

Orazio Auriemma

La Proposta di legge Gelmini sulla scuola

L'onorevole Maria Stella Gelmini aveva presentato il 5 febbraio 2008, in qualità di deputato della passata legislatura, una Proposta di legge per la valorizzazione del merito nell'economia e nella pubblica amministrazione. In un testo succinto, composto di soli sette articoli, la bozza di legge delegava il Governo ad emanare i decreti legislativi di attuazione indirizzati su tre macro-percorsi: la scuola e l'università (art.2), la pubblica amministrazione (art.3), il mercato del lavoro (art.4). Il punto di vista era apparentemente semplice: la nostra società ha bisogno della valorizzazione del merito nei macro-settori che vanno dalla scuola al mercato del lavoro; per questo occorre introdurre meccanismi valutativi sostanzialmente terzi rispetto a ciascun settore; per raccordare gli organismi, i processi e i risultati valutativi, sarà istituita la Direzione di valutazione e monitoraggio del merito presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; l'applicazione della legge avrà costo zero. La Relazione di presentazione evidenziava i motivi per i quali la Proposta era nata: il Paese è attraversato da molti anni da una crisi sociale e istituzionale di fiducia e di speranza; questa crisi annovera tra le cause la scarsa valorizzazione del merito; l'impostazione statalista degli ultimi cinquant'anni ha favorito l'assunzione di criteri di uguaglianza formale disincentivando le capacità individuali; perciò occorre passare all'uguaglianza sostanziale valorizzando il merito personale; la valutazione dei singoli e delle imprese, comprese quelle pubbliche amministrative, scolastiche e universitarie, servirà a superare l'impasse della nostra società.

Questa Proposta di legge-quadro¹ è balzata all'attenzione di molti dall'8 maggio 2008, giorno della nomina dell'on. Gelmini a Ministro dell'istruzione e del varo del quarto Governo Berlusconi. Si è cercato di intuire le intenzioni politiche del nuovo Ministro presupponendo che possa esserci una continuità fra la Proposta del febbraio scorso e alcune linee di tendenza della futura azione del ministero nei settori di competenza, scuola e università². Probabilmente la curiosità è stata indotta anche da altri motivi: la presentazione della Proposta a fine legislatura e la difficoltà di trovare altri testi del neo-Ministro per saperne di più; il "piglio" con cui l'allora deputato argomentava i temi caldi e pungenti della sua Proposta di modifica radicale di inveterati costumi di organizzazione e gestione del personale, nel pubblico e nel privato, e di organizzazione e gestione della scuola e dell'università.

A me interessa iniziare un ragionamento su alcuni concetti-chiave della Proposta che riguardano la scuola e che mi paiono avere un particolare interesse non solo teorico-giuridico.

1- Merito. Ci ricordiamo tutti della riforma Gentile e dei tentativi di riforma Berlinguer e Moratti. In maniere diverse si interessavano anche del merito dell'apprendimento degli alunni inteso come rendimento scolastico e sua valutazione. Nella Proposta Gelmini il concetto di merito è diversamente usato. La Proposta (art.1) pensa a una sorta di scala, nella quale il valore di merito è attribuito soltanto ai punteggi al di sopra della soglia media delle prestazioni. Il concetto in questo caso assume il significato di giudizio di valore positivo. Un'eco si rinviene nell'art. 34 della Costituzione, dove si parla di meritevoli per indicare i soggetti che, pur partendo da posizioni di svantaggio economico-sociale, mostrino di meritare l'aiuto pubblico per poter proseguire negli studi³.

Nella scuola il giudizio sugli esiti dell'apprendimento viene riferito alle prestazioni degli alunni. Le

1 di seguito denominata Proposta

2 - cfr S. Intraiva in: http://www.repubblica.it/2008/05/sezioni/scuola_e_universita/servizi/idee-nuovo-ministro/idee-nuovo-ministro/idee-nuovo-ministro.html; F. Giavazzi in: http://www.corriere.it/editoriali/08_maggio_12/giavazzi_8d989064-1fe1-11dd-895d-00144f486ba6.shtml

3 - Cost. , art.34: "I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi."

risultanze delle valutazioni prevalentemente qualitative che gli insegnanti compiono, quand'anche siano usate non solo per valutare gli individui ma anche per comparare i risultati collettivi (di classe, di scuola, di grado scolastico, ecc.), sono poste in una scala graduata dalla cui lettura è possibile comprendere quali possano essere i giudizi positivi e negativi. In altri termini la scala deve essere accompagnata da una teoria di lettura dei risultati, così che si possano collocare in una curva gaussiana o in altra modalità di raccolta dei dati. Lungo tutto il profilo della curva di Gauss e soprattutto al di sopra e al di sotto dei risultati medi si addensano non soltanto le capacità individuali ma anche le chances socio-economiche familiari, che stanno dietro ai rendimenti degli alunni⁴. Ciò non è influente ai fini della ricerca di strategie educative promozionali e de-condizionanti, che spesso vanno sotto il nome di individualizzazione dell'insegnamento e di recupero; ma non sempre alle denominazioni seguono interventi scolastici metodologicamente corretti.

Di fronte a questa tradizione valutativa e didattica, che comprende anche gli interventi di recupero per i soggetti in situazione di svantaggio culturale, il concetto di merito della Proposta sembra adatto per gli alunni meglio provvisti culturalmente; non si vede come possa giocare altrettanto favorevolmente per tutti gli alunni provenienti da contesti familiari culturalmente meno provvisti o svantaggiati se non siano attuate intensive attività di supporto didattico mirato.

2- Uguaglianza. La Relazione che accompagna la Proposta distingue l'uguaglianza formale e l'uguaglianza sostanziale. L'uguaglianza formale viene considerata ostacolo all'espressione delle capacità individuali e alla valorizzazione del merito individuale. L'uguaglianza sostanziale invece troverebbe piena applicazione mediante la valorizzazione del merito individuale connesso con l'espressione non concorrenziale delle capacità individuali. La Proposta mira evidentemente a questo secondo tipo di uguaglianza. L'argomento richiederà un più ampio sviluppo rispetto alle poche righe della Relazione di presentazione della Proposta.

Il rapporto tra uguaglianza e merito presenta indubbe difficoltà. L'uguaglianza delle opportunità⁵ come mezzo per raggiungere l'uguaglianza degli obiettivi ha costituito un punto d'impegno della scuola perseguito con alterne fortune in tutto il sessantennio repubblicano. La promozione del successo scolastico, la valorizzazione delle capacità esistenti per raggiungere obiettivi non immediatamente raggiungibili, il sostegno degli alunni meno culturalmente provvisti, sono stati impegni fondamentali nella scuola dell'obbligo e anche nella scuola, com'era stata chiamata dal ministro Moratti, del diritto-dovere d'istruzione e formazione. Che questa scuola sia stata e sia tuttora effettivamente promotrice di uguaglianza sostanziale, non me la sentirei di affermarlo. Che tuttavia la mera uguaglianza dei diritti (uguaglianza formale: art.3, comma 1, della Costituzione⁶) non sia sufficiente per assicurare ai cittadini tutti, a partire dalla scuola dell'obbligo, il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo personale e di partecipazione sociale ai quali hanno diritto, è un dato di fatto a cui la Costituzione ha inteso porre rimedio col disposto del 2° comma dell'art.3⁷, e cioè proclamando il diritto costituzionale all'uguaglianza sostanziale esteso a chiare lettere anche ai meno provvisti economicamente e culturalmente.

La scuola ha bisogno di affinare gli strumenti, i mezzi, i metodi, per offrire agli alunni, diversi fra

4 - Dagli inizi degli anni '70 negli USA e in Europa, e anche prima, per esempio in URSS, divenne rilevante il problema del condizionamento socio-economico-culturale nel successo/insuccesso scolastico e sociale. Gli studi sociologici e psicologici consentirono di comprendere il rendimento scolastico non solo tenendo conto delle capacità individuali ma anche, e soprattutto, del contesto familiare. Ricordiamo con piacere alcuni di loro: Basil Bernstein e Pierre Bourdieu; i sociologi americani degli anni '70; gli psicologi culturali del periodo sovietico, da Luria a Leontiev; Angiola Massucco Costa e Aldo Visalberghi.

5 - www.lavoce.info Scuola e Università, Per l'uguaglianza delle opportunità, di Daniele Checchi e Vito Peragine, 23.01.2006

6 - Cost., art.3, c.1: Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

7 - Cost., art.3, c.2: È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

loro, parti diverse⁸ per raggiungere uguali obiettivi di valore scolastico. Ciò dovrebbe valere per chi fatica ad apprendere e per chi è meglio attrezzato per raggiungere alte vette scolastiche e sociali, ben sapendo tuttavia che se la scuola sarà carente nessuno aiuterà gli svantaggiati, a differenza di quanto capiterà a chi ha migliori chances culturali familiari a sostegno costante della propria crescita personale.

Non sembra che il significato conferito dalla Relazione che accompagna la Proposta ai concetti di uguaglianza formale e sostanziale⁹ collimi con quello sancito dall'art.3 della Costituzione. Occorrerebbe spiegare chiaramente se l'uguaglianza sostanziale, di cui al 2° comma dell'art.3 della Costituzione della Repubblica, sia accolta, nella legge e nei decreti applicativi previsti dalla Proposta, come un diritto garantito agli alunni in difficoltà socio-economiche, affinché anche a loro sia resa possibile la partecipazione attiva, proficua e dignitosa, alla vita della scuola e successivamente nella società.

3- Autonomia. Poiché l'autonomia viene conferita agli enti pubblici in base alla legge, e poiché l'ampiezza dell'autonomia degli enti pubblici¹⁰ è diversa a seconda di quanto dispone la legge che la prevede, non si può non condividere l'intenzione della Proposta di ampliare con opportune norme le funzioni della scuola. Allo scopo è auspicabile che, qualora la scuola assuma nuove funzioni amministrative e di "reclutamento del corpo docente", la connessa rivisitazione dei poteri dei dirigenti scolastici vada di pari passo col superamento di duplicazioni di funzioni, in conseguenza della mancata riforma degli Organi collegiali interni¹¹, e di eventuali confusioni di funzioni col direttore dei servizi generali e amministrativi e con i servizi periferici, provinciali e regionali, del Ministero. Quanto alla "promozione di una piena concorrenza tra le istituzioni scolastiche" fondata sui dati oggettivi, nelle intenzioni della Proposta, della valutazione dei "risultati formativi", sorgono perplessità che i risultati della valutazione possano avere l'effetto atteso. Al di fuori delle grandi città, dove la scelta scolastica sarebbe effettivamente possibile, il grande territorio montano, collinare, delle piccole isole, difficilmente potrebbe essere toccato da questa opportunità di scelta per evidenti ragioni geografiche. Né sarebbe facile per le famiglie cittadine trasportare i figli in montagna o in collina qualora proprio là risultassero presenti migliori scuole dell'obbligo e successive.

8 - È sempre attuale il richiamo di Don Milani : "Non c'è nulla che sia più ingiusto quanto far parti uguali fra disuguali", Lettera a una professoressa, Firenze, 1967.

9 - Sul principio di uguaglianza cfr : C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, tomo 2°, Padova, 1969, pp.934 ss.; Manuale di diritto pubblico, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1997; A. D'Aloia, Uguaglianza formale e sostanziale, Parma, 2002.

10 - C. Mortati, op.cit., p.722: "L'autonomia...non è però riconosciuta a tutti gli enti pubblici ma solo ad alcuni (ed in misura diversa, variando da un grado massimo, qual è quello riconosciuto alle Regioni, ad un minimo)"; A.M.Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Napoli, 1989, 1°vol., pp.194-195: "...l'inserimento istituzionale degli enti stessi nell'organizzazione amministrativa pubblica...importa un sistema di controlli (generalmente statali o regionali), il quale è tanto meno intenso quanto maggiore è l'autonomia dell'ente...comunque non discende mai al di sotto di un certo minimo";

"Regioni e riforme amministrative", in:

http://assemblealegislativa.regione.emiliariomagna.it/wcmlaserservizilegislativo/indexpubblicazioni/tre_pub4_titoloVR_egioni_e_riforme_amministrative.pdf, p.21: "Dal diverso modo di intendere la nozione di 'potere sostitutivo' dipenderà la maggiore o minore ampiezza dell'autonomia spettante agli enti territoriali."

11 - cfr. Cons.Stato, sez.2°, 26.7.2000, parere n.1021/2000: "Di qui la necessità di evitare, per quanto possibile, duplicazioni, dispersioni o frammentazioni di competenze fra i vari organi della scuola, che vanificherebbero, attraverso un assetto fluttuante ed incerto delle funzioni, le finalità di autonomia, efficienza ed efficacia dell' azione delle istituzioni scolastiche correlate alla tendenziale concentrazione di compiti nella figura del dirigente scolastico. Tale necessità traspare, d'altronde, con specifico riferimento al settore scolastico, dall'art. 21 comma 15 della legge n. 59/1997, che, nel fissare i principi e criteri direttivi delle norme delegate per la riforma degli organi collegiali della pubblica istruzione a qualsiasi livello, individua specificamente quello della eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, secondo il precetto generale dell'art. 12, comma 1, lett. g) della stessa legge."

4- Valutazione. Il processo valutativo nella scuola si conclude con l'espressione del giudizio su un elaborato, un'interrogazione, un'esercitazione, ed infine sui prodotti del lavoro scolastico dell'alunno che danno conto del suo apprendimento disciplinare al termine del trimestre/quadrimestre e dell'anno scolastico. Siamo soliti considerare le valutazioni conclusive di un percorso didattico, e segnatamente al termine di un periodo trimestrale, quadrimestrale e annuale, valutazioni sommative. Le frequenti valutazioni che i docenti fanno in corso d'anno a seguito di verifiche degli apprendimenti di una o più lezioni dovrebbero essere usate correttamente come valutazioni formative. Queste ultime hanno lo scopo di far conoscere ai docenti quale sia la risposta degli alunni al loro insegnamento in maniera di poter ritornare sulla didattica per modificarla o per integrarla programmando eventuali percorsi individualizzati di rinforzo, consolidamento, recupero, sostegno. Un compito essenziale della scuola consiste nel far crescere l'apprendimento nelle classi incoraggiando¹², sostenendo, correggendo, chi ne abbia bisogno e consolidando o sviluppando ulteriormente l'apprendimento di chi dimostra di trarre buon frutto dalla propria frequenza scolastica. La scuola non si limita a giudicare le risposte degli alunni all'insegnamento, ma s'impegna a condurre processi didattici modificandoli in corso d'opera attraverso le risposte (verifiche/valutazioni) degli alunni. Così opera soprattutto nella fase della scuola dell'obbligo, che serve a garantire alla società la crescita culturale e sociale degli alunni, affinché siano messi nelle condizioni di poter strutturare capacità, motivazioni, autostima, conoscenze di base, qualunque sia l'uso che ne faranno di seguito nella scuola o nella formazione professionale e nel mondo del lavoro. Non si addice certo alla scuola dell'obbligo la selettività in base al rendimento scolastico "per la contraddizione che nol consente"¹³. Non si può obbligare alla frequenza, cioè trattenere con l'obbligo, chi demerita perché non ce la fa, e sanzionarlo con le note di demerito fino alla non ammissione all'anno successivo. Non va bene "bocciare" chi è obbligato alla frequenza in tali condizioni e non ha neppure gli aiuti familiari e la forza d'animo per "scappare". L'attentato all'autostima prolungato nel tempo, senza miglioramento alcuno, invoglia all'abbandono o costringe, rimanendo, a pagare pesanti conseguenze psicologiche. Eppure accade, anche in scuole dove non ci si aspetterebbe.

Giustamente la Proposta pensa al recupero e alle borse di studio. Ma la funzione propria della scuola formativa soprattutto nella fase dell'obbligo esclude la possibilità di programmare e attuare una didattica selettiva. Formazione dell'alunno e selettività non stanno insieme¹⁴.

5- Valorizzazione del merito dei docenti. La Relazione premessa alla Proposta indica nella "stagione di crisi" e nella mancata (dalla riforma Moratti) "modernizzazione" della scuola i problemi di sistema da affrontare. "Uno dei limiti principali dell'attuale sistema concerne l'assenza di procedure di valutazione dei singoli docenti e degli istituti scolastici e universitari". Occorre dunque "rafforzare i poteri organizzativi dei dirigenti scolastici", "eliminare ogni automatismo nelle progressioni retributive e di carriera degli insegnanti e [prevedere] la progressiva liberalizzazione della professione". Quanto ai rimedi individuati tornano in mente i tentativi pregressi sul versante della valutazione del personale¹⁵. Non c'è dubbio che la valutazione del sistema scuola, dei

12 - E' importante questa funzione della scuola formativa, spesso dimenticata, molto studiata dal compianto Herbert Franta; cfr: H.Franta-A.R.Colasanti, L'arte dell'incoraggiamento, Roma, 1997

13 - Dante, Inferno, xxvii, 118-120

14 - Sulla valutazione a scuola citiamo tre nomi di classici italiani tra i tanti competenti che onorano questo delicato settore disciplinare:

Benedetto Vertecchi, Valutazione formativa, Torino, 1976

Luigi Calonghi, Valutazione, Brescia, 1994

Gaetano Domenici, Manuale della valutazione, Bari, 2003

Benedetto Vertecchi, Manuale della valutazione, Analisi degli apprendimenti e dei contesti, Milano, 2003

15 - Nel 2000 l'idea berlingueriana del "concorso", rivolto agli insegnanti per valutarne i livelli delle prestazioni (per la prima volta nella storia della scuola italiana e pur col consenso dei sindacati più rappresentativi), finì per travolgere lo stesso Ministro. La posta in gioco era un premio ai migliori. Ma non servì a smuovere le resistenze degli insegnanti ad essere valutati. Neppure buon esito ebbe il tentativo berlingueriano, nell'a.s. 1999-2000, di

dirigenti scolastici e dei docenti, trova difficoltà molteplici per passare dall'agenda ministeriale all'attuazione. Non entro nel tema perchè non può essere affrontato in un breve accenno. Mi limito a osservare che l'intenzione della Proposta di avvalersi di un agente terzo rispetto all'amministrazione e alla scuola per questi compiti potrebbe essere utile. Sarebbe anche utile costruire i protocolli e i metodi valutativi delle diverse categorie del personale scolastico evitando le lungaggini del monitoraggio pluriennale prevalentemente centrato sulle autovalutazioni. Se il nuovo Ministro riuscirà a farcela, passerà alla storia.

Quanto alla liberalizzazione della professione di docente non si riesce a capirne i contorni e le implicazioni. Sembra rimanga sul crinale della conservazione del concorso di accesso (gli idonei a dove verrebbero tratti altrimenti ?) e dell'immissione su un palcoscenico nuovo, il mercato scolastico, dei soggetti dichiarati idonei. Ciò dovrebbe riguardare la scuola pubblica, perchè la scuola privata si regola da sempre in libertà nella scelta dei docenti. La liberalizzazione del reclutamento dei docenti in Europa è molto ampia nei due Paesi (Belgio e Olanda) dove la scuola privata è prevalente. Interessa anche quei Paesi nei quali è ammessa la mobilità dalla scuola pubblica a quella privata e viceversa, alle condizioni di parità dei titoli di accesso e alle altre previste dagli ordinamenti statali ¹⁶. Vedremo se e come evolverà questa ipotesi di riforma dell'accesso alla professione docente, sempre che il Ministro voglia riprenderla in mano.

6- Legge a costo zero. La Proposta è chiara: la legge e i decreti delegati non determineranno costi aggiuntivi "a carico della collettività", neppure per l'istituzione della "Direzione di valutazione e monitoraggio del merito" presso l'Autorità garante della concorrenza e del merito.

La proclamazione del costo zero preoccupa, perchè dal testo della Proposta emergono intenzioni di modifica che vanno a incidere sulle risorse professionali della scuola, sulle prassi amministrative e tecniche, sui processi didattici e metodologici in atto. Occorrerà ripensare la Proposta; occorrerà rivedere gli obiettivi di una legge che voglia intervenire ancora una volta sul personale scolastico e sull'insegnamento/apprendimento. Ma la determinazione di procedere a un intervento legislativo dovrebbe essere assunta non trascurando la necessaria previsione di spesa. Sarebbe bene infatti mettere mano al portafogli se si vuole migliorare l'istruzione ed elevare il livello di apprendimento degli alunni, se si vuole aggiornare il personale e modificare certe strutture amministrative e istituzionali. Non bastano la mobilità del personale e lo spostamento di strumenti e risorse. La crescita dell'istruzione è un bene prezioso che esige un robusto impegno economico. La situazione del nostro Paese nel campo degli apprendimenti disciplinari fondamentali (lingua materna, matematica, scienze), come rilevato da indagini internazionali, non risulta essere soddisfacente ¹⁷, talchè s'impone il miglioramento della qualità dell'offerta formativa.

19 maggio 2008

avviare il processo di verifica-valutazione delle prestazioni dei capi d'istituto. L'esperienza fu compiuta, ma i risultati restarono -quanto agli effetti- nei cassetti ministeriali. Le prove di valutazione rivolte ai capi d'istituto dal ministro Moratti hanno avuto la funzione sperimentale di monitoraggio del sistema di valutazione prescelto, e sono proseguite, senz'obbligo di partecipazione, fino all'a.s. 2005-2006. In conclusione, la valutazione dei docenti e dei capi d'istituto è tuttora un problema aperto.

16 - cfr. Private education in the European Union 2000 – Eurydice.

17 - Sui risultati italiani dell'ultimo Rapporto OCSE-PISA 2006 cfr , oltre ai vari documenti diffusi dall'INVALSI sul sito http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2006.php?page=pisa2006_it_05 , gli articoli di riviste e giornali, tra i quali mi limito a segnalare:

http://www.corriere.it/cronache/07_dicembre_04/scuola_ocse_ricerca_2bfd5f7c-a25c-11dc-9440-0003ba99c53b.shtml

http://www.flcgil.it/notizie/rassegna_stampa/2007/dicembre/tuttoscuola_ocse_2007_studenti_italiani_piu_somari

<http://www.orizzontescuola.it/orizzonte/article17401.html>

