

Quali strategie per il governo delle riforme

COSA SI PUÒ IMPARARE DALLE ESPERIENZE DEL PASSATO

Dopo oltre un anno di emergenza pandemica, dalla quale si spera di poter finalmente uscire con la vaccinazione di massa, nel momento in cui questo articolo viene scritto si guarda alla scuola con due prospettive: la prima è quella dell'immediato, che richiede da una parte di mettere in atto gli interventi idonei a garantire il buon funzionamento sin dall'inizio del prossimo anno scolastico, risolvendo in particolare gli atavici problemi del precariato e dei ritardi nelle nomine, e dall'altra di trovare il modo di mitigare, almeno in parte, i deficit di apprendimento e di socializzazione che si sono accumulati; la seconda è quella del medio-lungo periodo, volta a delineare le caratteristiche della scuola nuova da costruire per rispondere alle esigenze dei prossimi decenni. È su quest'ultima che focalizziamo l'attenzione nel prosieguo.

VERSO UNA STAGIONE DI GRANDI RIFORME E INNOVAZIONI?

È convinzione diffusa che si stia per aprire un periodo di cambiamenti epocali, che ridisegneranno i nostri modi di vivere, di imparare, di lavorare, di fruire dei servizi. Per certi aspetti il cambiamento è già iniziato con il cosiddetto *smart working*, che ha fatto scoprire ad aziende, dipendenti e collaboratori i vantaggi (e gli svantaggi da prevenire) del poter lavorare in modo flessibile al di fuori della sede aziendale, e che appare destinato a durare nel tempo anche oltre la pandemia e a produrre diversi effetti innovativi per quanto riguarda la configurazione delle organizzazioni, le comunicazioni, le rela-

Dino Cristanini zioni, i trasporti, le vite dei centri urbani.

Per quanto riguarda il nostro Paese la quasi totalità delle prospettive di rilancio di cui si discute in tutti i dibattiti è collegata al Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) per l'accesso ai finanziamenti del programma *Next generation Eu*, anche se sarebbe opportuno distinguere gli interventi da finanziare mediante queste risorse, che, oltre a rientrare nelle linee strategiche definite dalla Commissione europea, richiedono una progettazione operativa dettagliata e devono essere portati a termine nel giro di 5-6 anni, da altre azioni di sistema, non necessariamente ad alto costo finanziario, idonee a migliorare l'efficienza dei vari settori, a cominciare dalla riduzione degli eccessi burocratici.

Il grande e vasto progetto di ricostruzione deve essere definito da un Governo che ha una prospettiva temporale limitata, che ha come prospettiva temporale, ben che vada, le elezioni del 2023, e questo richiede, per utilizzare un termine ricorrente, un grande patto tra le forze politiche per assicurare la continuità delle azioni per tutto il tempo necessario al raggiungimento degli obiettivi, anche in diverse legislature. È vero che nell'era dell'imprevedibilità più che le grandi visioni che guardano lontano sembra avere successo la capacità di adattamento rapido all'evoluzione del contesto, ma altra cosa è il cambiamento continuo per motivi ideologici o per segnalare la differenza rispetto ai predecessori, considerando poi che gli effetti delle riforme scolastiche non si vedono immediatamente.

La frammentazione partitica e l'instabilità politica costituiscono da tempo una caratteristica peculiare dell'Italia, il che rende difficile introdurre, e soprattutto condurre regolarmente in porto, riforme che per loro natura richiedono tempi ben più lunghi di quelli di una legislatura. Anche quando le leggi elettorali ispirate alla logica maggioritaria hanno consentito la formazione di maggioranze parlamentari e di governi relativamente stabili, la maggioranza entrante ha bloccato e sostituito le riforme di quella precedente. Per quanto riguarda la scuola basti pensare, al di là delle valutazioni sul merito delle riforme in questione, al "Punto e a capo" con il quale nella XIV legislatura venne liquidata la riforma dei cicli dell'epoca berlingueriana e al "cacciavite" con cui nella successiva, e pur breve, legislatura vennero smontate diverse parti delle riforme dell'epoca morattiana¹.

Oggi però la situazione è assai particolare, e il paragone con il passato citato un po' da tutti è quello con la ricostruzione seguita alla seconda guerra mondiale. È interessante a tal proposito la constatazione dell'Ocse, che a sua volta cita Aldo Visalberghi², secondo cui «*Essendo la scuola uno dei simboli più forti dello Stato, non è sorprendente constatare che le grandi leggi fondamentali coincidono con periodi di forte slancio unitario: la legge Casati del 1859, subito dopo l'Unità d'Italia; la legge Gentile nel 1923, dopo la prima guerra mondiale; ... Bisogna però aggiungere che le prime due leggi, adottate in periodi di pieni poteri, non sono mai state votate da un Parlamento ...*»³.

Tornando ai tempi nostri, in cui l'assetto democratico si è molto consolidato rispetto ai primi due casi citati, sembra che sia stata trovata una intesa tra quasi tutte le forze parlamentari per fare insieme "le cose urgenti", tra cui l'elaborazione del Pnrr che, come s'è detto, richiede l'impegno a realizzare progetti definiti con precisione documentando in itinere i risultati progressivamente raggiunti, e diversi altri programmi richiedono di convergere verso gli obiet-



tivi indicati dall'Unione europea, al di là delle maggioranze temporaneamente al governo nei vari Paesi. È quindi sperabile che questo contribuisca a garantire la coerenza e la costanza delle politiche scolastiche per un certo periodo di tempo, e che si riesca veramente a superare la rissosità politica e l'inseguimento quotidiano del consenso per costruire un cammino verso il futuro di un'Italia che il Rapporto Censis 2020 descrive come «spaventata, dolente, indecisa tra risentimento e speranza» e che il World Happiness Report 2021, la classifica dei Paesi più felici al mondo, colloca solo al 104° posto su 147 per quanto riguarda gli atteggiamenti positivi (felicità, buonumore e gioia) e al 46° per gli atteggiamenti negativi (preoccupazione, tristezza e rabbia).

Un'altra condizione assai favorevole alle riforme è il momentaneo allentamento dei vincoli di bilancio, che consente di investire, ancorché nel rispetto del criterio della spesa produttiva che produca sviluppo, e non di pensare solamente a riforme a costo zero o addirittura finalizzate a contenere la spesa. Un evento emblematico della nuova stagione è stato il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* siglato il 10 marzo 2021 a Palazzo Chigi tra il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi, il ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta e i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil. È di questi giorni l'idea di un Patto per l'istruzione e la formazione.

Quali strategie per il governo delle riforme

I PROBLEMI DI LUNGA DATA DEL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO

L'Italia è l'erede di una grande tradizione culturale, ma l'istruzione è stata storicamente riservata alle *élite*; in pratica un modello caratterizzato da alta qualità per pochi. Scrive ad esempio Franca Da Re, riportando alcuni dati presenti nelle serie storiche dell'Istat, che «*nel 1867 gli sposi che non sottoscrissero il certificato di matrimonio perché analfabeti erano il 69,5%, di cui maschi il 59,9% e le femmine il 79,10%*» e che «*al censimento del 1951, in Italia risultava analfabeta il 12,9% della popolazione, mentre il 17,9% era alfabeta, ma privo di alcun titolo di istruzione. Al Sud e nelle Isole questi dati erano intorno al 24%*».⁴

Dopo la nascita dello Stato unitario è iniziata una lunga fase di espansione quantitativa non accompagnata da una corrispondente crescita qualitativa in tutte le regioni, come dimostrano i confronti relativi agli esiti delle rilevazioni nazionali e internazionali sugli apprendimenti. In pratica, più quantità ma non altrettanta qualità.

Le diagnosi sui problemi e sulle esigenze del nostro sistema di istruzione non mancano. Tra rapporti internazionali⁵ e analisi nazionali⁶, si sa che bisogna intervenire per:

- far acquisire agli studenti le competenze fondamentali «per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione» nel 21° secolo;
- ridurre la percentuale di studenti che raggiungono bassi livelli di apprendimento, aumentando di conseguenza la percentuale di coloro che si collocano nei livelli medi e alti, riducendo al contempo i divari territoriali;
- ridurre la percentuale di abbandoni e aumentare le percentuali di coloro

che raggiungono livelli di istruzione superiori.

Si tratta insomma di realizzare una scuola di alta qualità per tutti: tutti a scuola (meno abbandoni) e più alti livelli di apprendimento (meno “dispersione implicita”, per utilizzare una espressione attuale).

Se le priorità sono chiare, è più difficile capire in quale modo agire per raggiungere i risultati desiderati. Da diversi anni le idee su cui convergono la maggior parte degli esperti, almeno per quanto riguarda le variabili interne alla scuola, sono:

- essenzializzare i curricoli, individuando le conoscenze fondamentali da far acquisire in modo profondo e sicuro come condizione per lo sviluppo delle competenze;
- adottare metodologie attive, che portino gli studenti all'acquisizione di conoscenze e abilità e allo sviluppo delle competenze lavorando in modo cooperativo alla soluzione di problemi e alla realizzazione di prodotti e progetti;
- utilizzare la valutazione in funzione formativa.

Questi cambiamenti, a loro volta, richiedono l'allestimento di ambienti di apprendimento e una formazione dei docenti tali da consentire la reale attuazione delle modalità di azione didattica considerate efficaci rispetto agli scopi da perseguire. In sostanza, le grandi riforme del sistema di istruzione si giocano su tre grandi assi (curricoli, ordinamenti, personale) ai quali si aggiunge quello della *governance*.

QUESTIONI DI STRATEGIA

Avere chiarezza di idee sulle priorità e sulle soluzioni ritenute adeguate non è però sufficiente. Per introdurre, realizzare e mantenere i cambiamenti, al di là della distinzione tra riforme e innovazioni, è necessario riflettere su come muoversi nel nostro complesso sistema di *governance*.

Con la riforma del titolo V della Costituzione a seguito della legge costituzionale n. 3/2001 si è accentuato, come in altri settori, il **carattere multilivello**

della **governance del sistema di istruzione**, con competenze attribuite allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali. Tanto per fare un esempio, l'obiettivo dell'estensione del tempo pieno nella scuola primaria deve fare i conti con la disponibilità dei servizi che devono essere messi a disposizione dalle amministrazioni comunali. Occorre poi tener conto anche delle materie affidate alla contrattazione sindacale. Nell'introdurre cambiamenti occorre quindi analizzare in anticipo l'impatto rispetto a tutti i livelli, e definire gli interventi necessari per armonizzare i processi e decidere cosa fare quando all'indirizzo del centro non segue l'attivazione della periferia. Come conoscenza di sfondo potrebbe essere utile l'analisi delle modalità di esercizio delle competenze regionali relative all'istruzione.⁷

Un altro problema riguarda l'**assistenza alle scuole per lo sviluppo delle innovazioni**. C'è molta fiducia nell'autonomia delle istituzioni scolastiche, e in effetti esistono diversi esempi di scuole che hanno introdotto innovazioni significative, ma il modello scolastico tradizionale appare ancora largamente dominante, come del resto evidenziano i vari monitoraggi in cui si chiede tra l'altro ai docenti di indicare le modalità di insegnamento prevalentemente utilizzate. Questo significa che l'autonomia non genera di per sé innovazione in modo automatico, poiché non tutte le istituzioni scolastiche hanno al proprio interno lo slancio e le risorse per elaborare e realizzare soluzioni innovative capaci di produrre miglioramenti rispetto alle priorità più sopra indicate. Non giova all'implementazione delle riforme l'aumento delle dimensioni e di conseguenza della numerosità dei collegi dei docenti, nonché la pletoricità degli adempimenti amministrativi che finiscono per concentrarsi sul dirigente: fattori che rendono difficile l'esercizio della funzione dirigenziale come "leadership per l'apprendimento". Se non si riesce a snellire le procedure burocratiche, o a sollevare le istituzioni scolastiche da qualcuna di esse, sarebbe almeno utile garantire una adeguata formazione del personale delle segreterie per il loro svolgimento. Il Pro-



gramma Picto (Programma integrato di cambiamento tecnologico-organizzativo), messo a punto alla fine degli anni Novanta per decisione del ministro Luigi Berlinguer al fine di gestire il cambiamento del sistema scolastico, prevedeva tra l'altro la creazione di un sistema territorialmente distribuito di centri di servizio a supporto dell'autonomia⁸. Tali centri non sono però mai nati, e inoltre sono venuti a mancare quei supporti che negli anni precedenti avevano svolto un efficace ruolo di accompagnamento del cambiamento: gli Irrsae sono stati prima trasformati in Irre e poi definitivamente soppressi, e gli ispettori tecnici continuamente ridotti nel numero e assorbiti da altre incombenze. Conviene allora pensare a ricostruire un sistema che possa svolgere una funzione di connessione tra gli indirizzi ministeriali e le istituzioni scolastiche, attraverso azioni di promozione, coordinamento e assistenza nell'introduzione e nell'attuazione delle innovazioni.

Un terzo aspetto da considerare riguarda la **diversità dei contesti territoriali**. La collaborazione con il territorio, sia per sostenere l'azione della scuola sia per rendere educativo e formativo anche il tempo extrascolastico, è da sempre auspicata: basta pensare al concetto di comunità scolastica che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica che ha costituito uno dei motivi ispiratori dell'istituzione degli organi colle-

Quali strategie per il governo delle riforme

giali negli anni Settanta, ai continui richiami all'interazione con gli enti locali presenti in molti articoli del Dpr n. 275/1999 e in particolare alle varie tipologie di accordi previste dall'art. 7 e all'ampliamento dell'offerta formativa di cui all'art. 9, alla recente formula dei "Patti educativi di comunità". Ma cosa fare quando nel territorio non sono presenti risorse da mettere in rete o manca la volontà di collaborare? L'intervento usuale è quello di attribuire fondi ad hoc, ma per sostenerne l'uso efficace si potrebbe anche iniziare a pensare a come sollecitare l'effettiva adozione di comportamenti virtuosi da parte dei soggetti del territorio nel supportare l'azione della scuola e nel garantire la regolare frequenza scolastica dei ragazzi.

LA SCELTA DEGLI STRUMENTI NORMATIVI

Come suggerito all'inizio in via generale, è utile distinguere gli interventi da finanziare con il *Recovery fund*, che riguardano i grandi ambiti indicati a livello europeo e richiedono la precisa

esplicitazione in forma misurabile degli obiettivi da raggiungere, delle azioni, delle fasi, dei tempi (in sostanza, dei progetti elaborati con i criteri e gli strumenti tipici del *project management*) e quelli che invece non rientrano nei predetti finanziamenti o richiedono tempi di attuazione più lunghi.

Una seconda distinzione riguarda gli strumenti per l'introduzione delle riforme o di altri cambiamenti innovativi: in alcuni casi è necessario un intervento legislativo, in altri si può procedere mediante provvedimenti amministrativi, in altri ancora mediante accordi sindacali, mantenendo ovviamente una visione unitaria del progetto complessivo.

PER UNA EFFETTIVA REALIZZAZIONE DEL CAMBIAMENTO

On ne change pas la société par décret. Il motto di Michel Crozier può ben essere applicato a molte realtà, compresa quella scolastica. Sappiamo bene che non basta che il Parlamento approvi una legge o che il Ministro firmi un decreto perché il cambiamento avvenga e dispieghi i suoi effetti.

Come procedere allora? Proviamo a esaminare alcuni casi del passato, più o meno recente.

Il cambiamento della norma come presa d'atto del cambiamento già avvenuto nella realtà. In questi casi le resistenze sono minime⁹. Un esempio può essere quello dell'introduzione dei Programmi didattici per la scuola primaria del 1985, che recepissero le innovazioni didattiche che erano andate diffondendosi negli anni Settanta. Quali sono, nella scuola di oggi, le prassi diffuse che potrebbero essere agevolmente recepite a livello normativo e/o contrattuale?

Il cambiamento come generalizzazione di sperimentazioni. Le sperimentazioni possono essere promosse dal basso o dall'alto. La scuola secondaria di secondo grado tra gli anni Ottanta e il primo decennio degli anni Duemila ha vissuto entrambe le stagioni: all'inizio, grazie alle possibilità offerte dal Dpr n. 419/1974, si sono diffuse le sperimentazioni promosse direttamente dalle scuole per rispondere ai cambiamenti in at-



to nel mondo del lavoro e in quello della cultura. Nel corso del tempo si è però evidenziata la tendenza a una eccessiva frammentazione dei percorsi, che ha indotto il Ministero ad effettuare una razionalizzazione dando alla stagione dei cosiddetti “progetti assistiti”, ossia a curricoli sperimentali predisposti dall’Amministrazione scolastica centrale, avviando in questo modo una sorta di riforma pilotata dalle direzioni generali allora organizzate per ordini scolastici e non per funzioni. Il problema dell’esplosione dei percorsi è comunque rimasto fino alle riforme degli ordinamenti del 2010¹⁰.

Una via per l’attuazione delle riforme è dunque quella di individuare le innovazioni efficaci sperimentate dalle scuole, diffonderle mediante progetti proposti dal centro e, quando la diffusione ha raggiunto una certa soglia, portarle a ordinamento. In questo modello un ruolo importante è quello dei dirigenti e dei docenti delle scuole sperimentali che possono svolgere funzioni di consulenza e formazione in fase di diffusione e generalizzazione.

Il cambiamento deciso dal centro per l’introduzione di innovazioni ritenute opportune o necessarie. È il tipo di cambiamento più difficile da realizzare, perché richiede alle persone di abbandonare le prassi consuete e rassicuranti e di imparare nuove modalità di azione professionale di cui non conoscono l’efficacia. Le resistenze, attive o passive, possono essere molto alte, e le innovazioni proposte possono essere apertamente osteggiate oppure fatte oggetto di adesione formale ma di fatto non applicate. In quante classi l’azione didattica è realmente idonea a promuovere lo sviluppo delle competenze? In quante realtà si riesce effettivamente a progettare il curriculum facendo leva sui nodi tematici pluridisciplinari?

Gli studi e le esperienze in campo organizzativo insegnano che le persone cambiano se ritengono che ci siano buone ragioni per cambiare (l’importanza del senso), se ci sono le condizioni per cambiare (risorse, organizzazione) e se sanno come fare (necessità di una ade-

guata formazione). Per l’implementazione delle riforme e delle innovazioni occorre dunque una capillare informazione sui motivi che rendono necessario/opportuno il cambiamento, e soprattutto una efficace formazione su come attuare le nuove pratiche. Sempre con riferimento ai già citati Programmi didattici per la scuola primaria del 1985, un intervento che è rimasto nella storia come esempio di azione esemplare di accompagnamento, anche se in quel caso non si trattava di superare particolari resistenze al cambiamento, è stato il Piano pluriennale di aggiornamento della durata di 200 ore rivolto a tutti i docenti, per «*l’approfondimento degli obiettivi educativi e didattici delle singole discipline e l’applicazione verificata delle innovazioni*».

Il quadro normativo di riferimento per la formazione in servizio del personale della scuola nel frattempo è molto cambiato, ma il tema della formazione rimane fondamentale per il successo delle riforme. E a questo punto si apre il grande capitolo della qualità della formazione.

- 1) Per avere un quadro dell’effervescenza di interventi riformatori a livello normativo negli ultimi vent’anni v. la mappa delle riforme degli ultimi vent’anni elaborata dall’Isfol, http://isfoloa.isfol.it/xmlui/bitstream/handle/123456789/1260/ISFOL_Mappe_Education.pdf?sequence=1
- 2) A. Visalberghi, “*Aspetti generali del sistema scolastico italiano: sua storia e organizzazione*”, in *Scuola e Città*, ottobre, 1981.
- 3) Ocse-Ceri, *Esami delle politiche nazionali dell’istruzione. Italia*, Ocse-Armando, Parigi-Roma, 1998.
- 4) F. Da Re, *Valutare e certificare a scuola*, Quaderni di Pearson Academy, Pearson Italia, Milano-Torino, 2018.
- 5) *Education at Glance* dell’Ocse, documenti della rete Eurydice, monitoraggi della Commissione Europea.
- 6) Cfr. da ultimo il Rapporto finale del 13 luglio 2020 del Comitato di esperti coordinato dall’attuale ministro dell’istruzione prof. Patrizio Bianchi, incaricato dal ministro pro tempore on. Lucia Azzolina di formulare e presentare proposte per la scuola per l’avvio del successivo anno scolastico e di «elaborare proposte a medio-lungo termine per rilanciare i processi di miglioramento e innovazione della scuola italiana».
- 7) Cfr. ad es. E. Nunziata, *Le regioni e la governance del sistema di istruzione*, https://www.researchgate.net/publication/235940239_Le_regioni_e_la_governance_del_sistema_dell%27istruzione
- 8) Cfr. F. Butera (a cura di), *Il libro verde della Pubblica Istruzione*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- 9) Qualche resistenza va comunque messa in conto, vista la quantità di soggetti portatori o difensori di istanze particolari.
- 10) Secondo il Servizio Statistico del Ministero (cfr. *I percorsi formativi della scuola secondaria di secondo grado statale tra corsi di ordinamento, sperimentazioni e autonomia*, marzo 2007) nell’a.s. 2006/2007 erano 683 i corsi sperimentali e 88 i progetti assistiti.