

FRANCO BASSANINI E VITTORIO CAMPIONE

## ISTRUZIONE BENE COMUNE<sup>1</sup>

Che l'istruzione sia un bene comune è affermato con una certa chiarezza dalla Carta costituzionale (sia nel testo del '48, sia nelle modifiche al Titolo V approvate nel 2001), e da una costante giurisprudenza costituzionale. Anche la legislazione ordinaria, per parte sua, si ispira largamente a questo principio.

Ma la realtà concreta del sistema educativo italiano non sembra, nella sostanza, coerente con questa ispirazione. Almeno cinque sono i punti critici che fanno emergere questa contraddizione o rivelano, quanto meno, e nel migliore dei casi, una persistente e colpevole omissione delle azioni politiche e amministrative necessarie a rendere effettivo il principio costituzionale dell'istruzione come bene comune.

Elenchiamoli brevemente.

In primo luogo: nonostante il nuovo contesto costituzionale e le profonde trasformazioni intervenute nel contesto sociale, economico e culturale, il sistema educativo si presenta complessivamente sempre uguale a se stesso: nel modello didattico, nell'impianto disciplinare, nell'autoreferenzialità che caratterizza il suo rapporto con l'esterno. Questa sostanziale immobilità è aggravata dalla più assoluta mancanza di manutenzione che fa sì che parti importanti del sistema risultino ormai obsolete e fatiscenti.

Come conseguenza (ed è questo il secondo punto critico), un sistema siffatto finisce con il comprimere e annullare le cose buone che contiene in tante sue parti: i bravi insegnanti, la motivazione degli studenti e il loro

---

<sup>1</sup> E' la prefazione al libro di ASTRID, *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, a cura di V. Campione, Passigli, Firenze 2011.

protagonismo, la tradizione culturale del paese. Esso genera così disaffezione nei docenti e noia negli studenti.

Ma in più (terzo punto critico): questo sistema è privo dei due pedali che dovrebbero consentirgli di procedere. Sono del tutto episodici gli interventi di orientamento per indirizzare gli allievi nei cruciali momenti di snodo che i diversi percorsi formativi presentano e manca una valutazione sistematica del sistema e della sua qualità. Gli unici ad esser valutati sono gli studenti.

Questo aspetto (fra i più gravi) è la diretta conseguenza della scelta di separatezza che è profondamente radicata nella scuola italiana (è il quarto punto critico). Una scelta che contrasta con un principio essenziale: se la scuola deve trasmettere i valori necessari a creare identità e cittadinanza, deve essere a sua volta portatrice di valori e contenuti condivisi; e su questi va valutato il suo essere scuola della comunità. La scuola italiana invece, a parte gli *slogan*, non è mai di tutti. E segnatamente non è mai degli studenti o delle comunità. Le eccezioni (e ovviamente ve ne sono) spiccano per qualità e “isolamento”.

Il quinto e ultimo punto, che riassume e deriva dai quattro precedenti, può essere assunto anche come giudizio riassuntivo e finale: nonostante eccezioni e *best practices* (tanto più commendevoli quanto meno agevolate dal contesto), il sistema educativo italiano è carente dal punto di vista degli apprendimenti, non ha rapporti con il mercato del lavoro, è organizzato secondo un modello centralistico e, quanto alle finalità sociali, non va oltre l'enunciazione. In una parola non funziona.

I dati sono inequivocabili e, anche esposti in modo non sistematico, sono impressionanti: il tasso di analfabetismo in senso stretto si aggira sul 3.5% (senza considerare le analisi di De Mauro sull'analfabetismo funzionale che collocano l'Italia ben al di sopra di questa soglia). L'incidenza dei laureati sul totale degli occupati è inaccettabilmente basso

rispetto ai paesi maggiormente sviluppati e l'aumento del numero assoluto di laureati (oggi circa un terzo della popolazione in età raggiunge la laurea) oltre a non portarci ancora al livello di altri paesi (dove raggiunge almeno la metà) continua ad accompagnarsi con un basso numero di occupati con un alto livello di istruzione. Ciò dipende dall'insufficienza del sistema formativo e anche dalla scarsa propensione all'innovazione e al "rischio" da parte dell'imprenditoria nazionale. E questa seconda causa aggrava la palese contraddizione tra il fatto che il sistema di istruzione dà un output di "formati" inferiore agli standard internazionali e il fatto che il sistema produttivo non assorbe neppure questi.

Ulteriore elemento di riflessione è che questi dati non riguardano solo le generazioni più anziane ma si riproducono (sia pure in percentuali diverse e con altre motivazioni) per le generazioni successive<sup>(2)</sup>.

Le responsabilità sono molteplici e non riconducibili ad un unico denominatore: vi sono certo elementi sovrastrutturali (attrezzature, laboratori, edifici, etc.), ritardi culturali ed errori di direzione (uno per tutti, il permanere di un centralismo asfissiante e incapace di risolvere problemi, piccoli o grandi che siano); ma non va sottovalutato il peso della sempre minore efficacia della didattica tradizionale, la distanza che hanno, rispetto alla quotidianità dei problemi e degli interessi dei ragazzi, i contenuti di lezioni e programmi che ripercorrono le stesse sequenze di quelli di padri e nonni.

Per cambiare questo stato di cose si è lungamente ragionato intorno a varie ipotesi di riforma: soprattutto degli ordinamenti e dell'assetto organizzativo. Alla fine di questa ricerca della Fondazione Astrid, pensiamo di poter dire (in

---

<sup>(2)</sup> I dati richiamati in questa Introduzione sono tratti da: *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*.

qualche modo anche in senso autocritico) che la soluzione più che in modelli organici di riforma va ricercata, invece, in interventi mirati che affrontino in modo coraggioso e innovativo quattro aspetti: la *governance*, il rapporto con la questione giovanile nel suo insieme, il modello didattico, le risorse.

I diversi lavori racchiusi nel volume convergono verso questo obiettivo: trattare gli aspetti fondamentali che abbiamo individuato e, a partire dalla analisi del sistema di istruzione e formazione e del modo in cui si è sviluppato negli ultimi decenni, individuare soluzioni e ricette precise, quando possibile, o almeno terreni di discussione e piste di ricerca. È così per la prima parte del volume (fondamentalmente analitica e descrittiva), ma anche per le parti successive, nelle quali all'analisi seguono anche diverse proposte concrete (senza la pretesa di organicità impossibili).

In questa introduzione vogliamo sintetizzare ma anche “estremizzare” alcuni risultati della ricerca al fine di rendere più esplicita la necessità e l'urgenza della discussione su ognuno dei punti che riteniamo essenziali per contribuire a dare efficacia e validità all'enunciato programmatico contenuto nel titolo del volume: *Istruzione bene comune*.

Il contesto economico-sociale rende peraltro assai meno utopistiche del passato scelte radicali; e assai meno inconcepibile la speranza di costruire intorno ad esse il necessario consenso. La convinzione che le prospettive di crescita e di competitività del Paese (e dell'Europa intera) si giochino nel medio termine sul terreno della qualità del nostro capitale umano, in termini di conoscenze, saperi, competenze generali e specifiche, capacità di ricerca e di innovazione tecnologica, è da tempo acquisita: ma solo oggi la portata e la intensità della sfida competitiva che viene dalle economie emergenti e le dimensioni geo-economiche e demografiche dei Paesi che ne sono protagonisti sta

trasformando questa convinzione in consapevolezza di massa; e ne impedisce ogni tentativo di rimozione come problema non immediatamente, drammaticamente attuale.

La qualità e l'efficacia del nostro sistema di *education* non è più dunque uno dei tanti problemi che – come spesso si è fatto in Italia negli scorsi decenni – può essere disinvoltamente scaricato sulle future generazioni; al contrario, dalla qualità ed efficacia del sistema formativo dipenderà se vi saranno generazioni future in grado di affrontare con strumenti adeguati i molti problemi che la durezza della competizione globale, prima ancora che le irresponsabili scelte delle generazioni passate, porrà loro davanti.

Ma la qualità e l'efficacia del sistema formativo sono determinanti anche in tempi più ravvicinati: innumerevoli studi hanno dimostrato la correlazione positiva tra performance del sistema formativo e crescita economica; e l'Ocse ha recentemente stimato in un punto all'anno il contributo che alla crescita del Pil potrebbe dare l'allineamento del nostro sistema scolastico agli standard dei paesi più avanzati.

## 1. La *governance*

Sulla *governance* la discussione fra Stato e regioni è stata sfibrante: i centralismi ricorrenti, le preoccupazioni corporative, l'approccio ideologico di talune forze politiche a partire dalla Lega Nord, hanno slabbrato quella discussione.

La verità è che non si è voluto prendere atto della irreversibilità delle riforme istituzionali disegnate e trasformate in legge nella XIII legislatura<sup>(3)</sup>. E che è ancora

---

<sup>(3)</sup> Legge 59/97 e legge 3/2001 con tutti i relativi decreti che ne sono derivati; senza dimenticare –specie per la scuola- i regolamenti di attuazione a partire dal DPR 275/99.

forte (se non in chi governa, certamente in tanta parte dell'Amministrazione) l'idea che esista una contrapposizione fra gli interessi della collettività e quelli dei singoli, fra istituzioni e cittadini. Così però si dimentica che fra i compiti di chi governa e fra le funzioni dell'amministrazione pubblica vi è la ricerca costante delle soluzioni più adatte per raggiungere l'equilibrio fra la più ampia cooperazione fra tutti e la necessaria competizione, per mitigare, come dice Margalit<sup>(4)</sup>, la tensione fra cooperazione e competizione.

Si è quindi continuato a immaginare norme e codicilli che avevano il solo scopo di riproporre regole che la semplificazione introdotta aveva soppresso. Controlli, freni e impedimenti per conservare un potere peraltro privo di contenuto. Basti, come esempio, la reintroduzione dei provveditorati agli studi (certo con altro nome) effettuata dal ministro Fioroni nel settembre 2006 con la convinzione, forse, di potere esercitare più agevolmente per via burocratica un ruolo che richiedeva invece più attenzione ai cittadini e alle loro comunità nel progettare e più equilibrio nell'eseguire.

Occorre, oggi, ripartire da due punti fermi: l'autonomia scolastica ormai costituzionalizzata nel nuovo testo della Costituzione introdotto con la riforma del Titolo V (art. 117, Cost.) e i nuovi istituti previsti dalla legge n. 42/09 sul federalismo fiscale, essenziale strumento di attuazione della nuova forma di Stato (definita anch'essa dalla riforma del Titolo V).

Le legge n. 42/09 impone la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep), dei fabbisogni e dei costi *standard*; per ciò solo rende difficili le interpretazioni restrittive dell'autonomia che finora l'amministrazione aveva imposto con felpata tecnica gattopardesca. Infatti, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni non può più essere rinviata *sine die* e ciò ridà sostanza all'ispirazione

---

<sup>(4)</sup> Avishai Margalit, *Sporchi compromessi*, Il Mulino 2011, p. 43.

originaria e quindi alla piena attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e della sua nuova *governance*.

L'autonomia (e qui sta il suo valore costituzionale) esige (ma determina anche) di fare delle scuole l'interfaccia delle autonomie locali e quindi il luogo dove verificare che i livelli essenziali delle prestazioni realizzino il diritto all'istruzione in tutte le sue forme rafforzando l'efficacia dell'azione educativa in termini di gestione dei contenuti e di miglior utilizzo delle risorse.

Occorre ovviamente garantire che lo Stato fissi gli indirizzi e provveda a monitorarne l'attuazione e valutarne gli esiti. Le norme generali sull'istruzione rappresentano quindi il primo punto di riferimento per la definizione dei Lep che (in estrema sintesi) devono regolare:

- a) il diritto dei cittadini a un servizio di istruzione aperto a tutti;
- b) gli strumenti volti a garantire che tale servizio sia di qualità, anche attraverso la periodica valutazione dei suoi risultati;
- c) il modo in cui il servizio va gestito dalle scuole autonome, in rete con le istituzioni locali, al fine di corrispondere alle esigenze delle diverse comunità.

La definizione dei Lep da parte dello Stato quindi è il primo (e il più significativo) strumento per esercitare la funzione di indirizzo che la Costituzione prescrive.

Prioritaria è la determinazione dei Lep relativi all'organizzazione del diritto all'accesso al sistema educativo nel suo complesso e alla tutela dei diritti derivanti dalle norme generali sull'istruzione. I diritti da garantire (una volta stabiliti quelli legati all'accesso all'istruzione) si concretizzano nella qualità degli insegnamenti erogati, nella qualità del personale e delle strutture e in una organizzazione del sistema educativo che integri verticalmente e orizzontalmente i singoli segmenti fra loro.

Accanto a questi la discussione più recente colloca oggi quelli relativi alla valutazione qualitativa delle prestazioni, all'integrazione dei soggetti deboli e alle pari opportunità di genere fino alla affermazione di un diritto che li riassume e sintetizza pressoché tutti: il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

A partire dagli obiettivi generali quindi, i Lep devono riguardare gli *spazi* (dimensione, organizzazione, sicurezza, laboratori, cablaggio, manutenzione), l' *accoglienza* e l' *inserimento* (diritto allo studio, trasporti, sportello, valutazione), la *trasparenza* (documentazione), l'*insegnamento/apprendimento* (aule, laboratori, insegnamento individualizzato, curriculum obbligatorio complementare e opzionale, orientamento) e infine i *supporti* (biblioteche, multimedialità).

## **2. La questione giovanile**

Sui giovani va abbandonato ogni approccio predicatorio: i dati a disposizione, siano essi relativi alla disoccupazione giovanile o alla dispersione scolastica, testimoniano l'esistenza di un problema sociale di dimensioni gigantesche la cui responsabilità è dei governi e delle generazioni precedenti. Per risolverlo occorre ovviamente investire nella valorizzazione delle risorse umane, a partire dalle generazioni più giovani, favorendo il merito, la serietà professionale e l'impegno.

In prospettiva, si dovrebbe pensare a un vero e proprio piano del lavoro che passa, per le nuovissime generazioni, da un intervento sul sistema educativo che lo metta in relazione con il mercato del lavoro; nel breve termine, per i giovani di adesso, si dovrebbe pensare a misure di promozione del merito, di ampliamento del diritto allo studio anche con l'introduzione ed il significativo finanziamento di prestiti

d'onore e di agevolazioni alle imprese che investono nella valorizzazione di giovani a diversi livelli di qualificazione.

Vogliamo sottolineare una importante distinzione: l'intervento sulla struttura del sistema educativo, per quanto auspicabilmente tempestivo, non potrà avere alcun effetto prima di 10/15 anni dal suo inizio. Le ipotesi su cui lavorare quindi vanno elaborate e sperimentate senza dimenticare che, per alcuni milioni di giovani che frequentano e frequenteranno il sistema, quelle "riforme" non avranno comunque effetto. Per questi ultimi, quindi, occorre prevedere un pacchetto di misure straordinarie di rapida implementazione: in primo luogo quelle relative all'accesso e alla qualità delle prestazioni (già accennate) e poi quelle riferite al rapporto con il mercato del lavoro e alla progressiva modifica dei curricula in direzione di una prevalente laboratorialità favorita dall'uso delle tecnologie (rapporto da alimentare costantemente).

Interventi di questa natura presuppongono però l'esistenza di una *governance* che abbia fra i suoi protagonisti le istituzioni locali e le forze sociali e che abbia come compito esplicito quello di realizzare l'integrazione fra istruzione, formazione e lavoro.

L'integrazione fra istruzione, formazione e lavoro è un tema su cui vi è da anni una generale convergenza, per la quale si riscontra tuttavia un'oggettiva difficoltà a trovare le necessarie sintesi operative ai differenti livelli. Si consideri che il Sistema informativo Excelsior, nell'anno 2010, ha certificato che le imprese non sono riuscite a coprire il 26,7% delle loro esigenze occupazionali.

Contemporaneamente i tassi di disoccupazione giovanili hanno superato il livello di un giovane ogni quattro (con punte più accentuate per donne ed aree a ritardato sviluppo).

Questa integrazione rappresenta, quindi, una questione complessa che coinvolge la cultura delle famiglie, quella dei giovani, quella delle comunità che operano e vivono i

differenti territori, ma anche quella del personale dirigente e docente del sistema formativo. Questione complessa che può e deve essere affrontata chiamando in causa le condizioni di funzionalità della scuola e della formazione professionale verso la domanda del sistema lavorativo e sociale.

Si tratta di promuovere un nuovo approccio che deve tenere ben presente questa necessità e deve saper coinvolgere tutte le realtà da quelle familiari, associative a quelle rappresentative della domanda lavorativa delle imprese.

Scuola, formazione professionale e lavoro è necessario che collaborino, nei diversi territori, nella forma più stretta e cooperativa possibile, con l'obiettivo di rispondere alla domanda culturale, sociale e lavorativa per favorire la crescita delle persone e lo sviluppo della società.

### **3. La didattica**

Sul modello didattico è il momento di raccogliere le esperienze di tanti paesi stranieri e mostrare come la nostra ricchissima tradizione culturale si possa assai meglio valorizzare in ambienti e con percorsi di apprendimento diversi dagli attuali.

Si deve, crediamo, far convergere due scelte in atto da tempo che hanno punti di partenza distinti: l'introduzione delle Ict (con le obbligatorie conseguenze sulla didattica) e l'abbandono dell'attuale gabbia disciplinare. Sotto il primo profilo, si tratta ovviamente non tanto di assicurare una pur indispensabile alfabetizzazione informatica quanto di attrezzare gli studenti a fare delle Ict uno straordinario strumento di conoscenza critica, di crescita, di arricchimento culturale, di allargamento spaziale e culturale degli interessi e delle relazioni, riducendo il rischio di restarne prigionieri e vittime. Sotto il secondo profilo, si potrebbero adottare modelli simili a quello finlandese che nelle scuole superiori mette a disposizione della scelta degli studenti diverse decine

di discipline curando, ovviamente, l'equilibrio fra quelle fondamentali, poche, e tutte le altre.

Un impianto siffatto deve obbligatoriamente essere completato da ben definiti percorsi di orientamento in tutti gli snodi fondamentali (all'inizio dei diversi cicli e a conclusione del percorso di istruzione in vista dell'università) e da un sistema di valutazione dell'efficacia dell'azione educativa.

In questo quadro la questione degli insegnanti (sulla quale la ricerca si è soffermata a lungo e che nel volume è oggetto di diversi contributi) va collocata in una discussione sul rapporto fra sistema educativo e sviluppo, individuando in questi professionisti della formazione lo strumento essenziale per il raggiungimento dei risultati attesi.

Partire da questa convinzione, che riconosce giustamente agli insegnanti un ruolo centrale e non sostituibile mai nel processo di realizzazione delle finalità del sistema educativo, consente di affrontare senza equivoci la delicata questione della valutazione delle loro prestazioni e dell'efficacia dell'azione educativa. Entrambi questi approcci sono oggi presenti nel dibattito (che ha superato la fase di rifiuto aprioristico di ogni ipotesi di valutazione dei docenti) e comincia a prender forma una soluzione che vede comunque nel rapporto con i pari e nel riconoscimento da parte della comunità scolastica nel suo insieme le ragioni della propria legittimità.

Ma la questione del modello didattico porta con sé l'obbligo di una riflessione approfondita sugli ambienti di apprendimento che troppo a lungo (e ancora oggi) sono considerati una sorta di variabile indipendente, irrilevanti per i cambiamenti da introdurre.

Sarebbe molto facile definire gli ambienti di apprendimento a partire da ciò che di essi, nella scuola di domani, va radicalmente modificato. Aule fatte solo per ascoltare, assenza di supporti didattici, tecnologie casuali e spesso improprie, sono però solo l'aspetto macroscopico di

una realtà che è fatta anche e soprattutto di una organizzazione del lavoro (quadro orario e articolazione per discipline) incompatibile con le competenze che devono essere acquisite. Per non parlare della quasi totale privazione di luce, colori e suoni che sono, viceversa, essenziali nel processo di apprendimento.

L'espressione sintetica per cominciare a tratteggiare la definizione di ambiente di apprendimento è luogo di lavoro: bottega dove il maestro mette ognuno dei suoi allievi nelle condizioni di imparare a costruire il proprio capolavoro, lo fa in modo differenziato dall'uno all'altro, unendoli per gruppi omogenei di volta in volta diversi, e lo fa guidandoli ad una abitudine alla cooperazione che è il primo strumento per valorizzare ed esaltare le capacità dei singoli.

Tutto ciò fino a qualche anno addietro non sarebbe stato possibile se non in isolate esperienze: oggi è a portata di mano grazie alle tecnologie dell'informazione che mettono a disposizione una infinità varietà di percorsi, di dati, di procedure. Naturalmente a condizione che ci sia una guida esperta (ancora il maestro!) che deve innanzitutto mettersi in condizione di superare la propria condizione di minorità tecnologica nei confronti dei suoi allievi nativi digitali; e che deve poi partire dalla convinzione che la sua esperienza e la sua competenza (magari accompagnata da una maggiore capacità nell'uso!) sono indispensabili ai ragazzi per non accogliere passivamente i dati di *wikipedia* o perdersi nei milioni di pagine affastellate casualmente dai grandi motori di ricerca o, peggio, degradare in un uso solitario della rete; la quale, invece, può essere un formidabile strumento per la acquisizione di nuove conoscenze, per il lavoro di gruppo e per le relazioni interpersonali.

L'ambiente di apprendimento, quindi, deve consentire una progettazione didattica che si connota come operazione aperta, pronta all'uso dello studio dei casi, del *problem solving*, della simulazione e di tutte le strategie che fanno

ricorso a problemi autentici, ancorati in contesti concreti e che proprio per questo non hanno soluzioni univoche e predeterminate. Per far ciò deve definirsi come luogo nel quale, anzitutto, sia possibile esprimersi e ascoltare e attraverso questa pratica confrontarsi con gli altri sul contesto, le procedure, le valutazioni, le azioni che innescano il processo di apprendimento che si sviluppa poi lavorando in gruppo e identificando obiettivi e percorsi per raggiungerli<sup>(5)</sup>.

Occorre, come recita il “manifesto” del progetto francese *La main à la pâte*, partire dalla convinzione che «si apprende attraverso l’azione, mettendosi in gioco e coinvolgendosi; si apprende in modo progressivo, sbagliando, cioè per conoscenza ed errore; si apprende interagendo con i propri pari e con i più esperti, esponendo il proprio punto di vista, confrontandolo con quello degli altri e con i risultati sperimentali per saggiarne e controllarne la pertinenza e la validità»<sup>(6)</sup>. Dal 1996, quando quel manifesto fu pubblicato, ad oggi, in molti altri Paesi la strada verso cambiamenti strutturali importanti è stata esplorata; i risultati sono certamente diversi da un Paese all’altro, anche in ragione delle reazioni ai giudizi che, periodicamente, le rilevazioni internazionali fornivano ai decisori politici. E certo molto c’è ancora da fare dappertutto, in ispecie se si tiene conto dell’innovazione che le tecnologie determineranno in modo sempre maggiore nella relazione fra insegnamento e apprendimento.

L’Italia ha purtroppo affrontato questi temi negli ultimi dieci anni (almeno per quanto riguarda le politiche concrete) quasi solo dal punto di vista delle risorse, in un acceso conflitto fra chi ne chiedeva di più, ma destinandole

---

<sup>(5)</sup> Per le considerazioni sugli ambienti di apprendimento il riferimento principale è ai lavori di Silvano Tagliagambe e in particolare all’intervento da lui svolto al Convegno ANDIS di Bologna nel marzo 2011, apparso su *Education 2.0*.

<sup>(6)</sup> cfr. <http://lamap.inrp.fr/>

prevalentemente al personale, e chi le riduceva in nome di sprechi, che però non venivano mai esattamente individuati. Di risorse, come vedremo subito, c'è bisogno: ma sarebbe bene decidere prima per farne che cosa. Sapere su quali risorse si può contare è certo importante: ma non indica le cose da fare. Di più: avere idee precise e convincenti sulle cose da fare, aiuta spesso a trovare le risorse necessarie per farle.

#### **4. Le risorse**

Sulle risorse non esistono soluzioni semplicistiche. Si tratta di un'equazione complessa che deve conciliare tre esigenze: l'esigenza di individuare risorse aggiuntive da destinare al sistema educativo, l'esigenza di liberare risorse finanziarie già destinate all'istruzione spostandole da impieghi non produttivi verso il rafforzamento dell'efficacia e dell'efficienza nell'azione educativa, e l'esigenza di trasferire pienamente nei territori il governo responsabile delle risorse.

Sotto il secondo profilo, è necessaria una rigorosa politica di razionalizzazione delle risorse disponibili all'interno del sistema dell'istruzione e di riqualificazione della spesa per l'istruzione e la formazione in generale: nel libro non mancano indicazioni utili.

Sotto il primo profilo, il problema dell'adeguamento delle risorse finanziarie complessivamente destinate al sistema educativo va affrontato su due piani diversi non alternativi fra loro. Da una parte, occorre riproporre con forza le ragioni di una priorità strategica degli investimenti e della spesa pubblica nel settore formativo (cfr. Rapporto *Attali*), nel quadro di un deciso recupero della capacità di programmazione e di decisione strategica sulla allocazione delle risorse che è compito irrinunciabile della buona politica (per i tagli lineari basta un buon ragioniere!). Dall'altra,

occorre creare le condizioni che consentano di integrare le declinanti risorse pubbliche con risorse provenienti dalle famiglie (e in qualche caso anche dal mercato) come accade largamente in molti Paesi europei e non solo.

Già nel corso di questi ultimi due anni il confronto fra l'analisi del Libro bianco pubblicato dal Mef nel 2007 e la politica di tagli lineari praticata dall'attuale governo, ha messo in evidenza che la giustezza dell'obiettivo (ridurre la spesa) non offre di per sé garanzia della validità degli strumenti adottati. A ciò si deve aggiungere (e dati recenti di fonte Ocse lo ribadiscono) che, nell'*education*, la confusione concettuale fra aumento degli investimenti pubblici e privati da una parte e aumento della spesa pubblica può condurre a conclusioni del tutto errate. Nel 2007 a fronte di una spesa delle famiglie in istruzione che in Italia si fermava all'8.9% della spesa complessiva nel settore, il Regno Unito, la Germania, la Spagna o gli Usa si attestavano, rispettivamente, su livelli del 30.5 (Uk), 14.6 (D), 12.7 (E), 39.9 (Usa).

Occorre dunque creare le condizioni per attrarre investimenti privati e innanzitutto investimenti delle famiglie, anche definendo un sistema di regole, di incentivi (anche fiscali), e di strumenti che rendano più largo e diffuso tanto il contributo a titolo di liberalità (o, *rectius*, di intervento di sussidiarietà orizzontale), quanto l'investimento di lungo termine nella formazione e nella ricerca.

Ma occorre anche garantire che di questi investimenti si faccia il miglior uso possibile. Possono rappresentare un moltiplicatore importante se utilizzati nel quadro di una efficace programmazione locale. Un ben congegnato sistema di prestiti d'onore, anche finanziati con risorse private (ma con garanzie pubbliche), può ulteriormente contribuire ad arricchire il complesso delle risorse disponibili, ma anche a evidenziarne la correlazione con l'efficacia e i risultati del lavoro formativo.

Quanto al trasferimento nei territori del governo delle risorse è evidente che esso non può eludere il nodo della spesa ma deve affrontare i problemi della sua riqualificazione e del suo contenimento attraverso misure che siano coerenti con l'esigenza, non meno rilevante, di elevare la qualità dell'offerta formativa.

Fra queste anzitutto bisogna guardare al ripensamento dell'unità organizzativa minima cui fare riferimento per la governance dell'autonomia scolastica. Occorre tener conto delle profonde modificazioni introdotte nel quadro istituzionale complessivo dalla legge costituzionale n. 3/01 e dai provvedimenti attuativi conseguenti. Il trasferimento di competenze legislative (alle regioni) e amministrative (agli enti locali) ha comportato un inizio di riflessione sulle modalità di gestione complessiva di tali competenze. In particolare l'applicazione "dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" implica la costruzione di aggregazioni tra i comuni, ai fini della gestione delle nuove competenze, che, per dimensioni territoriali e/o per popolazione, garantiscano una congrua dimensione degli interventi.

In un simile quadro si colloca anche il tema della gestione, necessariamente da unificare, di istituti scolastici di ogni ordine e grado all'interno di territori il più possibile omogenei, per tradizioni storico-culturali e vocazioni produttive: essa non solo consente intuibili risparmi amministrativi ma determina una maggiore fluidità nel rapporto tra i diversi indirizzi formativi ed un più stabile rapporto con il territorio. Avere come riferimento, non solo culturale ma anche amministrativo, non la singola scuola ma la rete può favorire la realizzazione di un simile obiettivo.

Della ricerca della Fondazione Astrid questo volume presenta i risultati più significativi, in termini di analisi, indirizzi culturali e politici e proposte concrete.

E' un contributo a una discussione aperta che deve coinvolgere tutti gli attori, senza pregiudizi né discriminazioni ideologiche o politiche, com'è nella tradizione e nella storia della nostra Fondazione. Ma con in più la convinzione (comune a quanti hanno contribuito a questo volume) che i problemi dell'istruzione e della formazione devono per loro natura essere affrontati con il metodo del confronto libero e con logica *bipartisan*, e devono essere sottratti allo scontro aprioristico fra le parti politiche e le rispettive tifoserie. Occorre, al contrario, sviluppare con il contributo di tutti quella forte capacità di progettazione e di innovazione che sola può consentire di assicurare, attraverso un sistema scolastico all'altezza delle sfide del mondo di oggi, il futuro dell'Italia di domani e l'avvenire delle generazioni future.