

Documento programmatico

A cura di Patrizia Scanu

Proposte per una scuola democratica

1. Politiche scolastiche e crisi della scuola

La scuola italiana è in crisi. **Una crisi di identità, di risorse, di risultati, di funzione sociale, di democrazia.** Il livello di istruzione dei giovani e degli adulti in questo Paese è drammaticamente insufficiente rispetto alle esigenze di un Paese industriale moderno, nonostante gli enormi meriti che la scuola italiana ha avuto e in parte continua ad avere nel risollevare dall'analfabetismo un Paese arretrato e in grave ritardo culturale, uscito distrutto dalla seconda guerra mondiale.

Nel lungo dibattito istituzionale e politico legato all'avvio delle riforme della scuola e dell'università, alla riflessione accurata sui limiti e i ritardi del sistema educativo italiano si è sostituita una vera e propria retorica della formazione, in cui a una sostanziale vacuità e genericità delle affermazioni e degli obiettivi si somma una spasmodica attenzione agli equilibri e alle architetture istituzionali. Mentre si discute animatamente di poteri e ruoli centrali e periferici o di contenuti dei libri di testo, i risultati di una recente indagine dell'*Istituto nazionale per la vigilanza del sistema dell'istruzione* sulla competenze alfabetiche della popolazione adulta ci ricorda che **il 34,6% manifesta un'incapacità a comprendere anche testi elementari, mentre il 32% non è in grado di realizzare semplici calcoli aritmetici.** Nel Sud e nelle isole la quota di popolazione a rischio di analfabetismo raggiunge il 42%, dodici punti percentuali in più di quanto registrato nelle altre circoscrizioni del paese. Senza contare il fatto che nel Mezzogiorno la quota di coloro che raggiungono il livello massimo di competenze è pari al 4,8% della popolazione adulta contro il 10% del Nord-ovest e del Centro Italia. Inoltre l'esistenza di **un'area pari al 50% di giovani tra i 16 e i 25 anni con un livello di competenze alfabetiche elementare** (cioè appena sufficiente ad escludere l'analfabetismo), apre enormi interrogativi sulla effettiva capacità della scuola di base di garantire standard qualitativi sufficienti [Fonti CENSIS 34° rapporto, anno XXXVI, n°617/618]¹.

Negli ultimi vent'anni, la classe politica italiana, anch'essa drammaticamente insufficiente e miope, si è ripetutamente intestata **l'iniziativa di riforme scolastiche che hanno sostanzialmente peggiorato la situazione**, perché hanno agito nella direzione sbagliata: non hanno affatto analizzato le esigenze di istruzione di un paese democratico che proviene da un grave deficit di scolarizzazione pregresso, non hanno individuato le rigidità disfunzionali del sistema scolastico, non hanno progettato una scuola in linea con il dettato costituzionale e con le esigenze di una democrazia avanzata, non hanno avuto la lungimiranza di articolare un cambiamento lento e di ampio respiro, capace di svecchiare il sistema scolastico in un quadro di partecipazione dei cittadini e di condivisione delle finalità educative, non hanno investito risorse sulla scuola, che anzi è stata in pratica l'unica istituzione pubblica a subire la mannaia di tagli abnormi e sconsiderati, hanno gestito in modo caotico e irresponsabile il personale della scuola.

In effetti, **più che di riforme, si è trattato di controriforme**, ispirate per lo più (specie le riforme Moratti e Gelmini) al progetto di **neutralizzare le spinte democratiche dal basso** che si erano verificate negli anni '70-'90: introduzione del tempo pieno nella scuola elementare, introduzione dei corsi serali per gli adulti, integrazione dei disabili nelle scuole, introduzione degli organi collegiali e della partecipazione di tutte le componenti della scuola al governo di essa, avvio di una lunga stagione di sperimentazioni didattiche assistite, istituzione di centri di documentazione e ricerca educativa come la *Biblioteca di documentazione*

¹ FABRIZIO DAL PASSO, *Storia della scuola italiana*, <http://www.lettere.uniroma1.it/sites/default/files/868/5.%20STORIA%20DELLA%20SCUOLA%20ITALIANA%20-%20Fabrizio%20Dal%20Passo.pdf>

pedagogica (oggi INDIRE), il *Centro europeo dell'educazione* (oggi INVSI) e gli IRSSAE, *Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi*, introduzione dei moduli di tre docenti su due classi alle elementari, introduzione delle attività di recupero alle superiori, istituzione, nel 1988, della Conferenza Nazionale sulla Scuola, che fu la prima vera assemblea partecipativa, trasparente e aperta, da cui uscirono molte proposte innovative per la riforma della scuola, anche se non un progetto organico di cambiamento (i *Nuovi Orientamenti nella Scuola Materna* del 1991, la *Riforma dell'Ordinamento della Scuola Elementare* del 1990, la *riforma dell'istruzione professionale scolastica* del 1992 e la *Sperimentazione dei nuovi programmi nel biennio della Scuola Secondaria Superiore* del 1990).

Più in dettaglio, proviamo ad **analizzare brevemente le riforme intraprese fra il 1996 e il 2017**. Prima del 1996, a parte l'istituzione della Scuola media unica e obbligatoria nel 1962, in Italia manca una riforma organica della scuola secondaria, ancora strutturalmente legata al modello fascista di Giovanni Gentile. Le sperimentazioni assistite dei vent'anni precedenti (culminate nella sperimentazione Brocca) colmano solo parzialmente questo vuoto di progettualità.

- La **riforma Berlinguer**, avviata nel 1996 sotto il primo Governo Prodi, prova a ripensare in modo complessivo il sistema scolastico, con un procedimento "a mosaico", che si compone di diversi interventi legislativi mirati, ma ispirati ad un unico progetto.
 - Viene introdotto il principio dell'**autonomia scolastica** (DPR 275/99), con la quale finalmente viene modificata la struttura rigidamente centralizzata della scuola italiana, viene affidata una parte del potere di governo della scuola alle singole istituzioni scolastiche in materia di didattica, ricerca e sperimentazione, e viene garantita la possibilità di un raccordo fra l'offerta formativa delle scuole e il territorio. Si procede ad una prima razionalizzazione (accorpamento) delle scuole in entità più grandi.
 - Viene proposto il **riordino dei cicli** (2000), che costituisce il pezzo forte della riforma, anzi, la prima vera riforma complessiva della scuola italiana: un ciclo primario unico di 7 anni, la sparizione della scuola media, un ciclo della secondaria articolato in un primo biennio obbligatorio, unitario e orientativo e un triennio pre-professionalizzante. L'obbligo scolastico viene portato a 15 anni e il termine degli studi superiori a 18, con relativo obbligo formativo. La Commissione dei saggi (fra cui Tullio De Mauro, che nel 2000 succede a Berlinguer al Ministero dell'Istruzione) propone una riforma dei saperi e delle conoscenze. La riforma si scontra con il problema dell'onda anomala (la coesistenza di due coorti di età provenienti dal vecchio e dal nuovo ordinamento al momento di accedere alla scuola superiore) e con l'opposizione di gran parte del mondo della scuola.
 - Berlinguer infine propone il "**concorstone**", una prova basata su quiz e colloquio per riconoscere e incentivare gli insegnanti migliori. Questa è la mossa maldestra che convoglia sulla riforma Berlinguer un'onda di sdegno e di critiche dai docenti di tutta Italia e che rivela la tentazione propagandistica di una selezione pseudo-meritocratica dei docenti, in assenza di adeguati correttivi di sistema per far funzionare la scuola.
- La **riforma Moratti**, avviata dal Governo Berlusconi a partire dal 2001, abolisce la legge sul riordino dei cicli (legge 30 del 2000) e procede secondo alcune direttrici molto chiare, di chiara impronta neoliberista e conservatrice:
 - **ridimensionare il ruolo dello Stato nell'ambito dell'istruzione**, favorendo le richieste delle famiglie e la libera scelta fra scuola pubblica e privata, messe in concorrenza;
 - **ridurre la spesa per l'istruzione**, diminuendo le risorse, il numero dei docenti, delle ore di scuola, in particolare il tempo prolungato e il tempo pieno;
 - **mantenere il sistema scolastico tradizionale, rigidamente costituito in ordinamenti separati** (legge delega n.53 del 2003, solo parzialmente applicata per l'opposizione serrata dei docenti), con la scelta precoce della scuola superiore a 13 anni; la riduzione delle ore di lezione a 27 settimanali; il ritorno al maestro unico di ottocentesca memoria (*tutor*); l'anticipo della frequenza nella scuola d'infanzia; la progressiva sparizione del tempo pieno; nuovi programmi che, allegati alla legge, diventavano obbligatori, in palese contrasto con la norma, ancora vigente, sull'autonomia scolastica;

- **creare un sistema secondario duale**, con la rigida separazione fra i licei, sotto il controllo dello Stato, e gli istituti tecnici e professionali, affidati alle Regioni (D. Lgs. n. 226 / 2005).
- Il **Ministro Fioroni**, salito al governo nel 2006 con il secondo Governo Prodi, non avvia ulteriori riforme, ma si serve della “strategia del cacciavite” per smontare i pezzi più contestati della Riforma Moratti:
 - **innalzamento dell’obbligo di istruzione a 16 anni** con la legge 296/06;
 - **didattica imperniata sulle direttive europee** di educazione alla cittadinanza;
 - **ripristino della istruzione tecnica e professionale statale** (legge n. 40 /2007), che di fatto smonta la legge Moratti e affida alle Regioni solo la formazione professionale;
 - **nuove Indicazioni nazionali per la scuola d’infanzia e primaria**, centrate sulla continuità e sui traguardi di competenze.
- La **riforma Gelmini**, dettata dal Ministro dell’Economia Tremonti al ritorno del governo Berlusconi nel 2008 (legge 133/2008), porta avanti a grandi passi il massiccio de-finanziamento della scuola pubblica intrapreso da Letizia Moratti. Più che di una riforma, si tratta di **una scientifica e draconiana amputazione della scuola pubblica a fini di bilancio e – meno dichiarato – di indebolimento del sistema pubblico di istruzione**, che da allora agonizza in mezzo a ristrettezze infinite. In pochi minuti di Consiglio dei ministri, nel luglio 2008 Tremonti ottiene senza battere ciglio 8 miliardi di euro di tagli alla scuola sui 40 del bilancio complessivo. Nessun comparto pubblico verrà devastato con altrettanta determinazione:
 - **87.000 insegnanti in meno** (licenziati in tronco, perché precari), **44.000 ATA in meno**, **aumento del numero degli alunni per classe**, con classi di 30-40 alunni, **riduzione del numero di ore delle materie, taglio del tempo pieno e dei moduli alla scuola primaria** (con conseguenze gravi soprattutto al Sud nelle terre di mafia), **taglio dei laboratori ai tecnici e ai professionali, saturazione delle cattedre a orario pieno** (con conseguente discontinuità didattica), **aumento del precariato, blocco delle assunzioni per concorso e delle carriere dei docenti, revisione al ribasso dei programmi**, con la neutralizzazione di ogni prospettiva critica e con l’indebolimento massiccio dello studio della storia;
 - **ritorno alla scuola ottocentesca con il maestro unico nella scuola primaria**, il ritorno dei voti numerici, abrogati nel 1977, e **riordino della scuola superiore basato sulla Riforma Moratti, con la sua rigida separazione ordinamentale**, ignorando i frutti positivi delle sperimentazioni degli anni ‘90;
 - **riduzione drastica dei fondi alle scuole**, che minaccia il principio di gratuità dell’istruzione (per sopravvivere, le scuole chiedono contributi sostanziosi alle famiglie).

Nonostante una fortissima protesta nel Paese, che raccoglie centinaia di movimenti spontanei di docenti, studenti e genitori, organizzazioni sindacali, prese di posizione politiche, la “riforma” viene condotta a termine senza alcun cedimento, con un atteggiamento autoritario e sprezzante che non ha eguali nella storia repubblicana. Gli effetti non tardano a farsi sentire:

- **l’autonomia scolastica viene fiaccata** dalla mancanza di fondi;
- **vengono cancellate tutte le presenze**, utili per i progetti di recupero e integrazione scolastica;
- **il tempo pieno e la specializzazione dei docenti nei moduli, fiore all’occhiello della scuola primaria, vengono ridimensionati o cancellati** (il tempo pieno praticamente sparisce al Sud), lasciando il posto al maestro solo e tuttologo (più che unico), allo spezzatino didattico (suddivisione di parti di orario fra diversi docenti per coprire i buchi di orario nelle classi), alle classi-pollaio, all’impossibilità di garantire il servizio di pre-scuola e a volte la stessa vigilanza degli alunni per carenza di bidelli;
- **l’insegnamento dell’inglese nella scuola primaria cessa di essere affidato ai 9000 docenti specialisti** con formazione specifica in Lingue, per essere assegnato alle docenti di classe dopo 30 ore di formazione;
- **gli istituti tecnici e professionali perdono gran parte delle ore di laboratorio;**
- **i licei si vedono ridurre le ore di scuola;** alcune materie, come la storia e la filosofia, vengono ridotte nel monte-ore, con modifiche alla distribuzione della materia nei cicli

di scuola e nelle classi della secondaria superiore che rendono impossibile trattare il Novecento, che resta quindi solo sulla carta delle *Indicazioni Nazionali*;

- le sperimentazioni più moderne, capaci di favorire un pensiero critico e complesso, come il Liceo delle Scienze sociali, vengono sostituite da **percorsi di studio molto meno consistenti dal punto di vista culturale** e svuotati di ogni potenziale critico, come avviene con il Liceo delle Scienze umane, che ripropone, con nome diverso ma eguale ideologia di fondo, il vecchio Istituto Magistrale di gentiliana memoria, una sorta di liceo femminile di serie B.
- Nella cronica mancanza di fondi, le scuole vanno avanti di emergenza in emergenza, attingendo ai **contributi semivolontari delle famiglie e al volontariato dei docenti**, che continuano a fare le stesse cose di prima o gratis o con un compenso da caporalato di Stato.
- La **Buona Scuola** del governo Renzi rappresenta il colpo finale. Imposta in modo unilaterale, senza discussione parlamentare su diversi punti, e autoreferenziale, nonostante una finta consultazione con il mondo della scuola, **la Buona Scuola realizza fino in fondo l'intenzione politica delle riforme precedenti, ispirata a modelli aziendalisti e neoliberisti**:
 - coprire con un propagandistico criterio meritocratico di assegnazione delle risorse **un ulteriore taglio di fondi alla scuola, che colpisce questa volta direttamente lo stipendio dei docenti**, ormai ridotto a livelli miserevoli (dare a pochi meno di quello che spetterebbe per contratto a tutti, lasciando tutti nella povertà),
 - **ridurre gli spazi di collegialità e di gestione democratica della scuola**, assegnando poteri discrezionali fino all'arbitrio ai dirigenti nella scelta dei docenti e nell'assegnazione delle risorse, con il risultato di indebolire la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale dei docenti, garantita dalla Costituzione, e di favorire la rivalità e la competizione, anziché la collaborazione nel corpo docente,
 - **introdurre misure improvvisate e rozze, come la creazione dei Comitati di valutazione dei docenti nelle scuole**, formati anche da un rappresentante di studenti e genitori, su materia che non compete né agli uni né agli altri, quale i criteri per l'assegnazione dei compensi ai docenti "meritevoli", individuati dal dirigente,
 - **la creazione di due categorie di docenti**, quelli titolari di cattedra e quelli instabili a vita, che ogni tre anni devono riproporsi per l'assunzione alle scuole e che dipendono dalla scelta del dirigente, al quale si guarderanno bene di creare problemi,
 - **l'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro con un monte ore molto elevato e obbligatorio**, che svilisce l'autonomia scolastica e i progetti educativi di stage già presenti da anni nelle scuole e inseriti nella programmazione didattica e sottrae agli studenti una quota importante del monte-ore curricolare per attività coatte di dubbia utilità formativa;
 - **l'introduzione del sistema di finanziamento basato sul 5 per mille**, che, come osservava Tullio De Mauro, non agevola l'autonomia scolastica, ma la disegua e amplia la divaricazione economica tra le scuole di serie A e quelle di serie B,
 - **l'assunzione in ruolo di molti precari** per ottemperare ai richiami della Corte di Giustizia Europea, ma **con modalità vessatorie e non trasparenti** (trasferimento coatto di migliaia di docenti dal Sud al Nord senza seguire le precedenze in graduatoria e senza alcun incentivo economico),
 - **l'assenza di un progetto complessivo di riassetto della scuola pubblica**, di una visione della scuola del futuro, di qualunque contromisura all'analfabetismo funzionale spaventoso che sfigura il nostro Paese, di qualunque richiamo alla sostanza del dettato costituzionale.
- **La Buona Scuola fa danno quasi più per quello che non dice che per quello che dice**. Non risolve il problema del precariato storico perché non cancella l'organico di fatto, non migliora la qualità della scuola, non aiuta gli insegnanti a fare meglio, svilisce, divide e demotiva il corpo docente, non prende in alcuna considerazione le proposte di riforma che vengono dal mondo della scuola, come la LIP Scuola (Legge di Iniziativa Popolare), che giace ignorata in Parlamento, non affronta problemi sociali enormi come la dispersione scolastica in aumento, il calo dei laureati, la disoccupazione e la sottoccupazione giovanile, il numero impressionante dei NEET, i giovani che non studiano, non lavorano e non sono

inseriti in alcun contesto di formazione. Perciò, **nemmeno questa è una riforma**, meno che mai in senso democratico, sia nei contenuti che nel metodo. **Il solo aspetto parzialmente positivo che introduce è l'organico dell'autonomia**, richiesto da anni dai sindacati della scuola per portare a termine progetti di inclusione, arricchimento dell'offerta formativa, recupero e potenziamento, che però viene guastato dalla casualità dell'assegnazione dei docenti alle scuole, a prescindere dalla presenza della loro disciplina nell'organico e dalle richieste delle scuole (con il risultato di assegnare docenti inutili e inutilizzati, mentre continuano a mancare quelli necessari). Ulteriori critiche si appuntano sulla **delega per il sostegno**, che è contestata dai docenti e dalle famiglie degli alunni disabili, perché potrebbe peggiorare il livello di inclusione dei disabili a scuola.

Nell'insieme, questi vent'anni di (mancate) riforme hanno prodotto dei guasti difficilmente recuperabili in tempi brevi:

- **la scuola primaria ha perso i livelli di eccellenza che aveva prima dei tagli** e dell'ondata retrograda che l'ha travolta,
- **le aree del Paese più colpite dalla povertà economica e culturale hanno perso parte del presidio civile offerto dalla scuola,**
- **lo spessore culturale dell'offerta formativa si è indebolito,**
- **l'asfissia economica** ha ridotto ai minimi termini i margini per interventi educativi necessari, ma ormai irrealizzabili,
- **la capacità dell'istruzione di favorire la mobilità sociale si è ridotta,**
- **il prestigio sociale della scuola e degli insegnanti si è appannato,**
- **la partecipazione democratica nella scuola e grazie alla scuola si è ridotta,**
- **l'analfabetismo funzionale degli adulti** continua ad essere spaventoso,
- **il ricambio generazionale dei docenti** è stato strozzato dai tagli,
- **gli edifici scolastici continuano ad essere carenti** quando non inadatti e pericolosi.

SCHEDA RIASSUNTIVA DEGLI INTERVENTI DI RIFORMA DELLA SCUOLA D'INFANZIA E PRIMARIA

Proponiamo una sintesi dei più significativi interventi di riforma della scuola d'infanzia e primaria. La scuola media ha subito un unico intervento legislativo importante nel senso della democratizzazione con la Legge 31 dicembre 1962, n. 1859, che istituiva la scuola media unica e obbligatoria, abolendo l'avviamento e la centralità del latino e dandole una finalità formativa più che propedeutica alla scuola superiore.

Scuola Materna statale, ora Scuola d'infanzia

- **Istituita nel 1968**; gli **Orientamenti** vengono emanati nel 1969
- i **Nuovi Orientamenti del 1991** la riformano guardando alle teorie pedagogiche e alle ricerche internazionali avanzate (Gardner, Bruner, Lewin). La scuola materna italiana – soprattutto emiliana - diventa il fiore all'occhiello del sistema di istruzione, ammirata e visitata da mezzo mondo. Negli anni successivi (2003, 2007, 2012), vengono modificati i campi di esperienza sui quali si articola l'attività didattica e vengono ammessi i bambini fra i 2 e i 3 anni. La distribuzione sul territorio non è però uniforme e mancano molte sezioni per soddisfare le richieste, specie al Sud.
- Nel 2003/4 la **riforma Moratti** introduce la possibilità dell'anticipo a 2 anni e mezzo, creando non pochi problemi nella gestione dei bambini più piccoli, e l'idea della personalizzazione dei percorsi scolastici (testimoniati dal portfolio delle competenze). La scuola materna di agazziana memoria diventa "Scuola d'infanzia", non obbligatoria e triennale.
- Nel 2007 il **ministro Fioroni** pubblica le "*Indicazioni per il curriculum per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione*". Viene abolita la figura del tutor; la valutazione torna nelle mani dell'equipe dei docenti e questi ultimi non sono più tenuti ad eleggere un "super-docente". Viene abolito il Portfolio e l'operato del bambino verrà espresso da schede di valutazione compilate dal corpo docente. Viene abolito l'ingresso anticipato alla scuola dell'infanzia dal momento che i Comuni non sono in grado di assicurare i servizi necessari per affrontare la situazione in modo idoneo.
- Nel 2008, il **ministro Gelmini** reintroduce gli anticipi a due anni e mezzo.
- Nel 2017, con la Buona Scuola del **governo Renzi-Gentiloni** viene introdotto un riordino dei servizi per l'infanzia da 0 a 6 anni.

Scuola elementare, ora Scuola primaria

- **Istituita nel 1861 (legge Casati, già in vigore dal 1859 nel Regno sabauda), resa obbligatoria nel 1877 (legge Coppino)**, più volte riformata (**legge Gabelli, 1888; legge Orlando, 1904; legge Daneo-Credaro, 1911**), la scuola elementare viene riformata in senso fascista con la **legge Gentile del 1923** ("la più fascista delle riforme", secondo Mussolini), nel senso dell'autoritarismo e della gerarchizzazione.
- Con la caduta del fascismo, il Governo militare alleato (**1945**) procede alla **defascistizzazione della scuola italiana**, ormai disorganizzata e caotica per via della guerra. **C. Washburne**, il pedagogista statunitense incaricato di redigere i nuovi programmi, fa una proposta molto avanzata e ispirata ad una visione pluriconfessionale dell'educazione, che incontra l'ostilità della Chiesa e dei cattolici.
- Dopo l'entrata in vigore della Costituzione del '48, i programmi della scuola elementare vengono riformati in senso conservatore nel **1955** con il **ministro Ermini**. L'ispirazione di questi programmi è umanistico-cristiana e la religione cattolica viene posta come "fondamento e coronamento" dell'istruzione. Fine dell'educazione viene collocato "nel porre le basi del processo della formazione integrale della personalità" e vengono posti in primo piano la gradualità e la progressività del processo educativo, l'unitarietà dell'insegnamento, l'attivismo ed il paidocentrismo.

- Nel **1985** la **ministra Franca Falcucci** (DC) introduce i nuovi programmi della scuola elementare. Si tratta di programmi scaturiti dal lavoro di una **commissione di esperti** (pedagogisti e rappresentanti delle associazioni professionali degli insegnanti) istituita nel **1981** dal ministro **Guido Bodrato** (DC) e presieduta dall'on. Giuseppe Fassino (PLI) e dal pedagogista Mauro Laeng. I programmi dell'85 furono ampiamente discussi nelle scuole e nella società civile e approvati con larga maggioranza parlamentare. Essi sono modellati per un "fanciullo della ragione", che vive in una società tecnologica, culturalmente avanzata, che richiede una formazione di base di livello molto elevato. Con i nuovi programmi, si mira a sviluppare nel discente l'intelletto, la logica, l'azione, la socialità.
- Nel **1987** il **ministro Giovanni Galloni** (DC) introduce in via sperimentale **l'organizzazione didattica dei moduli**, con tre insegnanti specialisti ogni due classi. I nuovi programmi richiedono il superamento del maestro unico e tempi distesi della didattica, con almeno 30 ore settimanali. Il tempo pieno – istituito qualche anno prima - viene conservato come opzione. Agli insegnanti viene fornito un adeguato programma di formazione al nuovo modello, che si rivela vincente e consente alla scuola italiana di collocarsi ai vertici del panorama internazionale. **La legge 148 del 1990 (ministro Sergio Mattarella)** concluse questo lungo iter di riforma (vera) durato 9 anni e ampiamente discusso e partecipato.
- Nel **2008**, in 8 minuti di Consiglio dei Ministri del governo Berlusconi vengono approvati **8 miliardi di euro di tagli alla scuola pubblica** (su 40 complessivi), proposti dal **ministro dell'Economia Giulio Tremonti**, che si articolano in una serie di misure drastiche, fra cui la cancellazione dei moduli e delle compresenze nella scuola primaria e la riduzione del tempo pieno. **Il lavoro di 9 anni che aveva portato all'unica vera riforma della scuola primaria della storia italiana, largamente condivisa da tutte le forze politiche, viene cancellato in quegli 8 minuti senza nemmeno una discussione parlamentare.** Si ritorna al maestro unico di deamicisiana memoria, ai voti numerici, alla scuola del leggere, scrivere e fare di conto. E solo per risparmiare risorse da dirottare altrove.

2. Un primo bilancio

Se vogliamo dare una valutazione complessiva degli interventi di riforma degli ultimi vent'anni, possiamo dire innanzitutto che sono stati

- disorganici**: a parte la proposta Berlinguer, che non è mai stata applicata, nessuna riforma ha ripensato nel suo complesso e sulla base di un disegno unitario il sistema nazionale di istruzione;
- unilaterali**: la storia delle riforme scolastiche di tutti i Paesi insegna che una riforma funziona se è condivisa ampiamente dalle diverse componenti della politica e della società civile. Dopo la legge Mattarella, non ci sono più state riforme condivise. Ogni governo ha deciso in modo autoreferenziale e autoritario;
- ideologici**: gli interventi sulla scuola italiana, che nei fatti sono esclusivamente dei tagli di risorse, rispondenti ad una visione ideologica neoliberista assai lontana dalla nostra Costituzione, sono stati camuffati da discorsi ideologici di legittimazione e di sostegno (per esempio, come un ritorno alla scuola pre-'68 o alla meritocrazia o come un ammodernamento in senso aziendalistico – le miserevoli tre "i" della Moratti, *Informatica, Inglese, Impresa*), sostanzialmente mistificatori, nonché spacciati per riforme da una sapiente campagna propagandistica sui *media*;

- d. **conservatori**: come spesso avviene in Italia, si cambia tutto per non cambiare nulla. La sindrome del Gattopardo riporta indietro l'orologio della scuola ogni volta che essa si apre ad una visione autenticamente democratica e moderna dell'educazione. Ciò che funzionava meglio, la scuola primaria degli anni '90, ritorna con perverso anacronismo ai modelli dell'Ottocento con le ministre Moratti e Gelmini. La scuola secondaria superiore continua in sostanza ad avere la rigida struttura pensata dalla "più fascista delle riforme", la riforma Gentile;
- e. **confusi**: convivono promiscuamente, nella scuola italiana, due modelli alternativi di sistema scolastico, uno democratico (pari opportunità a tutti) e uno elitario (istruzione di qualità ad una fascia ristretta di popolazione): la scuola primaria, costruita su un modello democratico e inclusivo dalla legge Mattarella, con Moratti e Gelmini mantiene nella forma e negli enunciati programmatici una natura democratica, che però viene fortemente ridimensionata nei fatti da un'organizzazione didattica mortificante e disomogenea a livello nazionale, che invita a rivolgersi alla scuola privata. La scuola media è democratica, quella superiore è sostanzialmente elitaria. Discuteremo più avanti di pregi e difetti di entrambi i sistemi;
- f. **parziali**: le "riforme" hanno modificato aspetti tutto sommato non fondamentali della scuola, ignorandone i problemi strutturali (spazi e dotazioni didattiche spesso inadeguati, ordinamenti rigidi e separati, reclutamento e formazione dei docenti, gestione del personale, analfabetismo degli adulti, per fare qualche esempio);
- g. **ciechi**: nessuna delle ultime riforme ha preso le mosse da una ricognizione dei bisogni della scuola, degli studenti e dei docenti, e nemmeno dalle esigenze di una società in rapido cambiamento. I decisori politici sono intervenuti alla cieca con la mannaia su un corpo vivo e pulsante, senza valutare gli effetti e mossi solo da criteri ragioneristici, se non da un non dichiarato intento antidemocratico ed eversivo;
- h. **frettolosi**: tutte le "riforme" sono state decise in fretta, senza riflessione, senza discussione parlamentare, per delega all'Esecutivo. Non c'è saggezza né lungimiranza nelle riforme fatte in questo modo irresponsabile.

3. La scuola della democrazia

Ma come deve essere un sistema scolastico che realizzi appieno il dettato Costituzionale? «Non si ha vera democrazia là dove l'accesso all'istruzione non è garantito in misura pari a tutti», scriveva il padre Costituente Piero Calamandrei nel lontano 1950². Egli definiva la scuola *pubblica* un "organo costituzionale", perché ha il compito fondamentale di selezionare e formare la classe dirigente su basi meritocratiche e di promuovere la mobilità sociale, rimuovendo gli ostacoli socio-economici all'uguaglianza sostanziale - cioè effettiva e non solo formale - fra i cittadini. La scuola assolve questo ruolo, secondo Calamandrei,

- se è pubblica,
- se è adeguatamente finanziata,
- se seleziona i migliori per insegnarvi,
- se garantisce standard formativi elevati, che favoriscono i più meritevoli e non i più ricchi o potenti nell'accesso ai ruoli sociali dirigenziali,
- se consente ai cittadini di diventare elettori consapevoli di politici degni e preparati,

² Discorso pronunciato da Piero Calamandrei al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN), Roma 11 febbraio 1950.

- se consente a tutti di avere accesso ai gradi più alti dell'istruzione in base al merito per diventare classe dirigente

Insomma, la scuola è veramente democratica quando consente di elevare nel suo complesso il livello di coscienza civile e di cultura dell'intera Nazione e di istituire un circolo virtuoso fra un'elevata qualità dell'istruzione e un elevato standard morale e culturale della sua classe politica³.

A quasi settant'anni di distanza, la riflessione di Calamandrei sembra il riassunto di ciò che la scuola italiana attuale **non è** o è solo in modo molto imperfetto.

- **La scuola italiana non favorisce granché la mobilità sociale**, in barba all'articolo 34 della Costituzione, dato che, per citare un dato, "i figli degli operai e dei lavoratori agricoli sono riusciti a superare il limite dell'obbligo scolastico solo nel 20-30% dei casi", contro l'80-90% dei figli della borghesia⁴. Siamo lontani dalle pari opportunità per tutti. Non si tratta certo di un problema solo italiano: ovunque in Europa la scuola fatica a colmare il divario socio-economico fra le famiglie, per la semplice ragione che le cause di esso sono da ricondursi alla struttura sociale e non all'istruzione. Però in Italia il problema è abbastanza grave, perché si associa ad una scuola secondaria superiore di impostazione elitaria e ad un contesto sociale di aggravamento delle disuguaglianze economiche. **La dispersione scolastica** è un fenomeno ancora rilevante in Italia.

Al primo ingresso nel mondo del lavoro, infatti, solo il 16,4% dei nati tra il 1980 e il 1984 è salito nella scala sociale rispetto alla condizione di provenienza, il 29,5% ha invece sperimentato una mobilità discendente rispetto alla famiglia di origine.

[...] Più in generale, la scuola non riesce più a svolgere come in passato la funzione di riequilibrio sociale per i ragazzi provenienti da famiglie svantaggiate: **l'abbandono scolastico tra i figli dei laureati è un fenomeno marginale (riguarda solo il 2,9%), ma sale al 7,8% tra i figli dei diplomati, e interessa quasi uno studente su tre (il 27,7%) se i genitori hanno frequentato solo la scuola dell'obbligo**

[...] **Nell'anno scolastico 2013/2014 risulta "disperso" nell'arco di un quinquennio il 27,9% degli studenti**, pari a circa 164mila giovani. Complessivamente, si può stimare che **la scuola statale ha perso nel giro di 15 anni circa 2,8 milioni di giovani**, di cui solo 700mila hanno poi proseguito gli studi nella scuola non statale o nella formazione professionale, oppure hanno trovato un lavoro.

[...] Tra i 30-34enni, **gli italiani laureati sono il 20,3% contro una media europea del 34,6%**. E l'andamento delle immatricolazioni mostra un significativo calo negli ultimi anni. Tra il 2007 e il 2011 il numero di studenti italiani iscritti in università straniere è aumentato del 51,2%, passando da 41.394 a 62.580⁵.

L'uguaglianza sostanziale fra i cittadini è sempre più lontana, dato che la disuguaglianza sociale fra ricchi e poveri è in continuo aumento da decenni e la scuola non basta certo a porvi rimedio. I 10 uomini più ricchi d'Italia dispongono di un patrimonio di circa 75 miliardi di euro, pari a quello di quasi 500mila famiglie operaie messe insieme (fonte: Censis 2014). Nel 2015 si stimava che il 28,7% delle persone residenti in Italia fosse a rischio di povertà o di esclusione sociale; molte di esse lavoravano (fonte: ISTAT 2016). In 10 anni la povertà è aumentata del 141% (fonte: *Openpolis*, in *Repubblica.it*, 13 dicembre 2016). Quasi un minore su tre è a rischio di povertà ed esclusione sociale (fonte: *7°Atlante dell'Infanzia (a rischio) "Bambini, Supereroi"* di Save the Children, novembre 2016).

- **La scuola pubblica italiana ha perso terreno e fondi rispetto a quella privata**, operazione da cui Calamandrei metteva in guardia, perché in essa vedeva l'anticamera di un ritorno strisciante dell'autoritarismo. Settecento milioni l'anno di denaro pubblico vanno ad aiutare gli istituti paritari,

³ P. Calamandrei, *Per la scuola*, Sellerio, 2008, 2011².

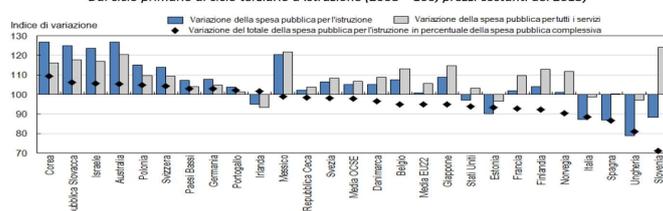
⁴ Marco Pisati, *Mobilità sociale in Enciclopedia Treccani. XXI Secolo*, 2009.

⁵ Dati CENSIS, 2014; *Il Censis: "La scuola non è più uno strumento di mobilità sociale"* in www.repubblica.it, 26/06/2014.

alcuni dei quali di scarsa qualità, mentre lo Stato non ha soldi neppure per rendere sicure le aule (L'Espresso, 2 febbraio 2015).

- **La scuola italiana non è adeguatamente finanziata:** dal 2008, anno in cui, come si è già detto, il governo Berlusconi, per mano di Giulio Tremonti, decise in pochi minuti un definanziamento massiccio della scuola pubblica (8 miliardi di euro in meno su 40), la scuola si è paurosamente impoverita di risorse economiche, di ore di lezione, di insegnanti (87.000 in meno), di personale tecnico e ausiliario (44.000 in meno), di contenuti, in controtendenza rispetto a tutti i Paesi industrializzati, che hanno investito sulla scuola per uscire dalla crisi economica (cosa che in effetti da noi non è ancora avvenuta). L'Italia è all'ultimo posto in Ue per percentuale di spesa pubblica destinata all'istruzione (7,9% nel 2014 a fronte del 10,2% medio Ue) e al penultimo posto (fa peggio solo la Grecia) per quella destinata alla cultura (1,4% a fronte del 2,1% medio Ue) (fonte: Eurostat 2014). **La spesa pubblica per l'istruzione in Italia è diminuita del 14% tra il 2008 e il 2013** (fonte: OECD 2016).

Figura 1. Indice di variazione della spesa pubblica per l'istruzione tra il 2008 e il 2013, in percentuale della spesa pubblica totale
 Dal ciclo primario al ciclo terziario d'istruzione (2008 = 100, prezzi costanti del 2013)



I Paesi sono classificati in ordine decrescente della variazione per il totale della spesa pubblica per l'istruzione, dall'istruzione primaria alla terziaria in percentuale della spesa pubblica complessiva.
 Fonte: OECD, Tabella B4.2. Si veda Allegato 3 per le note (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm).

L'Università ha perso il 20% dei fondi. L'ultimo Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN 2015) stanziava per l'intera ricerca pubblica del paese circa 90 milioni di euro, la stessa cifra che il governo Renzi ha cercato a più riprese di garantire a copertura di un torneo di golf (Andrea Bellelli, *Il Fatto quotidiano*, 31 marzo 2017). Calamandrei vedeva nell'impoverimento della scuola pubblica un'operazione cinica e antidemocratica.

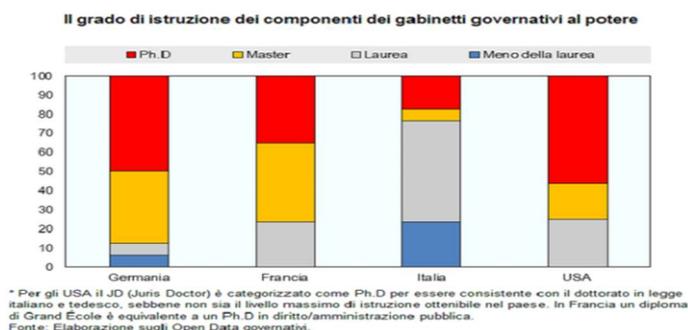
“Attenzione, questa è la ricetta. Bisogna tener d'occhio i cuochi di questa bassa cucina. L'operazione si fa in tre modi: (1) ve l'ho già detto: rovinare le scuole di Stato. Lasciare che vadano in malora. Impoverire i loro bilanci. Ignorare i loro bisogni. (2) Attenuare la sorveglianza e il controllo sulle scuole private. Non controllarne la serietà. Lasciare che vi insegnino insegnanti che non hanno i titoli minimi per insegnare. Lasciare che gli esami siano burlette. (3) Dare alle scuole private denaro pubblico. Questo è il punto. Dare alle scuole private denaro pubblico! Quest'ultimo è il metodo più pericoloso. È la fase più pericolosa di tutta l'operazione”⁶.

- **La scuola italiana non seleziona i migliori per insegnarvi:** decenni di mala politica, che ha perpetuato enormi sacche di precariato per risparmiare risorse a breve termine e garantirsi un serbatoio di voti prima delle elezioni, hanno distrutto ogni meritocrazia nell'accesso all'insegnamento: pochi concorsi ordinari, molte dimissioni in ruolo di massa sull'onda dell'emergenza, poca formazione e nessuna verifica dei livelli di competenza in ingresso hanno contribuito ad abbassare il livello qualitativo dell'istruzione e a screditare la scuola e gli insegnanti.
- **La scuola italiana non garantisce più standard qualitativi elevati,** con alcune eccezioni notevoli, fra le quali almeno in parte il liceo classico, il liceo scientifico, gli istituti tecnici, specie del Nord Italia.

⁶ Discorso pronunciato da Piero Calamandrei al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN), Roma 11 febbraio 1950.

Non bisogna dimenticare il *gap* di istruzione rispetto agli altri Paesi che ha collocato l'Italia fra i Paesi meno alfabetizzati d'Occidente negli ultimi due secoli. Tullio De Mauro, nella sua prefazione agli scritti di Calamandrei *Per la scuola*, cita la ricerca pubblicata nel 2000 sulla competenza alfabetica, di cui abbiamo parlato all'inizio, secondo la quale "il 5% della popolazione adulta in età da lavoro (16-65 anni) versa in una condizione di totale analfabetismo, il 33% è da definirsi semianalfabeta, un ulteriore 33% è a rischio di ripiombare in tale condizione, e soltanto un po' meno del 20% degli adulti mostra di possedere 'gli strumenti minimi indispensabili per orientarsi in una società contemporanea'" (pp. 10-11). Con un quadro così desolante, qualunque classe politica autenticamente democratica avrebbe visto nella scuola e nella formazione degli adulti un'emergenza sociale e civile. Invece, l'impoverimento delle risorse umane ed economiche ha peggiorato il problema. L'ignoranza diffusa e pervicacemente sostenuta da politiche passate e presenti di spolpamento dell'istruzione sta mettendo a rischio la tenuta democratica del Paese e perfino la trasmissione della cultura da una generazione all'altra che è il fondamento stesso della continuità temporale della società. Cittadini ignoranti non sono certo elettori consapevoli, e probabilmente è da ricercarsi qui il senso politico dell'operazione dissennata.

- **La scuola italiana non favorisce i più capaci e meritevoli nell'accesso ai ruoli dirigenziali.** Il familismo affligge l'Italia come un male secolare. Se i titoli di studio superiori sono svalutati per la facilità con cui vengono rilasciati a fronte di palesi lacune formative, certo lo sono ancora di più se l'accesso alle professioni può prescindere dal merito. In Italia si ereditano non solo i patrimoni, ma anche le professioni e perfino gli incarichi pubblici. "Secondo il X Rapporto ALMALAUREA il 44% degli architetti ha un figlio architetto, il 42% degli avvocati passa lo studio e i clienti ai figli, il 41% dei farmacisti trasmette loro la licenza come nel Medioevo delle corporazioni, il 39% degli ingegneri genera figli ingegneri"⁷. Il danno per il Paese è enorme: una classe dirigente mediocre, un elevato costo economico e morale e tanti giovani in gamba che cercano un giusto riconoscimento all'estero.
- **La classe politica indegna e incompetente che decide le riforme della scuola è il prodotto e insieme la causa di questo disastro.** Basta guardare allo scandaloso livello di ignoranza e incapacità di molti politici nostrani. Secondo un'indagine Eurostat del 2015, la percentuale di parlamentari italiani laureati è ferma al 31% contro il 51% degli inglesi, il 58% dei francesi e il 65% dei tedeschi. Ma una classe politica indecente è lo specchio di un Paese in crisi profonda e di una democrazia in pessima salute. Tutte le ultime "riforme", compresa la Buona Scuola, sono il prodotto perverso di questo stato di cose.



⁷ G. Priulla, *L'Italia dell'ignoranza. Crisi della scuola e declino del Paese*, Franco Angeli, 2011, p. 12.

4. Il contesto globale, la crisi della democrazia e il ruolo della scuola oggi

Il contesto globale. Molto tempo è passato, però dai discorsi di Calamandrei. In questi 70 anni, il mondo ha conosciuto un processo di mutamento critico e radicale. La globalizzazione economica, con il trasferimento di enormi ricchezze dagli Stati alle grandi organizzazioni multinazionali, il prevalere di un capitalismo finanziario, che muove enormi flussi di risorse sulla base di interessi speculativi, anziché della produzione reale di beni e prodotti, il consolidarsi di entità politiche ed economiche sovranazionali come l'Unione Europea, l'ONU, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, il WTO, l'incombenza di problemi e minacce globali, come le crisi ambientali, il cambiamento climatico e l'inquinamento, che travalicano i confini nazionali, la natura non locale delle reti globali di informazione digitalizzata e perfino delle azioni di guerra fra Stati, condotte per via informatica, hanno indebolito la sovranità degli Stati nazionali, fondata sulla territorialità, sull'accentramento del potere politico, sul "monopolio della violenza legittima" (Weber), ovvero sull'esercizio esclusivo della coercizione, sull'ordinamento giuridico, sulla laicità, sulla struttura burocratica, sulla legittimazione popolare, sulla nazionalità.

La crisi della democrazia. Con la crisi della sovranità nazionale è entrata in crisi anche la democrazia. Lo Stato democratico si fonda sull'idea della *partecipazione dei cittadini alla vita politica*, sul *suffragio universale*, sulla *tutela non solo dei diritti civili* (integrità personale, libertà di pensiero, di espressione, di fede, di associazione ecc.) e *dei diritti politici* (diritto di voto, di essere votati, di svolgere attività politica), *ma anche dei diritti sociali* (diritto alla salute, al lavoro, all'istruzione, al benessere, alla protezione sociale), come dice il sociologo T. H. Marshall⁸. La Costituzione italiana pone il diritto al lavoro come fondamento della democrazia, proprio nel primo articolo: «L'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro». Il lavoro dà dignità, realizza le aspirazioni individuali e consente una partecipazione libera alla vita pubblica. Senza una qualche forma di benessere economico garantito dal lavoro, infatti, non c'è spazio per la libertà di scelta e di partecipazione in ambito politico. Senza istruzione, invece, come sostiene Piero Calamandrei, viene a mancare la possibilità della mobilità sociale e dell'accesso alla classe dirigente da parte dei più capaci e meritevoli. La scuola è fondamento della coscienza democratica perché pubblica e aperta a tutti, come recita l'articolo 34.

La democrazia comprende però altri requisiti fondamentali: la *distribuzione del potere decisionale* e il *principio maggioritario* (le decisioni sono prese a maggioranza, non d'autorità da uno o pochi soggetti), la *tutela delle minoranze e dei soggetti deboli*, il *pluralismo politico*, il *principio di rappresentanza* (i cittadini eleggono i propri rappresentanti liberamente e con scadenze regolari), la *separazione* e il *bilanciamento dei poteri*, il *controllo democratico*, esercitato dai cittadini attraverso la pubblica opinione, che presuppone *trasparenza nell'esercizio del potere e libertà di informazione* (quindi dei *media* indipendenti e critici), una *distribuzione non eccessivamente disuguale della ricchezza*, *pari opportunità di accesso alle risorse pubbliche*. Non tutti i sistemi democratici sono uguali e non tutti corrispondono interamente ai requisiti indicati.

Tuttavia, la capacità delle democrazie occidentali di coniugare la difesa delle libertà individuali con la libertà di impresa economica e l'influenza schiacciante della potenza economica e dei modelli culturali di origine europea hanno spinto molti paesi del mondo, dagli anni Settanta, ad abbracciare la democrazia, anche là dove essa era estranea alla tradizione politica locale. Ora, come dice il sociologo della politica Larry Diamond⁹, il fenomeno si inverte e la democrazia sembra entrare in una fase di recessione in diversi paesi,

⁸ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London 1992; trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002.

⁹ L. Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the world*, Holt Paperback, New York 2008.

perfino in Europa. In Italia, la democrazia non sta bene affatto. Tutti gli indicatori appena citati sono in pericoloso declino nel nostro Paese. Siamo in una congiuntura storica particolarmente delicata.

Le **ragioni della crisi della democrazia** sono molteplici.

La prima è, come dicevamo, **l'impatto della globalizzazione economica e degli organismi sovranazionali sulla sovranità politica degli Stati**. Come osserva lo storico Massimo Salvadori¹⁰, l'economia globale è policentrica e interdipendente, basata sulla distribuzione mondiale dei beni e sull'oligopolio di grandi organizzazioni economiche globali, le multinazionali o transnazionali. Alcune multinazionali hanno introiti annuali superiori al PIL di intere nazioni. Esse sono in grado di determinare l'andamento dei prezzi e dei mercati mondiali, hanno migliaia di dipendenti e un indotto enorme in diversi paesi, dispongono dei mezzi economici e legali per fare pressione sui governi nazionali, per condizionare la formazione delle leggi, per sottrarsi a regimi fiscali esosi o a norme giuridiche sul lavoro troppo restrittive rispetto ai loro interessi. Di fronte alla potenza economica delle grandi organizzazioni multinazionali, gli Stati risultano indeboliti: la forza degli Stati moderni era costituita in passato dal controllo fiscale ed economico all'interno dei confini nazionali; ora, invece, questi confini non esistono praticamente più. Gli Stati non riescono a imporre la propria giurisdizione su entità sfuggenti e transazionali, soprattutto in materia fiscale e ambientale. La natura nazionale degli Stati si rivela drammaticamente insufficiente a controllare e regolamentare delle entità economiche così abnormi, dotate di potere di ricatto economico nei confronti del singolo Paese.

Inoltre, **il sostanziale tradimento degli ideali europeisti democratici che erano all'origine della costruzione dell'Unione Europea**, delineata da uomini politici di spessore come Altiero Spinelli, ha reso l'Europa un'unità solo economica, nelle mani di una oligarchia di politici non eletti e privi di mandato democratico (la Commissione europea) e di una tecnocrazia di economisti che gestiscono la BCE al di fuori di ogni controllo da parte dei cittadini che ne subiscono le decisioni. In nome dell'Europa, o meglio delle misure neoliberiste imposte in modo autoritario ai cittadini europei, i politici italiani – spesso pretestuosamente - intervengono continuamente a smontare pezzi di democrazia, comprimendo diritti, *Welfare State*, benessere e imponendo norme assurde come l'equilibrio di bilancio in Costituzione. Il risultato è la sfiducia dei cittadini nell'Europa e nei processi democratici sui quali essa dovrebbe essere fondata.

La seconda ragione è appunto **la separazione fra economia e società**, che caratterizza l'attuale sistema capitalistico ispirato alla *deregulation* e alla logica economica pura. La democrazia si basa su un patto sociale, per il quale i cittadini accettano l'imposizione di leggi e tasse in cambio di sicurezza sociale e di diritti. Nella crisi economica attuale, invece, si assiste a una contrazione del *Welfare State* e quindi della tutela delle fasce più deboli della popolazione. La crescita economica degli ultimi decenni non si è accompagnata a uno sviluppo umano e sociale soddisfacente e ad una protezione ambientale adeguata. Ovunque è prevalsa con la forza di un dogma, come dicevamo, **l'ideologia neoliberista** (Ulrich Beck¹¹), diffusa fra i politici di ogni orientamento e fra le persone comuni, che fornisce una giustificazione teorica del prevalere delle ragioni del libero mercato mondiale sull'iniziativa dei governi, sulle esigenze di diffusione del *Welfare State*, sulla difesa dell'ambiente. In molti paesi democratici, fra cui l'Italia, le disuguaglianze fra ricchi e poveri si sono accentuate. La credibilità dei sistemi democratici è perciò diminuita agli occhi dei cittadini impoveriti e sempre più esclusi dal benessere. Questo spiega la tentazione di ritornare a forme di governo autoritario, così diffusa nell'elettorato europeo e non solo europeo.

¹⁰ M. Salvadori, *Le inquietudini dell'uomo onnipotente*, Laterza, Roma-Bari 2003.

¹¹ U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, trad. E. Cafagna, C. Sandrelli, Carocci, Roma 2005.

La terza è **la crisi di autorevolezza delle classi dirigenti politiche**. Il sociologo Anthony Giddens¹² ha parlato di un “paradosso della democrazia mondiale”: la democrazia è in crisi proprio nei paesi in cui è nata. I cittadini si iscrivono sempre meno ai partiti, come mostrano molte ricerche (per esempio, quella di Mair e Biezen¹³) e si recano sempre meno alle urne per votare. La gente è delusa dalla classe politica, percepita come un’*élite* corrotta e indifferente alle esigenze reali dei cittadini. In Italia, il giornalista Gianantonio Stella ha definito la classe politica una “casta”, vorace e autoreferenziale. Sembrano farsi evidenti le tendenze oligarchiche delle democrazie denunciate dalle teorie elitiste di Pareto e di Michels. I partiti attirano sempre meno e si avverte nella società un desiderio di democrazia diretta, come testimoniano i numerosi movimenti di protesta nati in Europa negli ultimi anni.

La quarta è **la nuova coscienza globale, che comporta un aumento del bisogno di certezza**. La crisi economica ha accentuato il senso di precarietà diffuso nella “società liquida” (Bauman¹⁴). I cittadini del mondo globale hanno maggiore bisogno di certezze rispetto alle generazioni precedenti, perché abituati alla protezione sociale e alla riduzione del rischio, e nello stesso tempo sono meno disposti a tollerare l’incertezza. Ma il mondo attuale è imprevedibile: i cambiamenti climatici, le catastrofi ambientali prodotte dall’uomo, la perdita del lavoro come effetto della delocalizzazione, gli effetti sulla salute delle scelte economiche ipertecnologiche, come gli OGM, sono altrettanti motivi di ansia e di sfiducia. La percezione diffusa è che la politica non abbia risposte a questi problemi globali e che sia quindi connivente o impotente.

Infine, **la democrazia è minacciata dall’interno dai sistemi di informazione globale**, dalla digitalizzazione dei dati personali, bancari, assicurativi e di ogni genere e dalla possibilità, da parte di governi, partiti, servizi o gruppi di interessi, di violare la *privacy* dei cittadini, di raccogliere dati di tutti i tipi attraverso i dispositivi digitali (*smartphone*, PC, *smartTV* ecc.) ai fini di un controllo non democratico e non trasparente dei cittadini. Oggi la società del controllo totale descritta da George Orwell in 1984 è tecnicamente realizzabile. L’informazione rende potente chi ne dispone e sottrae potere e libertà a chi viene controllato. Solo la consapevolezza critica che viene dall’istruzione può porre argini a questa deriva antidemocratica e violenta.

Il ruolo della scuola oggi. In questo contesto, la grave crisi economica, il difficile governo dei processi migratori - effetto degli squilibri economici mondiali -, la precarizzazione del lavoro, l’impoverimento e il disorientamento delle famiglie, la recessione dei diritti dei lavoratori e delle fasce più deboli della popolazione, la perdita del senso di appartenenza ad una comunità nazionale e della nozione stessa di “bene comune”, l’indifferenza della politica ai bisogni reali della gente, l’effetto narcotizzante dei mass media rendono **il ruolo della scuola ancora più oneroso e difficile**. Eppure proprio l’investimento economico sulla scuola, secondo tutte le ricerche economiche internazionali sul rapporto fra investimenti in capitale umano e ricchezza prodotta, può fornire la via maestra per uscire dalla crisi economica (processo ricorrente e risultante, peraltro, da precise decisioni politico-finanziarie orientate in senso opposto al rafforzamento della democrazia). Già nel 2001, uno studio dell’OCSE illustrava molto bene questo fatto, prevedendo che **l’aumento di un anno del livello medio di istruzione avrebbe prodotto a lungo termine un aumento compreso fra il 3,8 e il 6,8% del PIL pro capite**.

Il compito della scuola come organo costituzionale in Italia è oggi più centrale che mai. Perfino la percezione dei diritti e dei doveri del cittadino si fonda ormai soltanto sull’esperienza della scuola. Nella società si sta assistendo ad una desertificazione dei diritti. **Alla scuola è rimasto l’esercizio pressoché**

¹² A. Giddens, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Edizione il Mulino, Bologna, 2000.

¹³ P. Mair, I. Biezen, *Party membership in twenty European democracies, 1980–2000*, “Party Politics” 7(1), 2001, p. 5–21.

¹⁴ Z. Bauman, *Liquid modernity*, Cambridge (UK) 2000; trad. it. di S. Minucci, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari 2002 .

esclusivo del pensiero critico, in una società che si è assuefatta alle narrazioni dominanti e che non mette più in discussione l'assetto sociale attuale, con i suoi presupposti palesemente ingiusti e subordinato ad interessi privati e non trasparenti. Probabilmente, anzi, **la scuola è rimasto l'unico organo costituzionale ancora (parzialmente) funzionante**, a fronte di un potere legislativo umiliato da leggi elettorali anticostituzionali di natura cooptativa, che limitano gravemente la partecipazione dei cittadini, e da un potere esecutivo debordante che tende a sostituirsi al Parlamento, nonché di un potere giudiziario costantemente ostacolato nel suo funzionamento e nella sua indipendenza. Non per nulla **gli ultimi interventi, quelli della Buona Scuola, sono i più insidiosi di tutti, perché intaccano proprio alla radice l'idea di collaborazione, collegialità, autonomia professionale, bene comune, che proteggono ancora la scuola dall'effetto devastante del degrado sociale.**

Quello che è certo, è che non si possono affrontare le sfide del presente e del prossimo futuro con una scuola pensata, nella sua struttura di fondo, per i bambini e i ragazzi di un secolo fa. E nemmeno si può spacciare come un intervento modernizzatore l'uso del *tablet* in classe o della LIM, quasi moderni oggetti magici capaci di trasformare miracolosamente dei ragazzi distratti, svogliati e Internet-dipendenti, che non leggono un libro se non costretti, in brillanti studenti iper-tecnologici, senza un sostanziale ripensamento dei percorsi e dei contesti di apprendimento, dei contenuti e dei metodi, dei criteri di selezione del sapere, delle relazioni umane che si creano nell'apprendimento, della funzione sociale e civile della scuola. Proprio **l'invasione del digitale a partire dall'età prescolare, tra l'altro, rappresenta una minaccia subdola e devastante per le capacità cognitive** (la "demenza digitale" di cui parla il prof. Manfred Spitzer¹⁵), per la costruzione del pensiero, per le abilità di lettura e scrittura e per la socialità dei bambini. Non è dagli strumenti, ma dai processi educativi che ci si può aspettare un cambiamento.

Occorre che la scuola diventi l'istituzione trainante di una ricostruzione della democrazia in questo Paese, sfigurato dalle logiche predatorie di singoli e di *lobbies*, dalla corruzione politica, dal familismo e dalle mafie. Occorre che **una scuola veramente "organo costituzionale" sia il tassello fondamentale di una serie di riforme strutturali** (quelle sempre annunciate e mai nemmeno intraprese, per ovvia mancanza di motivazione politica) orientate alla realizzazione della democrazia sostanziale, fondata sulla partecipazione, sulla solidarietà, sulla laicità, sulla tutela dei diritti, sulla legalità, sulla giustizia sociale.

In una scuola democratica del nuovo millennio occorre porre al centro **la conoscenza e la produzione creativa delle idee, il pensiero critico e complesso, la coscienza civile, la consapevolezza dei diritti e dei doveri di cittadinanza, la costruzione del bene comune, l'inclusione, il senso dell'autonomia personale e del rispetto per gli altri, la partecipazione, lo sviluppo armonioso della persona e l'empatia.** Essa mira a formare dei cittadini consapevoli e non degli *yesmen* pronti ad obbedire; è un servizio e un bene pubblico, e non un'azienda. Appartiene a tutti i cittadini e non al partito o al governo di turno che la plasma a suo piacimento.

5. Difetti e disfunzioni della scuola neoliberista

L'individuazione dei bisogni della scuola del futuro non può prescindere da una ricognizione di ciò che, dopo la stagione buia e distruttiva delle controriforme neoliberiste, non funziona più o non ha mai potuto funzionare a dovere dal punto di vista della Costituzione:

- la **mancanza di risorse**, che impedisce ogni seria progettazione educativa e svilisce il ruolo sociale dei docenti;
- la **modalità autoritaria e non partecipativa** di imposizione e attuazione delle "riforme";
- la **rigidità degli ordinamenti** della scuola superiore e il **mancato raccordo fra ordini di scuola**. La scuola media non svolge adeguatamente la funzione di collegamento fra ciclo primario e

¹⁵ M. Spitzer, *Demenza digitale*, Corbaccio, 2013.

secondario superiore; la scuola superiore ha un impianto elitario e produce troppa dispersione scolastica;

- la **cancellazione della scuola primaria a moduli** della legge Mattarella (1990), che funzionava benissimo e che andrebbe ripristinata, con i dovuti aggiustamenti;
- la **cancellazione dei tempi distesi e delle compresenze nella scuola primaria e media**, che sono strategici per la didattica inclusiva e per il conseguimento dell'uguaglianza sostanziale;
- la **disastrosa selezione degli insegnanti**;
- la **mancaza di formazione didattica e di ricerca educativa** nelle scuole, completamente trascurata per vent'anni;
- l'**assenza di una cultura della valutazione didattica**, intesa come monitoraggio e autovalutazione delle scuole;
- il **ruolo sbilanciato e ipertrofico del dirigente scolastico**, selezionato spesso con criteri inadeguati e interpretato scorrettamente come un ruolo manageriale o - peggio - feudale;
- la **riduzione degli spazi di democrazia, collegialità, autonomia professionale, rappresentanza, partecipazione** a tutti i livelli del funzionamento scolastico (collegio docenti, famiglie, studenti, personale non docente);
- l'**assenza di uno spazio adeguato per le discipline che formano il pensiero critico, il linguaggio e il senso di cittadinanza democratica**;
- il **livello molto basso delle competenze** in uscita dalla scuola superiore (analfabetismo funzionale), con differenze territoriali (più grave al Sud);
- l'**assenza di programmazione interdisciplinare** nella scuola superiore;
- la **distinzione fra organico di fatto e organico di diritto**, che mantiene artificiosamente vaste sacche di precariato;
- un'**edilizia scolastica a pezzi**;
- la **mancaza di attrezzature didattiche e palestre**;
- il **sovradimensionamento degli Istituti**, che non possono così diventare comunità educative;
- un'**alternanza scuola-lavoro** che riduce forzatamente i tempi della scuola e non inserisce l'esperienza lavorativa all'interno di una progettazione didattica;
- il **numero eccessivo di alunni per classe**;
- un **sistema di valutazione del sistema scolastico (INVALSI) fondato esclusivamente sui test**, che sono estranei alla nostra tradizione scolastica e inducono ad una didattica finalizzata alla prova (*teaching to test*), anziché all'apprendimento, alla nozione, anziché ai concetti, e alla passività, anziché alla costruzione personale di conoscenza;
- un **organico dell'autonomia non calibrato** sulle esigenze didattiche delle scuole;
- **scarsa attenzione per l'educazione degli adulti**, che vede l'80% di analfabeti funzionali;
- lo **scarso ricambio generazionale dei docenti**, ormai mediamente più che 50enni. Entro il 2026, 380.000 docenti andranno in pensione e si creerà un enorme vuoto di organico e di continuità professionale, tutto da colmare;
- il **totale disinteresse per il benessere psicofisico dei docenti**, che sono la categoria professionale più soggetta al *burnout* e alle patologie psichiatriche e oncologiche. Insegnare è un mestiere faticoso e usurante, perché richiede costantemente energia, entusiasmo e autocontrollo. Con insegnanti che stanno male la scuola non va da nessuna parte;
- una **sostanziale illegalità diffusa**, che corrode alla radice il clima educativo della scuola pubblica: edifici scolastici non a norma di legge, sovraffollamento delle classi in barba ai parametri di abitabilità e sicurezza, forzature sui diritti dei disabili (riduzione delle ore di sostegno, nonostante la

legge 104/92), mancato rispetto e mancato rinnovo del contratto degli insegnanti e del personale ATA (blocco degli stipendi e delle carriere; aumento dei carichi di lavoro senza contrattazione; riduzione dei fondi e quindi dei compensi per le attività extracurricolari), scarsa vigilanza sull'operato – non di rado illegittimo – dei dirigenti scolastici, insufficiente vigilanza sui diplomifici privati.

6. I bisogni della scuola del futuro

<p>1. Risorse</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Investimenti economici stabili e adeguati, almeno nella media europea • Uno sforzo economico straordinario per la messa in sicurezza e la qualità abitativa degli edifici scolastici, per le dotazioni didattiche, per le palestre • Adeguamento delle retribuzioni del personale (tutto, ATA, docenti e dirigenti) ad uno standard dignitoso e consono all'importanza della scuola nel sistema democratico • Investimento in personale docente e ATA per garantire l'inclusione e il presidio della legalità nelle zone a forte disagio sociale • Investimento in formazione continua e gratuita per i docenti • Investimento in un sistema di valutazione nazionale, indipendente e al servizio delle scuole
<p>2. Motivazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Motivare i docenti per garantire il successo di qualunque riforma: riconoscere economicamente e socialmente la professione, incoraggiare la creatività e la collaborazione dei docenti, fissare obiettivi condivisi • Motivare gli studenti, che oggi spesso subiscono la scuola come una triste necessità: ampliare gli spazi di democrazia, di cooperazione, di partecipazione; rivedere i contenuti e i metodi di insegnamento; aprire lo sguardo alla complessità sociale per capire il presente alla luce del passato • Motivare i dirigenti, restituendoli al loro ruolo di docenti esperti e coordinatori della didattica, formandoli adeguatamente, riconoscendo economicamente la loro preziosa funzione, ma anche riducendo gli spazi di arbitrio del loro operato.
<p>3. Partecipazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Riportare la scuola al centro del dibattito pubblico, discutendo su valori, finalità e contenuti del sistema educativo • Avviare un processo di riforma democratico e condiviso a livello politico, sociale e scolastico; • Ripensare in senso partecipativo degli Organi collegiali; • Fare della singola scuola una comunità educante, governata in modo democratico; • Partire dagli effettivi bisogni e dalle richieste delle scuole
<p>4. Inclusione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ritornare, nella scuola primaria, ai tempi distesi, alle compresenze, al sistema moduli di tre insegnanti su 2 classi (30 ore) + tempo pieno (40 ore). I tempi distesi e le compresenze sono necessarie per la didattica inclusiva; • Ritornare, nella scuola media (secondaria di 1° grado), ai tempi distesi, alle compresenze, al tempo prolungato, con laboratori pomeridiani (32 o 36 ore). Maggiore continuità fra i primi di cicli scolastici; • Accogliere le differenze e trasformarle in opportunità, mediante adeguate risorse umane e adeguata formazione degli insegnanti e del personale ATA • Massima attenzione alla disabilità e al disagio sociale, potenziando il servizio scolastico dove è necessario • Sostenere il diritto allo studio in tutti i gradi dell'istruzione, mediante la gratuità dei servizi (trasporto, mensa, libri di testo) per chi non ha i mezzi economici e mediante borse di studio in numero ed entità adeguati • Combattere con ogni mezzo la dispersione scolastica
<p>5. Legalità e cittadinanza democratica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conoscere e sperimentare nella vita scolastica i principi delle convivenza democratica: la gestione della scuola deve essere democratica in tutte le sue articolazioni e attività • Far conoscere la Costituzione e il funzionamento dello Stato • Sviluppare il senso critico, la capacità di analizzare il presente alla luce del passato e l'esercizio del controllo democratico • Far apprendere dalla riflessione e dall'esperienza educativa i principi di legalità, dialogo, responsabilità, tolleranza • Investire in progettualità e in risorse nelle scuole per gli adulti, con didattica apposita (andragogia), al fine di costruire le competenze necessarie per la vita civile e combattere l'analfabetismo funzionale, principale ostacolo all'esercizio della

	cittadinanza democratica.
6. Conoscenza e pensiero critico	<ul style="list-style-type: none"> • Ripensare contenuti e obiettivi dell'insegnamento, al fine di formare coscienze sveglie e teste pensanti: più storia, più lessico, più capacità di ragionamento, più strumenti di decodifica della complessità sociale – più conoscenze, più senso critico, più coscienza democratica e meno slogan (quali didattica per competenze, alternanza scuola-lavoro, scuola digitale, CLIL ecc.). Didattica per concetti e per problemi. Dare tempi flessibili e un quadro orario adeguato per le discipline che formano le competenze linguistiche, il pensiero critico e complesso, la cittadinanza democratica; • Stimolare la consapevolezza dell'identità storica e della bellezza e l'amore per la cultura in un Paese ricchissimo di storia e di bellezze paesaggistiche e artistiche
7. Merito e qualità elevata	<ul style="list-style-type: none"> • Valorizzare le eccellenze e creare un terreno ove possano crescere. Scuola democratica non è quella che dà poco a tutti, ma quella che dà il massimo possibile per ciascuno. • Progettare percorsi potenziati per gli studenti eccellenti. • Formare in modo rigoroso i docenti mediante percorsi universitari selettivi a numero chiuso e orientati in senso didattico. L'insegnamento deve diventare una professione ad alta specializzazione e affidata a docenti di livello elevato. • Selezionare i docenti migliori attraverso un unico canale di accesso, il concorso ordinario, bandito con criteri seri e selettivi e non farseschi e casuali come negli ultimi anni, per accertare le conoscenze, le capacità relazionali e le competenze didattiche. • Assumere su tutte le cattedre disponibili per eliminare il precariato storico e la piaga dei concorsi riservati; • Stabilire criteri di accesso alle classi di concorso molto più stringenti, a garanzia di una preparazione adeguata; • Progettare la formazione di una nuova generazione di insegnanti, dato che entro il 2026 ne andranno in pensione 380.000. • Favorire la trasmissione di esperienze e buone pratiche fra insegnanti di età diverse mediante forma di tutoring. • Favorire una cultura della valutazione, formando i docenti adeguatamente alla valutazione didattica e istituendo valutazioni di sistema improntate al modello della <i>multiple accountability</i> (non solo basato sui test).
8. Sperimentazione e ricerca	<ul style="list-style-type: none"> • Dare fiducia alle capacità professionali dei docenti e incoraggiare le buone pratiche educative. • Formare i docenti alla metodologie di ricerca in ambito educativo e sostenere con incentivi normativi, tecnici ed economici le sperimentazioni didattiche, diffondendone gli esiti. Un docente-ricercatore, preparato e valorizzato, consapevole degli strumenti della sua professione, capace di monitorare ogni momento la sua attività didattica e di adattarsi flessibilmente alle esigenze degli allievi è la migliore soluzione a molti dei problemi della scuola.
9. Continuità	<ul style="list-style-type: none"> • Superamento e ripensamento degli ordinamenti scolastici articolati sul modello 5 + 3 + 5 anni senza adeguato raccordo. Tutti i dati statistici rilevano un addensamento delle ripetenze all'inizio di ogni nuovo ciclo scolastico, segno di una disfunzione del sistema, che produce discontinuità fra ordini di scuola. Si può considerare il superamento della distinzione fra scuola primaria e secondaria di primo grado; • Maggiore uniformità nel biennio di base fra i diversi indirizzi della secondaria superiore; • Obbligo scolastico e formativo fino a 18 anni; • Una lotta seria alla dispersione scolastica; • Garantire la continuità didattica nelle classi
10. Collegialità	<ul style="list-style-type: none"> • Dare alla scuola la struttura di una comunità educante, che ha come organo di gestione e progettazione didattica il collegio dei docenti. Il Collegio docenti va rafforzato nella sua autonomia rispetto alla dirigenza e nei suoi poteri di indirizzo e di deliberazione democratica. Al collegio docenti va attribuita l'elezione dei collaboratori del dirigente e di tutte le funzioni-chiave della gestione della scuola. • Favorire in ogni modo la collaborazione e la corresponsabilità educativa dei docenti. • Ripensare gli organi collegiali, costituendo delle assemblee più ampie con studenti e genitori, in funzione consultiva. • Ripensare la didattica in prospettiva collegiale e multi – o inter- disciplinare, in modo da ottimizzare le risorse, coordinando le attività didattiche, e da fornire progettualità e direzione alla programmazione (da realizzare a livello di consiglio di classe). Una delle chiavi del successo della riforma della scuola primaria culminata nella legge Mattarella era proprio la programmazione collegiale delle attività didattiche della classe.

11. Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzare l'autonomia didattica e organizzativa delle scuole. <i>La storia delle riforme dimostra che esse funzionano solo in presenza di un sufficiente decentramento decisionale, se non economico</i> (M. Archer, 1979). In Italia, l'autonomia e la spinta dal basso sono l'unica strada per avviare il cambiamento, dato il disinteresse della politica per la scuola (N. Bottani, 2013) • Dotare le scuole autonome di mezzi economici adeguati • Favorire la collaborazione e gli scambi fra istituti
12. Ascolto e progettualità	<ul style="list-style-type: none"> • Avviare un percorso vero di ascolto delle esigenze delle scuole e di monitoraggio capillare prima di avviare qualunque riforma di sistema, per porre fine agli interventi al buio. • Avere una visione del futuro. Solo un progetto chiaro e condiviso consentirà alla scuola di orientare gli sforzi in una direzione positiva. Finora, lo sguardo miope dei tagli fine a se stessi ha generato solo disorientamento e demotivazione.

7. Uno sguardo ai sistemi scolastici dei Paesi europei

“In Italia in genere si parla poco di scuola nei media, nella politica, ma altrove, per esempio in Francia, in Gran Bretagna, negli Stati Uniti, non è affatto così. Il sistema politico italiano non attribuisce una priorità all'istruzione scolastica. [...] Nei paesi nei quali la scuola e il sistema scolastico sono all'apice delle preoccupazioni dell'opinione pubblica, la classe politica, i dirigenti scolastici, i pedagogisti, i sindacalisti, i mass media dedicano un'attenzione quotidiana ai problemi scolastici. In questi sistemi politici ed economici l'istruzione è percepita come il traino del progresso e del benessere sociale ed economico, è garanzia di sicurezza sociale, di rispetto, è un sigillo della qualità della vita sociale. Non penso che esistano queste condizioni in Italia. Se ne può esser dispiaciuti, si può soffrire anche per questo stato di cose, si può essere rammaricati, ma non bastano le buone intenzioni né un decreto qualsiasi per cambiare la situazione. **A mio parere, se qualcosa deve cambiare nei confronti della scuola in Italia, questo deve succedere alla base, attorno alle singole scuole.** Non c'è decreto calato dall'alto che possa capovolgere la situazione. Per questa ragione, l'autonomia delle scuole, di tutti i gradi di tutti tipi, in Italia avrebbe una coloritura e un significato del tutto diversi per esempio dall'autonomia scolastica in Inghilterra o in Svezia.”¹⁶

Analizzare un sistema scolastico rappresenta un'impresa di una complessità scoraggiante e richiede uno sforzo cognitivo notevole. Le variabili in gioco sono moltissime e il risultato delle loro interazioni è difficilmente prevedibile. Per di più, i sistemi scolastici sono molto diversi fra loro, hanno diverse strutture, diverse modalità di funzionamento e rispecchiano diversi contesti socio-culturali, il che li rende anche difficilmente confrontabili.

Per l'Italia, due dati di fatto appaiono subito evidenti: il **disinteresse pressoché universale della classe politica per la scuola**, che si traduce in una sua sostanziale irrilevanza nel dibattito pubblico, e l'**immobilismo sostanziale**, che, al di là delle operazioni di *maquillage* in cui consistono le pseudoriforme degli ultimi vent'anni, la rende una sorta di relitto del passato, ormai alla deriva. Questa situazione atipica rende ancora più problematici ogni paragone con altre realtà europee e mondiali e ogni prospettiva di cambiamento. La ricerca scientifica internazionale ha impiegato decenni per individuare degli indicatori sufficientemente attendibili e informativi sull'*efficacia* (ovvero la capacità di produrre i risultati attesi) e sull'*efficienza* (ovvero un buon rapporto fra risultati ottenuti e risorse impiegate) dei sistemi scolastici. Tale sforzo congiunto a livello internazionale ha portato a realizzare il **progetto OCSE-PISA**, che tenta di rendere confrontabili i sistemi scolastici dei Paesi industrializzati. L'Italia ha partecipato a questi progetti, ma con scarse ricadute sul funzionamento della scuola. **Sembra che in Italia non sia percepito alcun collegamento fra livello di istruzione e benessere generale del Paese, il che si potrebbe spiegare con un quadro sociale statico**, che vede un notabilato benestante sempre al governo del Paese, e una gran massa di cittadini

¹⁶ Norberto Bottani, in: *Cinque domande a Norberto Bottani*, a cura di Marisa Bracaloni, <http://www.edscuola.it/archivio/comprendivi/bottani.html>

sottoistruiti che ne subiscono le decisioni, in un quadro di familismo e di scarsa mobilità sociale che impedisce di avere nella scuola una risorsa di cambiamento sociale e di crescita economica. Secondo Norberto Bottani, ricercatore svizzero di fama internazionale sui sistemi scolastici,

forse l'Italia è un caso a sé, oppure è un Paese che investe nella formazione di una ridotta élite che coesiste con una classe media e con ceti popolari sottoistruiti rispetto alla media internazionale. Un'ipotesi simile spiegherebbe l'indifferenza politica nei riguardi dello stato della scuola. **Il sistema scolastico svolgerebbe per le classi dirigenti del Paese in modo soddisfacente la sua funzione di governo della popolazione** [grassetto nostro]. È tutto quanto ci si attende dalla scuola. Si capirebbe a questo punto perché dirigenti appartenenti all'élite minoritaria formata dalla scuola, si guardano dal proporre cambiamenti del modello o di occuparsi del futuro del sistema scolastico italiano¹⁷.

Tuttavia, per inquadrare il problema della riforma del sistema scolastico, occorre avere almeno un'idea dei criteri con i quali vengono classificati i sistemi scolastici e che cosa comporti il processo di democratizzazione della scuola. Si tratta di semplificazioni descrittive, ma aiutano a capire la difficoltà dell'analisi. In linea di massima, un sistema scolastico può essere *democratico o di élite, centralizzato o decentrato, unificato o differenziato, a gestione statale o mista, a orientamento tecnico-professionale o formativo-generale*¹⁸.

Elitario/democratico. Un sistema scolastico elitario tende a offrire un buon livello di istruzione ad una fascia ristretta di popolazione, mentre un sistema democratico tende a garantire pari opportunità a tutti. I sistemi elitari mirano sostanzialmente alla selezione sociale e sono orientati al mantenimento della stratificazione; sono contraddistinti da sbarramenti ed esami, con conseguente dispersione scolastica, da selezione precoce, da scarsa possibilità di cambiare percorso e da nette differenze fra i vari indirizzi di studio. Di solito avvantaggiano le classi medie professionali e impiegatizie, che vi trovano la possibilità di consentire ai propri figli un buon posizionamento sociale. Il sistema scolastico italiano della Riforma Gentile è di questo tipo, e la struttura della scuola superiore attuale lo rispecchia ancora in parte. Sono elitari i sistemi scolastici tedesco, olandese, austriaco e svizzero. I sistemi democratici hanno pochi sbarramenti, tendono ad avere percorsi unitari e a ritardare la specializzazione, sono più inclusivi e orientati alla socializzazione e tutto sommato più funzionali ad una società democratica. Il sistema democratico più riuscito è quello svedese, seguito da quello finlandese; hanno struttura democratica anche i sistemi statunitense, britannico, australiano, giapponese. Però entrambi i sistemi presentano vantaggi e svantaggi. I primi sono ingiusti e poco funzionali alle esigenze del modo produttivo, ma garantiscono uno standard elevato a un gruppo selezionato di utenti, i secondi presentano il rischio di un abbassamento del livello generale di istruzione e di una uniformità culturale che non rispecchia le differenze esistenti nella società, ma sono più giusti e accoglienti.

Non è facile però capire se un sistema scolastico sia elitario o democratico sulla base della sola struttura.

In Italia, l'istituzione della scuola media unica del '62 è stata indubbiamente una riforma in senso democratico, tuttavia, dati alla mano, l'orientamento in uscita dalla scuola media (ora secondaria di primo grado) rivela una chiara stratificazione gerarchica dei titoli di studio successivi che è tipica dei sistemi elitari: al primo posto, in una sorta di graduatoria ideale, c'è il liceo classico, poi lo scientifico, poi gli altri licei, poi gli istituti tecnici, poi gli istituti professionali e infine la formazione professionale. La scelta dell'indirizzo di studio viene fatta ancora oggi sulla base del voto dell'esame di terza media, il quale a sua volta rispecchia l'estrazione socio-culturale della famiglia di origine, più che le effettive capacità e inclinazioni degli studenti.

Possiamo quindi parlare di un sistema scolastico efficace nel selezionare gli individui verso le carriere scolastico-lavorative più adeguate alla loro preparazione? o, detto in altri termini, possiamo affermare che il sistema scolastico italiano sia meritocratico nello snodo che abbiamo potuto fotografare in questo capitolo? La risposta mi sembra sinceramente

¹⁷ N. Bottani, *Il difficile rapporto tra politica e ricerca scientifica sui sistemi scolastici*, Programma Education FGA Working Paper n. 17 (2/2009), p. 19.

¹⁸ Per gran parte di questo paragrafo si fa riferimento alla trattazione agile e sintetica di A. Bianchi- P. Di Giovanni, *Biblioteca di Scienze sociali. Vol. 7. Socializzazione e formazione*, Paravia, Torino, 2002, pp. 166-175.

negativa. Al di là dei risultati scolastici, che abbiamo preso come misura di abilità possedute dall'alunno, abbiamo visto come la scelta di indirizzo degli studenti parta da una allocazione poco oggettiva derivata dall'orientamento degli insegnanti e venga ulteriormente distorta (in senso di rafforzamento della componente familiare) nelle scelte di preiscrizione dei figli. A questo si somma l'effetto di trascinamento dato dalle scelte dei propri compagni di classe, che altro non riflettono se non l'ambiente sociale in cui è collocata la scuola. In questo modo il destino scolastico futuro degli alunni viene progressivamente segnato dalle origini sociali, delle quali non portano alcuna responsabilità¹⁹.

Compresa fra una scuola elementare a maestro unico e una scuola superiore elitaria, la scuola media appare come un segmento senza una precisa identità nel nostro sistema di istruzione. La scuola secondaria superiore, poi, accentua ancora l'orientamento elitario, favorendo gli studenti dei licei classico e scientifico, di estrazione socio-culturale complessivamente più elevata, nell'accesso all'università. Questo è il primo dato di cui tenere conto.

Centralizzato/decentrato. Un sistema è centralizzato quando le decisioni sul funzionamento della scuola e sulle risorse da destinarvi sono prese a livello di Stato centrale, decentrato quando sono parzialmente o prevalentemente delegate a livello periferico (poteri intermedi, come Regioni e Province, o realtà locali, come i Comuni o i singoli istituti). In realtà, è difficile stabilire se un sistema sia centralizzato o decentrato, perché esistono diversi tipi di controllo e diversi ambiti in cui si esercita; inoltre, sono possibili diversi gradi intermedi.

Secondo l'OCSE, il controllo può essere economico (quantità e distribuzione delle risorse) o decisionale e riguardare l'organizzazione didattica e pedagogica (scelta dei metodi, dei libri di testo, costituzione delle classi, valutazione ecc.), la programmazione delle attività (calendario scolastico, esami, programmi ecc.), le strutture (edifici, arredi, strumentazioni ecc.), la gestione del personale (reclutamento, mansioni, carriere, valutazione ecc.). I sistemi decentrati sono più democratici e vicini alle esigenze del territorio e della gente, ma rischiano di produrre realtà scolastiche differenti e non uniformi sul piano geografico e sociale (scuole migliori nelle zone più ricche, per esempio). Quelli centralizzati sono più uniformi e coordinati, ma più soggetti al controllo politico centrale e più rigidi, quindi meno democratici; di solito vengono preferiti dai regimi autoritari.

L'autonomia scolastica, introdotta in Italia con la legge 15 marzo 1997, n. 59, ha introdotto nella scuola il principio dell'autonomia didattica e organizzativa delle singole scuole, affidando ad esse le decisioni in materia di flessibilità oraria delle discipline, di attivazione di percorsi didattici individualizzati, di progettazione di attività didattiche e di percorsi formativi rispondenti alle richieste del territorio, di scelta di metodologie didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo. L'autonomia favorisce il decentramento, ma resta inefficace se non è accompagnata da fondi adeguati e se è irrigidita da vincoli centralistici (per esempio, in materia di reclutamento del personale o di monte-ore di lezione) o organizzativi (per esempio, di trasporti) che la vanificano. Soprattutto, lo studio delle riforme scolastiche già realizzate o fallite in diversi Paesi, insegna che **una condizione necessaria per la loro riuscita è il preliminare decentramento del sistema** (M. Archer, 1979²⁰). In caso contrario, esse si arenano in uno scontro continuo fra base e vertice che di fatto blocca la riforma. Inoltre, le riforme democratiche riuscite – come quella svedese o quella finlandese – hanno richiesto **tempi molto lunghi, centralizzazione economica in un contesto di decentramento decisionale, continui aggiustamenti, larga condivisione a livello sociale e politico, un contesto sociale favorevole**. Meno rilevante la questione economica: in Svezia si è investito molto per migliorare la scuola, ma in Finlandia si è assistito al miracolo di un sistema scolastico relativamente poco costoso e molto efficace, come vedremo più avanti.

¹⁹ D. Checchi, *Il passaggio dalla scuola media alla scuola superiore* (19/7/2008), <http://checchi.economia.unimi.it/pdf/un48.pdf>

²⁰ M. S. Archer, *Social Origins of Educational Systems*, Sage, London 1979.

Unificati/differenziati. I sistemi scolastici possono offrire scuole uguali per tutti, almeno nell'intenzione, oppure possono prevedere scuole differenziate sulla base di diversi criteri (religione, lingua, disabilità, quartiere o area geografica). In Italia, il sistema è complessivamente unificato, anche se esistono scuole religiose o di élite, che sono tutte private. Anzi, un fiore all'occhiello della scuola italiana è l'integrazione dei disabili nella scuola pubblica, sulla base della legge 104/92, davvero lungimirante e ispirata a principi democratici. Semmai, c'è da chiedersi se un eccesso di uniformità sia positivo, visto che **ci sono esigenze molto diverse nel Paese e alcune aree a rischio di criminalità e forte disagio sociale, con alti tassi di dispersione scolastica e di elusione o evasione dell'obbligo scolastico, avrebbero bisogno di un numero maggiore di docenti, di professionalità particolarmente elevata, di tempo-scuola prolungato, di un minor numero di allievi per classe e di maggiore investimento economico.** Far parti uguali fra disuguali, come diceva don Milani, produce ingiustizia ed esclusione. Inoltre, un sistema eccessivamente unificato lascia poco spazio a esperienze didattiche innovative e di avanguardia, che abbisognano di condizioni particolari per la propria realizzazione.

A gestione statale/a gestione mista. Alcuni Paesi hanno sistemi scolastici interamente statali, altri a gestione in parte privata e in parte pubblica. In linea di principio, i sistemi misti garantiscono maggiore pluralismo e lasciano maggiore spazio all'innovazione pedagogica; nei fatti, però, le scuole private spesso si piegano alle logiche di mercato e forniscono un percorso facilitato al conseguimento dei titoli (diplomifici), quando non sono esclusive e socialmente selettive, vere oasi educative al riparo dal degrado sociale e dal contatto con le differenze sociali di ogni tipo. Talvolta, come avviene spesso in Italia, costituiscono luoghi di lavoro nei quali i docenti sono sottopagati e sottoposti a carichi estenuanti. La Costituzione, all'art. 33, come si è già osservato, permette l'istituzione di scuole private, ma senza oneri per lo Stato. La norma è costantemente disattesa da tempo.

A orientamento tecnico-professionale/a orientamento formativo-generale. Si tratta di una differenza assai rilevante. Nel primo caso, si vuole che la scuola prepari direttamente al mondo del lavoro, concentrandosi su apprendimenti di tipo tecnico-pratico e scientifico e sull'addestramento professionale. Il **fine dell'istruzione è quindi formare un lavoratore pronto ad inserirsi subito nel mercato del lavoro.** È il modello tipico della Germania. I vantaggi di questo modello sono la diretta corrispondenza fra domanda e offerta di lavoro, la transizione immediata verso il lavoro, la diminuzione della disoccupazione, la forte specializzazione, la stretta connessione fra tipo di diploma, tipo di impiego e retribuzione. Gli svantaggi non sono però piccoli: vengono fortemente penalizzate le capacità di astrazione e di pensiero critico utili alla vita democratica, vengono trascurate le capacità creative e le potenzialità eventualmente possedute dagli allievi, le scelte scolastiche precoci sono irreversibili e non si può cambiare percorso più avanti negli studi, non si favorisce la mobilità sociale, non è facile adattarsi flessibilmente ai cambiamenti della vita professionale. Inoltre, molti studi in ambito economico dimostrano, come si è già detto, che l'innovazione tecnologica è favorita nei Paesi in cui la scuola ha orientamento formativo-generale.

Nei sistemi a orientamento formativo-generale, come quello statunitense, **il fine è formare un cittadino al pensiero astratto, mediante studi di tipo teorico-umanistico.** Il vantaggio è quello di sviluppare meglio i talenti individuali e la complessità del pensiero, preparare alla vita democratica, favorire i passaggi di scuola, rendere più agevole la mobilità sociale, facilitare i cambiamenti e gli adattamenti necessari, favorire un largo accesso all'Università, rimandando la selezione a questo livello di studi. Gli svantaggi sono complementari: scarsa continuità fra studio e lavoro, difficoltà a trovare lavoro, scarsa competenza e specializzazione.

In Italia i due sistemi convivono nella scuola superiore, con il dualismo fra sistema dei licei e sistema degli istituti tecnico-professionali. Il nostro sistema attuale rende possibile i passaggi da un sistema all'altro, ma di solito a senso unico, dai licei ai professionali, per lo più. Le differenze di formazione a livello di biennio ostacolano il passaggio inverso. Nell'accesso all'Università, poi, anche se il nostro sistema è aperto, le

differenze di formazione fra licei e istituti tecnico-professionali si fanno sentire in alcuni ambiti del sapere. Nell'insieme, i sistemi a orientamento formativo-generale sono più adatti ad una società democratica e meno conservatori a livello sociale. Tuttavia, spesso le classi meno abbienti preferiscono la formazione tecnico-professionale, che garantisce un accesso più diretto al mondo del lavoro, pur limitando la mobilità sociale.

I problemi della democratizzazione. Attuare una riforma della scuola in senso democratico è difficile e problematico. L'unico caso di riforma pienamente riuscita è la Svezia, dove però si sono verificate circostanze particolarmente favorevoli (partito progressista al governo per decenni, larga condivisione a livello sociale, burocrazia favorevole, ampie riforme socio-economiche, grandi investimenti, tempi lunghi). In altri Paesi, come Spagna, Gran Bretagna e Francia il risultato è parziale, in Italia e Germania la democratizzazione complessiva della scuola è ancora lontana. Democratizzare un sistema scolastico, concretamente, vuole dire adottare alcuni provvedimenti fondamentali:

- *Scolarizzazione di massa*, ossia diffusione dell'istruzione almeno fino al diploma. Si realizza elevando l'obbligo scolastico, incoraggiando la domanda di istruzione e combattendo la dispersione scolastica.
- *Selezione ritardata*, ossia il rinvio più avanti possibile della specializzazione e dell'incanalamento verso la formazione professionale.
- *Selezione efficace*, ovvero l'indirizzamento degli studenti verso il percorso più adatto a loro, in base alle capacità e alle aspirazioni. A tal scopo si fa affidamento per lo più all'*orientamento*. Un'altra risorsa sarebbe potenziare *la professionalità e l'azione pedagogica dei docenti*, sulla quale però i governi puntano poco.
- *Livellamento della cultura di base*, che consiste nel portare tutti gli studenti più o meno allo stesso livello prima della specializzazione e della selezione. Si può realizzare o fornendo formazioni diverse a seconda delle diverse culture presenti nella società, considerandole di pari dignità, o integrandole in un unico sistema, che le comprenda tutte. Di solito si sceglie la seconda strada.

Il problema è che questo tipo di riforme si scontra con diverse reazioni avverse a livello sociale:

- *Contrarietà delle classi alte*, che lamentano la scarsa qualità dell'istruzione e il livellamento verso il basso. Anche se teoricamente si può conciliare democratizzazione e alta qualità, di fatto la percezione è che venga meno la scuola di élite, con il suo modello di qualità elevata.
- *Contrarietà delle fasce basse*, alle quali interessa poco l'effettiva preparazione dei figli, e che puntano all'acquisizioni di titoli (credenziali) per l'accesso immediato al mondo del lavoro. L'istruzione democratica, a orientamento formativo-generale, non soddisfa questa esigenza.
- *Contrarietà degli operatori scolastici*, che da depositari di un sapere elitario si ritrovano ad occuparsi di problemi psico-sociali, di inclusione e di lotta alla dispersione e a dover adempiere a decine di incombenze burocratiche. Viene percepito un declassamento.
- *Contrarietà del mondo del lavoro*, che vorrebbe titoli immediatamente spendibili e preferisce non farsi carico della formazione professionale.

La ragione del fallimento totale o parziale di molte riforme in senso democratico è da attribuirsi proprio alla mancanza di sostegno sociale alle politiche in tal senso. Risulta anche più comprensibile la causa della riluttanza della classe politica ad avviarle. Ci indica però che **è dal basso che deve venire la richiesta**, come sosteneva Norberto Bottani nel brano posto all'inizio di questa riflessione. Ricordiamo che la riforma del 1962 che unificava la scuola media fu richiesta a gran voce dalla popolazione.

Un'altra ragione sostanziale dell'arenarsi di molte riforme in senso democratico è costituito **dai meccanismi di funzionamento dell'apparato amministrativo e dai blocchi di potere** che vi si annidano a diversi livelli, oltre che da progetti unilaterali e non condivisi, che cambiano al succedersi dei governi.

Il caso della Finlandia.

La Finlandia rappresenta un caso molto interessante di riforma scolastica a basso costo, che in circa quarant'anni ha portato un sistema scolastico mediocre, elitario e inefficiente, analogo a quello italiano degli anni '50, tipico di un Paese povero e prevalentemente agricolo, ai vertici delle classifiche internazionali delle abilità di lettura e comprensione dei testi e delle abilità matematiche e scientifiche. In Finlandia, moltissimi studenti, nelle rilevazioni OCSE-Pisa del 2000, si situano nel decile superiore delle prestazioni dei coetanei europei (tra il 10% di quindicenni europei più bravi, moltissimi sono finlandesi) e i quindicenni finlandesi meno bravi hanno prestazioni spesso superiori alla media dei coetanei più bravi di altri Paesi.

Le ragioni del successo della riforma finlandese, iniziata nella forma definitiva nel 1972, sono diverse:

- la decisione politica del governo finlandese di **orientare l'economia finlandese verso la conoscenza**, già a partire dagli anni '50;
- **l'estrema gradualità della riforma**, che ci mise parecchi anni ad andare a regime. La prima Commissione che vi lavorò fu istituita nel 1945; la riforma fu decisa negli anni '50 e prevedeva una scuola unitaria di base di 9 anni dai 7 ai 16 anni di età uguale per tutti e obbligatoria, alla quale seguiva la scuola superiore con la diversificazione dei percorsi. La formula è 6 anni di scuola primaria + 3 di scuola media, sempre con gli stessi compagni di classe. La scuola, la mensa, i libri, i trasporti l'assistenza medica sono completamente gratuiti. Ci vollero vent'anni per attuarla completamente, vincendo le resistenze dei docenti, affezionati alla scuola d'élite. Il processo, condotto attraverso continue negoziazioni politiche e sindacali, fu completato nel 1977;
- l'attenzione estrema alla **selezione rigorosa degli insegnanti**, preparati, professionali, aggiornati, *formati alla ricerca scientifica in ambito educativo*, sostenuti dalla fiducia e dal rispetto della società, pronti a cambiare continuamente in base alle esigenze didattiche. In Finlandia insegnare è una professione prestigiosa e molto valorizzata, tanto che i migliori studenti aspirano a diventare insegnanti. L'accesso universitario alle lauree per l'insegnamento è a numero chiuso molto ristretto. *L'eccezionale qualità degli insegnanti è considerata nelle ricerche internazionali il fattore determinante*;
- **il consenso di tutte le fazioni politiche**;
- **costi moderati**: i docenti finlandesi non percepiscono salari elevati;
- **tutto il personale è assunto per meriti professionali**;
- **accordo e coinvolgimento dei comuni**;
- **nuovi curricula per la scuola di base unificata**, che sono stati studiati insieme a centinaia di docenti anni prima che la riforma venisse realizzata, in modo che tutti ne fossero edotti adeguatamente in anticipo
- **le scuole sono piccole** per numero di studenti, moltissime non più di 300 e solo il 4% ne ha 500 o più. Le classi hanno dai 20 ai 30 alunni. Sono fornitissime di ogni tipo di sussidio didattico²¹;

La piccola dimensione delle scuole ha due effetti maggiori :

- all'interno della scuola, le relazioni tra insegnanti e studenti sono molto forti. Tutti si conoscono e la scuola diventa una vera comunità che vive in sincronia i maggiori avvenimenti della vita scolastica, come per esempio la vittoria in un torneo sportivo della squadra della scuola oppure una festa del calendario pubblico ;
- all'esterno della scuola, le relazioni con le famiglie e con le autorità municipali sono intense. Il capitale sociale di cui fruisce la scuola è elevato. Fuori della scuola tutti si interessano di quel che fanno studenti e insegnanti . Il controllo sociale però non è insopportabile e pesante. Questo è uno dei tratti caratteristici del genio finlandese: la tolleranza²².

²¹ N. Bottani, *La riforma che ha cambiato la scuola in Finlandia. Cambiare un sistema scolastico si può. Un quarantesimo importante*, <http://www.oxydiane.net/politiche-scolastiche-politiques/evolution-des-systemes-d/article/a-quarant-anni-dalla-riforma>, sabato, 1 ottobre 2011.

- **dal punto di vista educativo, l'approccio seguito è l'ARM, Alternative Research Movement:** moltissima libertà alle singole scuole, con pochi standard nazionali, in modo da escogitare ogni mezzo per evitare il fallimento scolastico, quindi grande fiducia nei docenti e nei dirigenti.

Tutte le materie contano e non solo la lettura, la matematica e le scienze. Gli insegnanti sono invitati a prendere rischi, ad inventare metodi nuovi d'insegnamento, a sperimentarli e gli studenti sono incitati a scovare le modalità d'apprendimento che convengono ad ognuno, perché ognuno impara a suo modo. Non esiste un modo unico, stereotipato per apprendere. La scuola deve riconoscere questa varietà e gli insegnanti sono formati a farlo. Infine nell'ARM non si pilota la scuola con i test, ma con la fiducia, con la cultura della responsabilità degli insegnanti che giudicano in modo professionale i loro studenti e i loro progressi. Anche in questo caso gli insegnanti sono formati a svolgere questo compito. La valutazione è una componente della loro formazione²³.

- **coinvolgimento delle famiglie, degli studenti, degli enti locali** nella vita della scuola

- **rendicontazione intelligente:** le scuole devono rendere conto del loro operato alla comunità; sistema basato sull'autovalutazione. Non ci sono bocciature ed esami, a parte la maturità. Voti proibiti nella scuola primaria;

- **sistema basato sulla fiducia** (Sahlberg, 2009) fra docenti, studenti, famiglie e autorità;

Per Sahlberg, la cultura della fiducia significa che le autorità e i responsabili politici credono che gli insegnanti, i dirigenti scolastici, le famiglie e i comuni siano competenti per gestire la scuola e l'istruzione, non abbiano bisogno di essere imboccati ad ogni momento. Non occorre ficcare il becco in affari che non si conoscono. Questa cultura della fiducia e del rispetto secondo Sahlberg attecchisce e prospera soltanto in un ambiente non afflitto dalla corruzione e con un sistema amministrativo efficace che pilota con bravura il sistema scolastico. Purtroppo queste condizioni non esistono in Italia, tranne forse in alcune province autonome o in alcune regioni²⁴.

- **leadership sostenibile**²⁵: la responsabilità è diffusa fra tutto il personale della scuola, le decisioni sono condivise e discusse democraticamente fra tutti i soggetti interessati, il personale scolastico è molto stabile.

Certo, il contesto finlandese è diverso da quello italiano. Una popolazione di 6 milioni di abitanti e solo 336 comuni in tutto rendono le cose più facili. Però anche lì ci sono sindacati agguerriti, insegnanti che fanno resistenza, schieramenti politici su posizioni opposte. La carta vincente è stato procedere con pazienza, mantenendo l'obiettivo e senza mai imporre decisioni non condivise. Tutto sommato, però, è una riforma per nulla rivoluzionaria, che ha il pregio di ottenere molto senza grossi cambiamenti strutturali.

Anche se non è esportabile facilmente in Italia, per evidenti differenze socio-culturali, da essa si possono trarre spunti notevoli per una riforma efficace e basata sul buon senso²⁶. Sono sicuramente da tenere presenti i principi della gradualità, della condivisione, della formazione eccellente degli insegnanti, della scuola come comunità, della responsabilità diffusa, della lotta strenua alla dispersione per il raggiungimento delle pari opportunità.

8. Il contesto italiano

In Italia, la situazione appare certamente molto diversa rispetto a quella dei Paesi scandinavi.

²² N. Bottani, *Ibidem*.

²³ N. Bottani, *Ibidem*.

²⁴ N. Bottani, *Ibidem*. Si veda anche Pasi Sahlberg (2009), *A short history of educational reform in Finland* (documento PDF disponibile su Internet).

²⁵ A. Hargreaves, D. Fink, *Sustainable leadership*, Jossey-Bass, San Francisco 2006.

²⁶ Si veda al proposito il documento dell'OCSE *Finland: Slow and Steady Reform for Consistently High Results*, in: *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States* © OECD 2010, pp. 117-135.

Sul piano politico, come si è già detto, il teatrino elettorale della contrapposizione ideologica fra centro-destra e centro-sinistra da una parte impedisce una visione condivisa del futuro del Paese, dall'altra maschera una sostanziale identità di vedute conservatrici, ispirate al neoliberalismo e indifferenti – quando non ostili - alle esigenze di democratizzazione della scuola. La natura paralizzante di questa convergenza di interessi si palesa nella continuità delle politiche illiberali fra destra e sinistra e nella *conventio ad excludendum* verso il terzo schieramento, il M5S, che potrebbe insidiare la continuità con il passato così tenacemente difesa. Appare davvero improbabile che questa classe politica possa avviare la riforma che serve alla scuola, per cui il primo passo della riforma dovrebbe essere un cambio di sistema di governo.

Sul piano sociale, l'Italia è andata incontro, negli ultimi vent'anni, ad un **progressivo degrado economico, civile e culturale**. Lo spettacolo indecoroso di una classe politica corrotta, rapace, egoista, immersa fino al collo in conflitti di interessi di ogni tipo, violenta e sguaiata nei modi e nel linguaggio, sostanzialmente impunita e arrogante, in assenza di un controllo democratico e critico da parte dei media (asserviti, quando non posseduti direttamente dai leader politici), ha segnato negativamente in modo indelebile e forse irreversibile, almeno a breve termine, il livello del dibattito pubblico, fornendo modelli di comportamento indegni di una nazione moderna e democratica e fiaccando la percezione stessa della moralità pubblica, della legalità, dei diritti, della giustizia, del bene comune. L'Italia è un Paese che, pur erede di una cultura della solidarietà e del volontariato di matrice cattolica e socialista, si presenta ora moralmente a pezzi: al familismo tradizionale e più o meno amorale, si sono aggiunti l'individualismo sfrenato, la sfiducia completa nella politica, l'insicurezza economica, la paura del futuro, la perdita del senso delle regole democratiche, dei diritti e dei doveri dei cittadini, il senso di impotenza che deriva dal vedere che nulla mai cambia veramente, oltre gli slogan facili e menzogneri, la sfiducia sempre più grave verso lo Stato, da cui ci sente vessati come sudditi e non sostenuti come cittadini. Siamo il Paese con una serie non invidiabile di primati:

- **redditi netti da lavoro dipendente**, che pure fornisce la principale platea di contribuenti, **fra i più bassi in Europa**, almeno fra le nazioni fondatrici dell'UE²⁷;
- **una percentuale di NEET – Not (engaged) in Education, Employment, or Training**, giovani che non studiano, non lavorano e non sono inseriti in percorsi di formazione - **da far paura**. La media italiana di NEET fra i 15 e i 29 anni, alle rilevazioni Eurostat 2016, è del **24%**, il dato più alto in Europa, contro una media europea del 14,2, ma con punte spaventose nel Meridione e fra le donne. L'Istituto Toniolo nel 2016 ha calcolato che i NEET italiani fra i 18 e i 32 anni sono oltre 2 milioni;
- **tasso di occupazione fra i più bassi d'Europa**, con molti disoccupati fra le donne, i giovani e al Sud²⁸. Solo la Grecia ha un tasso di occupazione inferiore al 61,6% italiano (in Svezia si supera l'80%)²⁹. La mancanza di un lavoro stabile, regolare e retribuito in modo dignitoso lede l'Art. 1 della Costituzione e impedisce l'esercizio effettivo del diritto di cittadinanza democratica;
- **la povertà che si diffonde in misura allarmante**, nel sostanziale deserto sociale dell'assenza di sostegno economico e nel taglio dissennato e immotivato di servizi essenziali alla persona e alla famiglia. Sono più di 8 milioni gli italiani poveri, dei quali circa 4 milioni e mezzo vivono in

²⁷ Fonte: Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Annual_net_earnings,_2015_\(%C2%B9\)_ \(EUR\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Annual_net_earnings,_2015_(%C2%B9)_ (EUR)_YB16.png)

²⁸ Fonte: Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate,_age_group_15%E2%80%9324,_2014_\(%25\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate,_age_group_15%E2%80%9324,_2014_(%25)_YB16.png)

²⁹ Fonte: ISTAT 2016

condizioni di povertà assoluta, non possono cioè acquistare il minimo indispensabile per vivere³⁰ Sono un esercito, il 157% in più rispetto al 2007. Nel 2015 era a rischio povertà il 29% della popolazione italiana, il 46% al Sud³¹. La causa è la difficoltà a entrare e restare nel mercato del lavoro, oppure l'impossibilità di ricevere una retribuzione sufficiente per vivere;

- **il PIL pro-capite scende di anno in anno:** nel 2001, che è l'anno che ha preceduto l'adozione dell'euro da parte dell'Italia, il nostro Pil pro capite (in euro 2010) era di 27.800 euro. Nel 2015 il valore corrispondente è stato di 25.500 euro con un calo dell'8,27%. Nel 2015 era il 3% inferiore alla media UE, mentre nel 2001 superava quello medio europeo del 18,8%³²;

- come si è già osservato, **spendiamo poco per istruzione, cultura e ricerca:**

Se si guarda alla percentuale sul Pil - rileva l'Eurostat - la spesa italiana per l'educazione è al 4,1% a fronte del 4,9% medio Ue, penultima dopo la Romania (3%) insieme a Spagna, Bulgaria e Slovacchia. Non va meglio per la spesa per la cultura: 0,7% contro l'1% della media Ue. Peggio fa solo la Grecia con lo 0,6%. [...] Nell'istruzione la spesa è in linea con la media nell'educazione primaria, lievemente più bassa per quella secondaria mentre è molto inferiore per l'educazione terziaria ovvero universitaria e post universitaria e nella ricerca. La spesa in percentuale sul Pil nell'educazione terziaria è allo 0,8% in media Ue e allo 0,3% in Italia mentre se si guarda alla percentuale sulla spesa pubblica l'Ue si attesta in media sull'1,6% e l'Italia sullo 0,7%. Nella spesa per l'istruzione terziaria il nostro Paese è fanalino di coda in Ue, lontanissimo dai livelli tedeschi (0,9% sul Pil e 2% sulla spesa pubblica)³³.

- abbiamo – come si è già accennato - un **numero molto elevato di analfabeti funzionali**, ovvero di cittadini adulti che, pur sapendo leggere e scrivere, non sono in grado di comprendere correttamente nemmeno un semplice testo. Una situazione del genere rappresenta un *handicap* gravissimo per la vita civile, per l'economia e per la tenuta democratica del Paese. Come dice Tullio De Mauro,

nel 2014 è giunta a compimento la terza indagine comparativa internazionale gestita dall'OCSE (l'Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico). L'indagine è chiamata PIAAC, *Programme for International Assessment of Adult Competencies*, e per quasi trenta paesi del mondo, tra cui l'Italia, ha definito cinque livelli di alfabetizzazione in *literacy* e *numeracy* delle popolazioni in età di lavoro (16-65 anni), dal livello minimo di analfabetismo strumentale totale, a un secondo livello quasi minimo e comunque insufficiente alla comprensione e scrittura di un breve testo, ai successivi tre gradi di crescente capacità di comprensione e scrittura di testi, calcoli, grafici.

Dati analitici sul nostro e altri paesi possono trovarsi in un mio libro più recente, *Storia linguistica dell'Italia repubblicana* (Laterza, Bari 2014). Qui il nostro focus è l'Italia. **Come in Spagna il 70% della popolazione in età di lavoro si colloca sotto i due primi livelli. Soltanto un po' meno di un terzo della popolazione ha quei livelli di comprensione della scrittura e del calcolo dal terzo livello in su che vengono ritenuti necessari per orientarsi nella vita di una società moderna**³⁴.

Un analfabeta funzionale legge un testo, per esempio un articolo di giornale, una polizza assicurativa, un grafico, ma non lo capisce se non ad un livello molto elementare e spiega gli eventi personali, sociali e politici solo sulla base della propria esperienza diretta e individuale, senza coglierne le relazioni e la complessità, senza comprenderne le conseguenze collettive, indirette, lontane nello spazio e nel tempo. È il soggetto ideale per il mantenimento acritico della stratificazione sociale e per l'indottrinamento della propaganda politica. L'ignoranza è un perfetto *instrumentum regni*, secondo Tullio De Mauro. Impedisce l'esercizio consapevole del voto, la partecipazione costruttiva alla vita civile, la comprensione delle regole della democrazia. Secondo De Mauro,

³⁰ Fonte: ISTAT 2016

³¹ Fonte: ISTAT 2016

³² Fonte: Centro Studi Promotor su dati Eurostat 2016

³³ Fonte: *Il Sole 24 Ore*, 26 marzo 2016, Eurostat, *Italia maglia nera per spesa pubblica in istruzione e cultura*.

³⁴ Tullio De Mauro, *Internazionale*, 1176, 21 ottobre 2016. Intervista di Filomena Fuduli Sorrentino a Tullio De Mauro sui nuovi dati dell'analfabetismo in Italia, pubblicata da La Voce di NewYork il 28 marzo 2016.

“I problemi sono molti. Mi limiterò qui a ricordare solo quel che illustri economisti come Luigi Spaventa o Tito Boeri hanno spiegato: **il grave analfabetismo strumentale e funzionale incide negativamente sulle capacità produttive del paese e, a loro avviso, è responsabile del grave ristagno economico che affligge l'Italia dai primi anni Novanta**”³⁵.

Sul piano culturale, il disinteresse della politica per la scuola e la cultura, che pure è il fiore all'occhiello della nostra storia, il degrado dei contenuti culturali e degli strumenti di analisi della realtà sociale, effetto dei *mass media* di regime e soprattutto della televisione commerciale in un contesto di analfabetismo funzionale degli adulti, la scarsità di intellettuali di valore e di maestri di pensiero capaci di autorevolezza e senso critico, rendono difficile pensare ad una società di cittadini consapevoli e propositivi. Appare desolante **la sostanziale assenza di merito e la prevalenza della mediocrità** a tutti i livelli della scala sociale, specie in quelli più alti. La riduzione della fruizione televisiva sostanzialmente a intrattenimento disimpegnato e l'utilizzo nella stessa modalità anche di *Internet* e dei *new media* non aiuta certo ragazzi e giovani a formarsi un'idea diversa e più costruttiva dello straordinario potenziale di conoscenza che la tecnologia informatica mette a disposizione di questa e delle future generazioni. Cresciuti in famiglie spesso in difficoltà o fragili e iperprotettive, alla mercé di tecnologie che utilizzano fino alla dipendenza senza comprenderne meccanismi di funzionamento e rischi potenziali, spesso soli, poco avvezzi alla lettura e alla fatica dello studio, **gli allievi delle nostre scuole non hanno certamente di fronte a sé molti modelli validi e stimolanti di identificazione né progetti di vita o futuri possibili per cui costruirsi una cultura**. Questa generazione fa fatica ad apprendere ciò che la generazione precedente vuole trasmettere. **Il rischio di un gap di conoscenza è molto grande**, almeno quanto è grande la differenza di linguaggio e di interessi fra i nativi digitali e la classe docente più anziana d'Europa. Nonostante la retorica europea della *società della conoscenza*³⁶, pronta ad affrontare le sfide di un mondo globalizzato, la verità toccata con mano da molti docenti è che **la scuola per i nostri giovani è spesso consegnata all'irrilevanza, al ruolo di fastidiosa incombenza a cui ci si deve sottoporre malvolentieri, interrompendo il flusso delle chat telefoniche e dei videogiochi, in attesa di una promozione sentita come dovuta per il solo fatto di fare lo sforzo di presentarsi quasi ogni mattina al proprio banco**. E la conoscenza, apparentemente sempre disponibile *online*, appare ridotta a semplice informazione, distrattamente scaricata e non assimilata, in mancanza della capacità di strutturare concetti e costruire pensiero, di concentrarsi e di ragionare con la propria testa in modo logico e consequenziale, di costruire quadri razionali. Grazie ai media digitali, le capacità di attenzione e di concentrazione dei ragazzi si sono drammaticamente ridotte³⁷. Le competenze di scrittura e di comprensione dei testi, anche nei licei, sono assolutamente insufficienti. La filosofia è vista come uno sproloquio stravagante e incomprensibile; la storia è un'inutile trafila di fatti decontestualizzati. La sintassi è un vincolo fastidioso, il sapere è semplice ripetizione di parole mal comprese e subito consegnate all'oblio. Il lessico è poverissimo e insufficiente ad esprimere un pensiero complesso. Noi diplomiamo analfabeti, come testimonia la ricerca appassionata della sociologa Graziella Priulla³⁸.

Questa scuola non parla ai giovani. Edifici vetusti e spesso inadatti, aule pensate ancora come nell'Ottocento perfino nella scuola primaria, con i banchi e le sedie di legno, spesso sovraffollate e prive di dotazioni didattiche adeguate, docenti abbandonati a se stessi da trent'anni, senza una formazione adeguata e spesso assunti senza una verifica della loro preparazione e delle loro capacità didattiche, programmi troppo estesi per le ore disponibili, destinati ad un apprendimento superficiale e acritico,

³⁵ T. De Mauro, *Ibidem*.

³⁶ L'espressione è di Edith Cresson, nell'ormai famoso libro bianco: *Insegnare e apprendere. Verso la società della conoscenza* della Commissione Europea, curato da Edith Cresson (Bruxelles, 1995)

³⁷ Su questo fondamentale argomento si legga M. Spitzer, *Demenza digitale. Come la nuova tecnologia ci rende stupidi*, Corbaccio, 2013.

³⁸ G. Priulla, *L'Italia dell'ignoranza. Crisi della scuola e declino del Paese*, Franco Angeli, 2011.

scollamento fra il sapere scolastico e la vita (e dire che già Seneca diceva *non vitae, sed scholae discimus*) sono solo alcuni dei problemi evidenti della scuola. **La vita – intesa non come il mondo del lavoro, come vuole la retorica aziendalista imperante – ma proprio la vita civile in una società democratica, come comprensione di se stessi, degli altri, della complessità sociale e relazionale è la grande assente dalla scuola italiana.** Non del tutto, ovviamente, perché esistono ancora molti insegnanti che combattono strenuamente con i pochi mezzi disponibili per aprire gli occhi dei loro studenti, ma si tratta di uno sforzo lasciato all’iniziativa del singolo e in nessun modo riconosciuto. D’altra parte, a che serve studiare se il futuro che si prospetta è un lavoro precario e sottopagato o la condizione di Neet o se conta più la famiglia dell’impegno personale nella sistemazione futura?

Da questa realtà, senza rassegnazione, ma anche senza illusioni, occorre partire per riflettere sulla scuola del futuro.

9. Linee generali per una riforma della scuola in senso moderno, laico, democratico e partecipativo

“Essendo la democrazia dialogo, gli strumenti del dialogo, le parole, devono essere oggetto di cura particolare, come non è in nessun’altra forma di governo... Il numero di parole conosciute e usate è proporzionale al grado di sviluppo della democrazia. Poche parole, poche idee, poche possibilità, poca democrazia. Quando il nostro linguaggio politico si fosse rattrappito al solo sì e no, saremo pronti per i plebisciti; e quando conoscessimo solo più i sì, saremmo ridotti a gregge”
(G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Einaudi 2008, pp. 35-36).

Come dicevamo, il **decentramento decisionale** appare un requisito fondamentale per la democratizzazione del sistema. Soprattutto, in Italia non esiste una classe politica interessata ad intestarsene il merito e l’onere. Nel nostro Paese l’immobilismo politico e le rigidità dell’apparato burocratico non rendono facile nessun progetto di riforma della scuola. **Occorre dunque che il cambiamento cominci dal basso**, dalla discussione pubblica sulla scuola del futuro e dalla mobilitazione della società civile. La scuola della Costituzione, moderna, laica, inclusiva, partecipativa e democratica, se verrà costruita, richiederà l’impegno di tutti.

Tuttavia, il fenomeno – in sé negativo – dello scarso ricambio generazionale e dell’invecchiamento del corpo docente, che porterà al **pensionamento di circa metà degli attuali docenti entro il 2026**, può fornire una circostanza favorevole (si potrebbe dire storica), se opportunamente colta, per avviare il cambiamento di prospettiva. Riprendendo le riflessioni precedenti, **la scuola del futuro dovrà insegnare a pensare la complessità sociale, sviluppando le attitudini logiche e la categorizzazione concettuale; dovrà far crescere il pensiero critico, inteso come “capacità di esercitare un giudizio cercando quali alternative esistono anche in situazioni dove non sembrano essercene, e di scegliere fra di esse guardando a quelle che vanno in direzione dei fini ultimi piuttosto che alla massimizzazione dell’utile” (Luciano Gallino), che è stato il principale bersaglio delle politiche europee neoliberaliste dagli anni ‘80; dovrà costruire le strutture fondamentali della conoscenza, nella prospettiva del lifelong learning, dell’apprendimento permanente; dovrà essere viva, vitale, aperta a tutte le dimensioni dell’esistenza, comprese quelle fisiche, emotive e spirituali; dovrà essere inclusiva e far sperimentare nell’esperienza quotidiana la pratica della partecipazione, del pluralismo, del dialogo, della tolleranza e della responsabilità, che sono il cuore della democrazia; dovrà insegnare ad amare la conoscenza e a farla crescere.**

Il percorso di riforma dovrà seguire gli stessi principi, perché in democrazia il metodo è sostanza. **La scuola democratica è un servizio e un bene pubblico, e non un'azienda. Il suo obiettivo è formare dei cittadini consapevoli ed esprimere una classe dirigente più degna e responsabile.** In una riforma democratica della scuola, le regole da seguire dovranno essere **gradualità, dialogo, negoziazione, partecipazione democratica, sguardo al futuro.**

I tempi di una riforma scolastica sono molto lunghi, anche di decenni. **Gli obiettivi a lungo termine vanno pensati come il risultato finale del percorso al quale punta fin dai primi passi,** pur con tutti i necessari aggiustamenti. I binari sui quali può muovere il cambiamento sono principalmente i seguenti:

Obiettivi a breve termine:

- 1. Definire in modo rigoroso e innovativo i requisiti di accesso all'insegnamento e i percorsi di formazione degli insegnanti,** istituendo corsi di laurea molto selettivi e scientificamente orientati e opportuni percorsi di formazione. *Questo è il fattore determinante del cambiamento.* L'obiettivo è formare docenti-ricercatori altamente professionali e competenti in ambito psico-socio-educativo e istituire un'osmosi continua con la ricerca universitaria. Un'attenzione particolare deve essere messa sulla formazione dei docenti di matematica e scienze, per affrontare la storica difficoltà dei docenti italiani della scuola primaria ad insegnare efficacemente queste discipline. Le classi di concorso vanno ridefinite con requisiti molto più elevati e stringenti. All'elevata professionalità devono corrispondere retribuzioni adeguate. Occorre prepararsi ai probabili buchi di organico dei prossimi anni [**Scheda 8 – Formazione e reclutamento dei docenti**];
- 2. Ridefinire funzioni, profili di responsabilità, formazione e criteri di selezione dei dirigenti scolastici,** che devono essere adeguatamente retribuiti e devono potersi occupare di un solo Istituto (non avere la reggenza di altri istituti lasciati scoperti dal Ministero) [**Scheda 10 – Formazione, reclutamento, carriera e funzioni dei dirigenti scolastici**];
- 3. Ridefinire ruoli, formazione, funzioni e organico del personale ATA,** ulteriormente ridimensionato dal governo Renzi nel 2015 dopo i tagli selvaggi Gelmini-Tremonti, per renderlo funzionale ai bisogni delle scuole [**Scheda 11 – Formazione, reclutamento, funzioni del personale ATA**].
- 4. Abolire l'organico di fatto,** per consentire almeno la presenza di docenti di ruolo e la continuità didattica nelle classi e organizzare su basi più razionali **l'organico dell'autonomia**;
- 5. Ampliare spazi e risorse dell'autonomia scolastica,** come prerequisito di ogni processo di democratizzazione [**Scheda 15 - Autonomia scolastica**];
- 6. Avviare un percorso capillare e articolato di ascolto dei bisogni delle scuole,** dei docenti, degli studenti e delle famiglie, coordinato da esperti e da docenti, riuniti in una *Conferenza nazionale della scuola*;
- 7. Avviare un confronto fra tutte le forze politiche** per individuare obiettivi e percorsi condivisi della riforma, dandosi tempi lunghi;
- 8. Aumentare il livello di finanziamento delle scuole almeno alla media europea,** con particolare riguardo alla scuola superiore, all'Università e alle aree a rischio di disagio sociale;

9. **Predisporre un Piano nazionale per l'educazione degli adulti** e il contrasto dell'analfabetismo funzionale;
10. **Predisporre un Piano nazionale credibile e opportunamente finanziato per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e per la costruzione di scuole moderne;**
11. **Cancellare le storture evidenti delle controriforme Moratti, Gelmini e Renzi:** ritorno ai moduli e ai tempi distesi con le compresenze nella scuola primaria, con insegnanti specialisti, cancellazione o ripensamento di progetti improvvisati o discutibili come l'alternanza scuola-lavoro e il CLIL, cancellazione delle disparità di carriera fra docenti e della chiamata diretta da parte dei dirigenti, restituzione delle ore di lezione e di laboratorio tolte alla scuola superiore, abolizione di forme di premialità discrezionali, restituzione del dirigente al ruolo di *primus inter pares*.
12. **Adeguamento (peraltro dovuto per legge, ma ancora disatteso) delle retribuzioni del personale scolastico al costo della vita**, per restituire un po' di ottimismo e di motivazione ai docenti e al personale ATA

Obiettivi a medio termine:

1. **Istituire una Commissione nazionale per la definizione dei nuovi curricoli**, nella prospettiva della specializzazione elevata dei docenti, della collegialità, della multidisciplinarietà, della continuità fra gradi di scuola, della lotta alla dispersione scolastica, dell'inclusione, della rendicontazione intelligente, della partecipazione attiva di tutti i soggetti alla vita scolastica [Scheda 12 – Riforma dei curricoli];
2. **Dimensionamento degli Istituti più adatto ad una vera comunità di apprendimento** (massimo 500 alunni);
3. **Ridefinizione delle carriere dei docenti e dell'organizzazione didattica (progettazione in team)** [Scheda 9 – Carriere dei docenti e organizzazione didattica];
4. **Monitoraggio della messa in sicurezza e della costruzione di nuove scuole;** prosecuzione del piano nazionale;
5. **Definizione dei contenuti e degli obiettivi dell'insegnamento** su indicazioni molto generali, centrate sull'acquisizione delle competenze lessicali, testuali e critiche, sul pensiero complesso e creativo, sulla costruzione dei quadri concettuali, sull'analisi della realtà sociale, sulla storia e sulla filosofia in chiave formativa, più che enciclopedica, fin dalla scuola primaria, sulle competenze matematico-scientifiche, sulle lingue, sulle discipline artistiche e su salute e benessere del corpo, sulle competenze di cittadinanza democratica, sul dialogo e sull'empatia [Scheda 13 – I nuovi saperi];
6. **Stimolare una cultura della valutazione in ottica formativa e formante**, sia verso le prestazioni degli alunni sia verso la didattica dei docenti e l'efficacia della scuola [Scheda 16 – Valutazione];
7. **Ripensamento degli organi collegiali nel senso della partecipazione e della responsabilità** [Scheda 14 – Gli organi collegiali];
8. **Introduzione di sperimentazioni monitorate per la prima attuazione della riforma.**

Obiettivi a lungo termine:

1. Ricambio generazionale dei docenti con personale ad alta specializzazione;
2. Messa a regime della riforma dei curricoli, con l'obbligo scolastico fino a 18 anni;
3. Sviluppo della ricerca educativa e della progettualità come prassi scolastica;
4. Valorizzazione massima dell'autonomia scolastica e della partecipazione democratica nella gestione della scuola;
5. Monitoraggio dei risultati nella prospettiva della *multiple accountability*;
6. Istituzione di un Sistema nazionale di valutazione, con la partecipazione di scuole e docenti;
7. Riduzione al minimo della dispersione scolastica;
8. Formazione del cittadino critico e consapevole;
9. Aumento del numero dei laureati almeno al livello medio europeo.

A cura di Patrizia Scanu

SCHEDE TEMATICHE:

8. Formazione e reclutamento dei docenti
9. Carriere dei docenti e organizzazione didattica
10. Formazione, reclutamento, carriera e funzioni dei dirigenti scolastici
11. Formazione, reclutamento, funzioni del personale ATA
12. Riforma dei curricoli
13. I nuovi saperi
14. Organi collegiali
15. Autonomia scolastica
16. Valutazione