i beni paesaggistici e riserva la definizione di "bene culturale" alle cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico nonché le testimonianze aventi valore di civiltà. Sono invece qualificati come "beni paesaggistici" gli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio. Tra i beni paesaggistici, l'articolo 134 elenca: le cose immobili che hanno cospi-

⁵ Le principali linee di tendenza nel predisporre strumenti legislativi e strutture istituzionali atti a corrispondere alle nuove esigenze della società e ai nuovi modelli di comportamento mettono in evidenza che negli ultimi decenni, specie in Europa, è stata avvertita con particolare rilievo l'esigenza di organizzare l'opera di tutela e di valorizzazione del patrimonio ambientale-culturale anche attraverso forme di cooperazione internazionale e con il sostegno di normative specifiche nei differenti ordinamenti nazionali contemporanei. Il bene - inteso come insieme di testimonianze ed espressioni di civiltà lontane ma in intima connessione con le evoluzioni dei territori locali - ormai è riconosciuto patrimonio comune di tutti i popoli, patrimonio per il quale vengono formulati accordi che riuniscono tra i promotori gli organismi internazionali dell'UNESCO e del Consiglio d'Europa.

⁶ Cfr. S. Settis, *Italia S.P.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino 2002.

cui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza; i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; le bellezze panoramiche considerate come *quadri* e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di tali bellezze⁷.

Se il *Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici* introduce chiarezza nella regolamentazione delle norme di tutela e salvaguardia, in Italia le problematiche della diffusione e della valorizzazione del patrimonio restano tutte irrisolte. Come scrive il pedagogista Benedetto Vertecchi: “Il vantaggio del quale godiamo per il fatto di disporre di un eccezionale patrimonio di beni rischia di mettere in evidenza il solo aspetto della conservazione di tali beni, lasciando in secondo piano quello della valorizzazione”⁸.

Anzi, alla lunga - sottolinea Vertecchi - può essere precaria la stessa conservazione del patrimonio, se non si riconosce il valore che travalica la stima delle singole opere (del bene architettonico, del sito archeologico o del paesaggio antropizzato) per diventare parte dell’esperienza formativa della collettività. Solo così, attraverso l’interiorizzazione della consapevolezza del valore, si può raggiungere la garanzia della conservazione. Pertanto, punto di partenza essenziale per l’educazione al patrimonio è l’essere in relazione costante con le problematiche generali della ricerca nel campo della formazione.

Del resto, l’utilizzazione del patrimonio in ambito educativo favorisce lo sviluppo dei processi cognitivi, di quelli affettivo-emotivi e dell’immaginario, promuovendo una formazione globale a più livelli. Sviluppa atteggiamenti critici, sollecita la percezione, promuove la creatività, favorisce la flessibilità, sviluppa la conoscenza storica e geografica del territorio, rafforza l’identità culturale facilitando - allo stesso tempo - il confronto con le differenze.

Educare al rispetto dell’arte e dell’ambiente

Il ruolo dell’affettività e il ruolo della memoria assumono particolare valore e caratterizzano la pedagogia dei beni culturali e ambientali. In particolare, oggi prevale un unanime riconoscimento per le valenze emozionali dei percorsi formativi dedicati all’educazione ambientale, perché concorrono allo sviluppo di personalità armoniche; quindi porre l’accento sia sulla conoscenza cognitiva (di fatti e nozioni) che sulla conoscenza affettiva (emozioni, sentimenti, capacità) dell’educazione al patrimonio culturale e ambientale, può rivelarsi un’azione vincente.

Soprattutto l’educazione dello sguardo e della percezione e l’uso della creatività e dello spirito critico sono finalità che possono favorire l’acquisizione di competenze ambientali. Ciò significa accompagnare il processo di apprendimento con esperienze attentamente orientate a sostenere innanzitutto l’interesse e la motivazione, perché è solo attraverso una disposizione affettiva favorevole che si caratterizza positivamente il momento iniziale dell’incontro estetico.

Per questo, il bene ambientale e il bene culturale non possono essere semplicisticamente considerati tappe di un percorso formativo simili a tanti altri; che si tratti di bambini, di ragazzi o di adulti, l’esperienza della visione è ricca di specificità tali da richiedere la progettazione di molteplici strategie di apprendimento, l’elaborazione di svariate soluzioni, la precisazione di prerequisiti differenziate.

Ipotesi di partenza sarà quella che tutti, indistintamente, sono in grado di sviluppare capacità conoscitive, abilità interpretative e competenze di lettura del patrimonio, pertanto solo le modalità di accesso al

⁷ Sul *Testo Unico* e sulle forme di tutela del patrimonio, cfr. M. Vinella, *Educazione ai beni culturali e ambientali, dall’immagine al paesaggio, dall’ecomuseo alla città*, Pensa MultiMedia, Lecce 2004.

⁸ B. Vertecchi, *Prospettive dello sperimentalismo nella didattica museale*, in E. Nardi (a cura di), *Imparare al museo*, Tecnodid, Napoli 1995, p. 113.

bene devono essere attentamente differenziate. Al di là della tipologia del bene e della sua localizzazione (paesaggio, centro storico, museo, sito archeologico, parco naturalistico), l'intento prioritario del percorso didattico sarà di favorire un positivo atteggiamento emotivo, al quale legare l'esigenza individuale, per procedere poi verso la conoscenza del bene e la comprensione delle sue caratteristiche, consolidando altresì l'esperienza attraverso il confronto con il vissuto personale e il richiamo affettivo; l'abilità interpretativa chiuderà il percorso di apprendimento, consentendo l'acquisizione della competenza.

Pertanto, la prima tappa dell'educazione al patrimonio riguarda l'incentivazione della favorevole disposizione affettiva; in altri termini, occorre la disponibilità ad effettuare l'esperienza, occorre che la si ritenga gratificante e piacevole, nonché vantaggiosa per il proprio bagaglio culturale. Successivamente, va prestata attenzione al consolidamento dell'esperienza e al soddisfacimento delle esigenze individuali. Difatti, nell'abilità di fruizione dei beni si manifesta frequentemente un fenomeno noto a chi si occupa di apprendimento scolastico o di apprendimento in età adulta: "Tale fenomeno è costituito dalla rapidità con la quale si dimentica quanto è stato appreso entro un contesto esplicitamente orientato alla formazione. Fa parte dell'esperienza comune constatare che si è dimenticato buona parte di ciò che è stato appreso a scuola, ma anche di ciò che è stato appreso dopo la scuola: la persistenza dell'apprendimento è legata in larga misura alla possibilità di organizzare competenze, e di utilizzarle in modo produttivo, entro un quadro di riorganizzazione della condotta che richiede di far ricorso alla competenza acquisita come un riferimento necessario nel processo di risoluzione dei problemi. Se si è dimenticato buona parte di ciò che è stato appreso a scuola e perché non si è stabilita una connessione personale fra aspetti della conoscenza e situazioni (non importa se di impegno intellettuale, professionale o semplicemente riferibile alle necessità quotidiane) nelle quali tale conoscenza potesse contribuire a migliorare la capacità di comprendere e di agire"⁹.

Quindi è sempre lecito chiedersi: la ricaduta conoscitiva conseguente all'esperienza di fruizione è effettiva?

Sicuramente lo è se è ben ancorata al repertorio conoscitivo, anche modesto, del quale ognuno dispone. Repertorio che, opportunamente e costantemente arricchito, può qualificare stabilmente e positivamente il comportamento individuale.

Solo a queste condizioni si può sperare che l'incontro con i beni diventi - soprattutto per i più giovani un evento non occasionale ma desiderato e cercato. Un evento che solleciti la necessità di tornare nei luoghi della fruizione, di ripercorrere gli itinerari o di cercarne di nuovi, di rivedere paesaggi e architetture, testimonianze d'arte e d'archeologia, per cercare la bellezza e godere del benessere dell'ambiente.

⁹ B. Vertecchi, *cit.*, p. 121.

L'Europa del 2010

Lucia Cucciarelli

La Commissione europea al di là della missione burocratica che a volte rappresenta l'aspetto più problematico delle forme di cooperazione e di partnership realizzate nei progetti finanziati, a mio avviso sta tracciando gli scenari di un mondo fantascientifico. Un mondo in cui si possa apprendere lungo tutto l'arco della vita, in cui anche gli anziani siano soggetti su cui investire, in cui la conoscenza e quindi tutta la portata culturale di generazioni di studiosi e scienziati europei sia il tratto emergente di un intero continente, in cui l'identità locale sia una ricchezza da difendere e la conoscenza di più lingue non sia più un fatto d'élite, ma un'opportunità per tutti, in cui si studi in un paese e si lavori in un altro, non come povero immigrato, ma con tutti i crediti di studio accolti e riconosciuti.

Le nuove politiche nascono da un'analisi della situazione sociale ed economica che individua due aspetti continuamente intrecciati. Il progresso della società e dell'economia si basa sullo sviluppo della conoscenza, ma al contempo i cittadini vivono in una grande complessità, che è la cifra di questo momento storico, e avvertono una grande sensibilità per la diversità culturale, etnica, linguistica e gli aspetti di nuova convivenza all'insegna di un mondo sempre più globalizzato.

Lisbona 2010 ha due sponde lungo le quali scorre impetuoso il processo di trasformazione di una società complessa: le politiche del *life long learning*, il rilancio dell'esperienza maturata come capitale sociale e non come know how scaduto e deteriorato nella corsa tecnologica e lo straordinario slancio verso mete di democratica convivenza che, sotto il nome di *Active citizenship*, sta capitalizzando secoli di partecipazione alla vita civica.

L'attuazione delle strategie del LLL tende ad assumere in Emilia Romagna un carattere trasversale nel quadro di processi che stanno riformando i sistemi educativi e formativi nelle diverse dimensioni di norma, gestione, organizzazione e comunque, in pieno adempimento a quanto propone la Commissione Europea, la grande rivoluzione che si sta compiendo è quella di mettere la persona in situazione di apprendimento al centro di ogni processo.

Questi due aspetti, la **promozione della cittadinanza attiva e dell'occupabilità**, che si coniugano in geometrie variabili, sono le vere cifre di tutti i progetti che nella regione lanciano all'Europa un appello al sostegno finanziario ma anche la richiesta di visibilità e valorizzazione di tutto il capitale produttivo, intellettuale e culturale di grande qualità. Imprese e consorzi, come per esempio quelli della Food Valley parmense, si interrogano su come mantenere quote di mercato e difendere i marchi made in Italy. L'area romagnola esprime una vocazione più versata sugli aspetti turistico-ambientali, mentre gli istituti tecnico-professionali spesso entrano in concorsi internazionali e ormai praticano di routine *stage* all'estero o esperimenti di mobilità sociale e lavorativa con i progetti Leonardo.

Nuovi fondi strutturali: coesione e convergenza

Dopo la fine del secolo, il processo dell'unificazione europea vive una delle fasi più delicate. Nonostante il traguardo della moneta sia stato raggiunto, il vecchio continente appare come smarrito, incapace di proseguire il cammino, schiacciato dal peso di milioni di disoccupati e dall'austerità delle politiche di bilancio imposte dal rispetto dei parametri di Maastricht.

Il divario di sviluppo è tradizionalmente concentrato nelle zone periferiche dell'Unione rispetto a quelle del centro Europa dove si ritrova la maggioranza della popolazione, delle attività industriali, dei servizi finanziari, della cultura e degli organi di governo della stessa Unione.

I Fondi Strutturali, considerati fino a pochi anni or sono come non essenziali, tanto da venire spesso volte dimenticati e non utilizzati, sono divenuti improvvisamente indispensabili per sostenere lo sviluppo dell'economia, specialmente nelle province e nei comuni di zone in ritardo di sviluppo per accorciare la distanza fra il loro livello di sviluppo e quello delle zone più prospere dell'Europa.

I Fondi Strutturali europei sono lo strumento finanziario adottato dall'U.E. per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo socioeconomico esistenti tra le varie regioni che ne fanno parte, promuovendo la crescita di quelle meno favorite, al fine di rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione; in tal modo le sfide del mercato unico possono essere raccolte in tutta l'Unione.

L'Unione Europea, secondo le disposizioni del regolamento CE n. 1260/99, recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali 2000-2006, modificato dal regolamento CE n. 1447/2001 del Consiglio del 28 Giugno 2001, promuove la coesione, favorisce lo sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche, sostiene la crescita dell'occupazione e la valorizzazione delle risorse umane, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, l'eliminazione delle ineguaglianze e la diffusione della parità tra uomini e donne.

Il FSE, Fondo Sociale Europeo, istituito nel 1958, è il principale strumento finanziario che interviene nell'ambito della strategia europea per l'occupazione: promuove l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali svantaggiate, finanziando in particolare azioni di formazione.

Il fondo, a norma del reg. CE n. 1784/99 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 luglio 99, finanzia progetti volti allo sviluppo delle risorse umane, creando forme di sostegno sia per l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro, sia per chi, già occupato, voglia migliorare le proprie prospettive professionali.

Favorisce, altresì, l'integrazione sociale nel mercato del lavoro finalizzata alla promozione di un elevato livello di occupazione, della parità tra uomini e donne, di uno sviluppo duraturo e della coesione economica e sociale

L'accordo sulle prospettive finanziarie dell'UE, raggiunto al recente Vertice europeo del dicembre scorso a Bruxelles, ha inevitabili riflessi sulla riforma della politica di coesione 2007/2013 e in particolare nella definizione delle risorse che l'Unione europea assegnerà a tale politica ed agli obiettivi ad essa assegnati.

L'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005 ha posto le basi, al livello italiano, per l'attuazione di un percorso che vede coinvolti i livelli nazionale e regionali nella definizione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per l'utilizzo delle risorse comunitarie. A questo proposito le singole regioni hanno avviato riflessioni e predisposto documenti specifici per avviare la concertazione locale e concorrere alla definizione del Quadro Nazionale.

L'accordo sulle prospettive finanziarie dell'UE, raggiunto al recente Vertice europeo di Bruxelles, ha inevitabili riflessi sulla riforma della politica di coesione 2007/2013 che la Commissione europea ha presentato nel luglio 2004 in particolare nella definizione delle risorse che l'Unione europea assegnerà a tale politica ed agli obiettivi ad essa assegnati.

Il negoziato sulla riforma dei Fondi strutturali e sulle nuove regole per la programmazione 2007/2013 sta comunque avanzando. Ciò impone agli Stati membri di essere pronti a recepire e rispondere in tempo alle indicazioni comunitarie relative al processo di programmazione.

LINEE GUIDA DEI NUOVI FONDI STRUTTURALI

Le singole regioni hanno avviato riflessioni e predisposto documenti specifici per avviare la concertazione locale e concorrere alla definizione del QSN.

L'articolazione dei nuovi fondi strutturali è basata sui tre pilastri dello sviluppo sostenibile¹

- Competitività, innovazione e ricerca, istruzione e accessibilità
- Impiego e inclusione sociale
- Ambiente e prevenzione dei rischi

I principi della Riforma del fondo sociale si possono riassumere in queste parole chiave:

- Concentrazione: un approccio più strategico geografico e tematico
- Semplificazione:
 1. Meno obiettivi – meno fondi
 2. Programma più snello
 3. Gestione più flessibile
- Decentralizzazione: ruolo più forte per le regioni e gli attori locali
- Dai 380 a 454 milioni (Europa dei 25) e poi a 485 milioni (Europa dei 27)
- PIL pro capite diminuisce (-12.5% nell'Europa dei 25: -18% nell'Europa dei 27)
- Ma i NMS (Non Member states) portano crescita dinamica (4% all'anno contro il 2.5% nell'Europa dei 25)

Le priorità politiche sono state così individuate:

- Convergenza: sostenere la crescita la creazione di lavori negli stati membri e nelle regioni meno sviluppati
- Competitività e impiego regionale: aiutare le regioni e le persone ad anticipare e a rispondere al cambiamento
- Cooperazione territoriale: promuovere un'integrazione bilanciata del territorio europeo

Le regioni sulle quali si interverrà in modo prioritario saranno

- Le regioni che hanno subito gli effetti statistici dell'allargamento
- Le regioni più periferiche
- Le regioni con handicap geografici
 - Alcune isole
 - Aree di montagna
 - Regioni scarsamente popolate nel nord Europa

Le semplificazioni più significative saranno:

- 3 fondi al posto di 6: FESR, Fondo di coesione, il FSE
- Programmi monofondo
- Integrazione dei progetti del Fondo di Coesione in un programma multiennale
- Programmi e gestione finanziaria a secondo della priorità e non della misura
- Regole di eleggibilità per la spesa e non più regole comunitarie

Le raccomandazioni rivolte all'Italia per le strategie per l'impiego sono le seguenti:

- Aumentare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese
- Attrarre più persone nel mercato del lavoro e rendere il lavoro una vera opportunità per tutti.
- Fare investimenti più forti sul capitale umano e sull'educazione lungo tutto l'arco della vita²

¹ Traduzione dalla presentazione dell'8 dicembre 2005 di Ana Maria Nogueira DG Employment and Social Affairs European Commission Bruxelles

² Per maggiori informazioni si può visitare il sito <http://europa.eu.int/comm/employmentsocial/esf2000/index-en.htm>

T. Ruffilli-A. Tosolini (a cura di), *La città multiculturale: identità, diversità, pluralità*, Bologna, EMI

Free International Airport è un'iniziativa nata per volontà dei Comuni di Modena e Cremona e, in seguito, di Reggio Emilia, con collaborazione di varie istituzioni ed enti, con l'obiettivo di costituire "uno spazio extraterritoriale pensato per tutti i cittadini (ma in modo particolare per le giovani generazioni) dove i grandi problemi planetari, che il vento della globalizzazione porta negli scenari quotidiani anche nel nostro paese, potessero essere approfonditi e affrontati con l'aiuto di grandi voci del panorama scientifico e culturale internazionale" (T. Ruffilli, *Presentazione*, p. 14).

Nell'ambito delle iniziative e dei momenti di incontro previsti nel corso della manifestazione, svoltasi a Modena nel 2003, è stato stabilito di occuparsi di «uno dei fenomeni che maggiormente hanno interessato l'Italia negli ultimi 25 anni, ovvero i processi migratori che hanno reso ancora più evidente la dimensione plurale delle nostre città» (T. Ruffilli, *Presentazione*, p. 9). In tale contesto due studiosi esterni (Khaled Fouad Allam e Marco Martiniello) sono stati incaricati di effettuare una ricerca su quanto attuato dai comuni di Modena e Reggio Emilia in termini di progettazione e realizzazione di concrete politiche di accoglienza, integrazione, cittadinanza. Ai due studiosi è stato, in sostanza, chiesto di guardare dall'esterno le pratiche interculturali messe in atto nei due centri emiliani. Il progetto, che ha coinvolto le città per diversi mesi, non aveva comunque come fine quello di mettere in moto un processo valutativo. Lo scopo era piuttosto giungere ad una rilettura di tali pratiche, in grado di far ripensare i percorsi attuati e le ipotesi di fondo che li hanno animati, secondo prospettive e punti di vista estranei al mondo in cui sono stati pensati e hanno trovato realizzazione. L'auspicio era che lo sguardo 'critico' di persone che non vivono né a Modena né a Reggio Emilia consentisse di aprire prospettive di riflessione estremamente utili a chi vive ed opera nelle due città su quanto attuato negli ambiti presi in esame.

I rapporti di sintesi e le riflessioni nate all'interno del dibattito sulle politiche interculturali che si è svolto a Reggio Emilia e a Modena nella settimana di incontri di *Free International Airport* hanno ora trovato spazio nel volume articolato in tre distinti saggi. Preceduti da una *Presentazione* di Tiziano Ruffilli, il libro propone contributi di Aluisi Tosolini, ideatore della ricerca (*Identità, diversità, pluralità. La città in prospettiva multiculturale*), di Khaled Fouad Allam (*Le politiche interculturali: bilancio e prospettive*) e Marco Martiniello (*Modena, Reggio Emilia e la cittadinanza multiculturale*).

Al centro della riflessione degli autori vi sono esperienze concrete di Modena e Reggio Emilia ed i modelli d'interazione multiculturalesi che hanno proposto. Il loro sguardo si allarga, tuttavia, anche a temi più generali, coinvolgendo il versante teorico delle questioni messe in campo dai due 'studi di caso', come la ricerca di vie che consentano di far coesistere le esigenze democratiche, tradizionalmente legate allo stato nazionale, e le diversità culturali e identitarie. Nel primo saggio, di carattere più teorico rispetto agli altri, l'autore si sofferma in particolare su un'analisi di tali modelli d'interazione e sugli «equivoci del multiculturalismo». Segnala inoltre il «razzismo istituzionale» presente – a suo giudizio - nelle scuole, proponendo un ventaglio di comportamenti in grado di aiutare a superarlo. Più legati a un bilancio sulle politiche interculturali a Modena e Reggio Emilia, sulle quali si offre un giudizio sostanzialmente positivo, sono i due contributi seguenti. Allam vi svolge prevalentemente un'analisi sul modo in cui tali politiche si sono realizzate, mettendole a confronto con pratiche interculturali attuate in diversi paesi europei e le forme attraverso cui gli organismi internazionali affrontano giuridicamente l'immigrazione.

Martiniello si sofferma invece maggiormente sui temi del razzismo e dei rapporti tra multiculturalità e democrazia. A chiudere l'opera è un breve scritto (C. Marra-G. Mottura, *Documentare la città che cambia*) dedicato ad esaminare alcune questioni di carattere documentale legate alla ricerca.

(Gian Luigi Betti)

Hanno collaborato alla realizzazione di questo fascicolo

<i>Giorgio Allulli</i>	Presidente del comitato di valutazione del sistema scolastico e formativo della provincia autonoma di Trento
<i>Milena Bertacci</i>	Ricercatrice IRRE Emilia Romagna
<i>Cristina Bertelli</i>	Responsabile del Servizio Politiche per l'Istruzione e l'integrazione dei Sistemi Formativi della Regione Emilia Romagna
<i>Mariella Castelli</i>	Docente di Filosofia presso il Liceo Ginnasio "Gioia" di Piacenza
<i>Mauro Cervellati</i>	Direttore dell'IRRE Emilia Romagna
<i>Lucia Cucciarelli</i>	Ricercatrice IRRE Emilia Romagna
<i>Martin Dodman</i>	Docente di Educazione Comparata e Didattica della Lingua alla Facoltà di Scienze della Formazione presso la Libera Università di Bolzano
<i>Pier Giuseppe Ellerani</i>	Docente alla Facoltà di Scienze della Formazione presso la Libera Università di Bolzano
<i>Andrea Farioli</i>	Consulente educativo e formatore, CREATiv San Polo d'Enza (RE)
<i>Franco Frabboni</i>	Commissario straordinario dell'IRRE Emilia Romagna
<i>Eugenia Lodini</i>	Professore Straordinario di Pedagogia Sperimentale alla Facoltà di Scienze della Formazione presso l'Università di Bologna
<i>Laura Paolucci</i>	Avvocato dello Stato, Avvocatura dello Stato di Bologna
<i>Michele Pellerey</i>	Professore emerito dell'università Pontificia Salesiana di Roma
<i>Alfonso Rubinacci</i>	Direttore Generale dell'Istruzione Tecnica di I° grado
<i>Gian Carlo Sacchi</i>	Docente, redattore di Innovazione Educativa
<i>Lucrezia Stellacci</i>	Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna
<i>Ivana Summa</i>	Dirigente scolastico, Liceo Ginnasio "Minghetti" - Bologna
<i>Giampaolo Venturi</i>	Docente, Liceo Scientifico "Fermi" - Bologna
<i>Maria Vinella</i>	Ricercatrice IRRE Puglia