

COMMISSIONE VII

CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

(n. 6)

SEDUTA DI MARTEDÌ 2 AGOSTO 1994

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, ONOREVOLE FRANCESCO D'ONOFRIO, IN ORDINE AI CRITERI DI ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 1993, N. 537, IN MATERIA DI AUTONOMIA SCOLASTICA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **VITTORIO SGARBI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **DOMENICO BENEDETTI VALENTINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del ministro della pubblica istruzione, onorevole Francesco D'Onofrio, in ordine ai criteri di attuazione della delega di cui all'articolo 4 della legge 24 dicembre 1993, numero 537, in materia di autonomia scolastica:		Aprea Valentina (gruppo forza Italia) ...	119, 120
Sgarbi Vittorio, <i>Presidente</i>	113, 118, 119	D'Onofrio Francesco, <i>Ministro della pubblica istruzione</i>	113, 119, 120
Benedetti Valentini Domenico, <i>Presidente</i>	123	Masini Nadia (gruppo progressisti-federativo)	119, 127, 128
	125, 128	Vignali Adriano (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	123

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 14,50.

Audizione del ministro della pubblica istruzione, onorevole Francesco D'Onofrio, in ordine ai criteri di attuazione della delega di cui all'articolo 4 della legge 24 dicembre 1993, numero 537, in materia di autonomia scolastica.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro della pubblica istruzione, onorevole Francesco D'Onofrio, in ordine ai criteri di attuazione della delega di cui all'articolo 4 della legge 24 dicembre 1993, numero 537, in materia di autonomia scolastica.

Onorevoli colleghi, la presenza del ministro della pubblica istruzione, assiduo di questa Commissione, ci consente di ascoltare la sua posizione e quella del Governo in materia di autonomia scolastica. Seguiranno gli interventi dei colleghi, mentre la replica del ministro avrà luogo nella giornata di domani.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ministro della pubblica istruzione*. Cercherò di essere essenziale nella mia esposizione, in modo da consentire alla Commissione una valutazione dei primi orientamenti del Governo in materia di autonomia scolastica. Desidero preliminarmente formulare una precisazione: nel mio primo incontro con la Commissione avevo preannunciato che il Governo avrebbe chiesto una proroga di tre mesi rispetto alla scadenza di settembre originariamente prevista, sia per un ripensamento sulla delega e sulla sua attuazione sia per il desiderio di far partecipare nel modo più ampio possibile la

scuola italiana alla valutazione sulle riforme che la riguardano profondamente.

Il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge con il quale si chiede al Parlamento di prorogare la delega concernente il riordino dei ministeri al 31 ottobre 1995, mentre prevede che la delega concernente il riordino della scuola trovi scadenza più a breve, il 31 gennaio 1995. Il ministro per la funzione pubblica avrà modo di spiegare come l'ipotesi di una più lunga proroga per quanto riguarda la delega relativa al riordino dei ministeri sia fondata su un ripensamento della funzione di Governo nel suo insieme; si è però preso atto che per quanto riguarda la scuola, dovendo decollare una così importante riforma il 1° settembre 1995, occorre far sì che trascorran alcuni mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi prima che essa prenda corpo. Questi mesi saranno sostanzialmente dedicati ad una definizione dell'ambito territoriale dell'autonomia scolastica, definizione senza la quale la riforma rischierebbe di restare priva di senso.

Ritengo quindi che l'obiezione avanzata da alcuni membri di questa Commissione circa l'opportunità di affrontare in Assemblea la richiesta di proroga sia superata.

Aggiungo, relativamente alla riforma del Ministero della pubblica istruzione, che il Consiglio dei ministri si è convinto che senza di essa non possa sussistere una ridefinizione dell'autonomia degli organi collegiali. Pertanto, nella relazione che accompagna il disegno di legge di proroga si afferma che il Governo è impegnato ad attuare anche la riforma del Ministero della pubblica istruzione entro il 31 gennaio 1995.

L'incontro odierno, secondo l'impegno assunto qualche settimana fa, rappresenta

il primo momento di illustrazione dei criteri politici di attuazione della delega. Alla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva, il Governo indicherà i criteri politici concernenti l'intero arco di attuazione della stessa, cioè le questioni dell'autonomia, degli organi collegiali, della riorganizzazione del Ministero, nonché dell'istruzione artistica, per la quale prevediamo un provvedimento distinto.

Sui risultati dell'incontro di settembre con le competenti Commissioni di Camera e Senato il Governo si baserà per adottare gli schemi dei decreti legislativi che saranno diramati entro lo stesso mese alle scuole per la consultazione di base.

Spero di ottenere in questo modo un ausilio all'esercizio della delega, dando da un lato garanzie al Parlamento in una fase preventiva all'espressione del suo parere e dall'altro la possibilità al Governo di conoscere in anticipo le linee di fondo su cui la riforma possa ragionevolmente essere sottoposta al confronto culturale con il sistema scolastico, per il recepimento di eventuali ed opportuni suggerimenti migliorativi.

Ho avuto modo di dire che il Governo desidera essere accompagnato dalle due Commissioni parlamentari nell'esercizio della delega, attribuita dal precedente Parlamento, che ha il merito di aver escogitato la riforma ed indicato lo strumento per attuarla. La delega è stata conferita al Governo nella sua astratta configurazione, pertanto essa sarà applicata da un Esecutivo che non esisteva al momento della sua attribuzione. Per questo, il Governo ritiene che gli indirizzi che saranno forniti dalle Commissioni siano fondamentali ai fini dell'esercizio della delega.

Ritengo che si debba partire dall'autonomia scolastica, confermando l'opinione che essa rappresenti la « Costituzione » della nuova scuola italiana. Questa definizione, un tempo astrattamente retorica e priva di contenuto politico e normativo, comincia oggi ad assumere un suo significato. Ciò anche perché, man mano che abbiamo approfondito questi temi, ci siamo resi conto che alcune delle spinte a fare dell'autonomia scolastica il perno

della riforma non hanno — per così dire — maturato fino in fondo le conseguenze ed i presupposti di questa scelta.

Il sistema scolastico italiano sostanzialmente sarà basato su un nuovo binomio: autonomia scolastica, da un lato; sistema nazionale di valutazione, dall'altro. Perché nell'autonomia scolastica il Governo non vede la dissoluzione della natura nazionale del sistema formativo ma una sua profonda modifica. La natura nazionale del sistema formativo richiede che resti nazionale la definizione degli obiettivi formativi (perché questi sono un bene pubblico di rango nazionale) e la definizione degli obiettivi formativi richiede che vi sia — ad accompagnare il rispetto di tali obiettivi — un sistema nazionale di valutazione. La novità consiste nel fatto che la scuola, che diventa persona giuridica autonoma, diviene soggetto che rende flessibili gli obiettivi formativi e la dimensione nazionale dell'istruzione; li rende flessibili in riferimento al territorio di operatività.

Si tratta di un punto molto delicato, perché su questo equilibrio tra dimensione nazionale dell'istruzione e valenza locale della flessibilità si deve costruire il nuovo sistema scolastico, che è profondamente diverso dal vecchio, però non è un sistema nel quale si perde la dimensione nazionale dell'istruzione. Il sistema parte dalla scuola: dai due perni dell'orientamento del Governo da me ricordati in una precedente audizione — centralità dello studente e competitività — discendono i due perni del nuovo sistema scolastico: la centralità dello studente significa la centralità della scuola nel sistema; la competitività significa sistema nazionale di valutazione. È ovvio che chi ha dato la delega l'anno scorso poteva non avere questo binomio come riferimento politico-culturale e questa è la ragione per la quale il Governo cerca di attuare la delega voluta da altri in modo che sia qualcosa di diverso, ma non vuole un'altra cosa: vuole una diversa attuazione della delega, non l'assenza della delega o qualcosa di alternativo. Dico questo perché ci stiamo addentrando per la prima volta in una revisione comples-

siva del sistema scolastico italiano, come probabilmente non si era mai potuto fare precedentemente.

Punto centrale dell'autonomia è che in essa debbono poter essere versate porzioni molto significative della gestione del personale docente, perché quest'ultima attiene alla costruzione della scuola-comunità, che ragionevolmente non è il modo con il quale la scuola ha funzionato fino ad oggi. Nella scuola-comunità l'essenzialità del docente è ovvia ma non è altrettanto ovvio il modo con il quale si aggregano i docenti in vista di un progetto educativo d'istituto, che è l'altra grande novità. L'autonomia richiede un progetto educativo d'istituto, che è un modo di specificazione degli obiettivi formativi generali e dei programmi generali di formazione e che vede quindi nella aggregazione culturale e formativa intorno all'autonomia giuridica della nuova scuola italiana la decisiva funzione formativa del docente.

Gestione dei docenti significa che il Ministero della pubblica istruzione, in prospettiva, non dovrà gestire mai più i concorsi, anche quelli per presidi (anche se già oggi non gestisce concorsi nel senso stretto del termine) e che i concorsi avranno una dimensione regionale, pur mantenendo nazionale la qualificazione del docente in quanto tale. La gestione del personale docente, nella sostanza dei poteri che riguardano la sua utilizzazione, diventa punto nevralgico dell'autonomia scolastica. Perché colloco questo punto al centro dell'indicazione dei criteri? Perché le dimensioni territoriali e (più che territoriali) in termini di alunni e di docenti dell'istituto che diventa autonomo sono a questo punto decisive. Dopo tre anni di razionalizzazione della rete scolastica in funzione di risparmio, di contenimento della spesa, dovremo passare quest'anno a una riorganizzazione del servizio scolastico su base territoriale nuova. Tutto ciò che è avvenuto fino ad ora in termini di riduzione di scuole sulla base del numero degli alunni e di altro, nel prossimo anno, dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi, dovrà tendere ad identificare la dimensione ottimale della scuola che diventa soggetto

autonomo sulla base dell'organico compiuto ed arricchito delle competenze professionali ulteriori rispetto a quelle della stessa docenza, che consentono ad una scuola di essere tale. La sufficienza e l'idoneità del personale assegnato all'istituto, la sua utilizzabilità nell'arco delle unità scolastiche comprese nella scuola soggetto giuridico autonomo sono culturalmente un punto di partenza ma dal punto di vista istituzionale sono un punto di arrivo di un processo molto complicato che, come abbiamo visto quest'anno con la razionalizzazione, finisce con l'incontrare resistenze ed obiezioni legate sia a culture campanilistiche sia a culture — per così dire — sconnesse dalla valenza del servizio scolastico sul territorio.

L'opinione del Governo è che una volta posto questo obiettivo — è autonoma la scuola capace di gestire il personale sufficiente per l'intero arco delle funzioni ad essa assegnate — la scuola deve essere anche capace di provvedere in modo integrativo con risorse aggiuntive rispetto a quelle trasferite dallo Stato (per gli elementi di base comuni a tutte le scuole italiane) e a quelle che gli enti locali devono assicurare (sulla base delle risorse di cui sono dotati). Le risorse integrative pongono immediatamente un problema di perequazione tra scuola e scuola nell'ambito di un territorio vicino (pensiamo alla stessa provincia), nell'ambito di più territori provinciali (pensiamo ad una regione) e ovviamente nell'ambito del territorio nazionale. L'autonomia scolastica è l'altra faccia del potere di perequazione, che come tale non può non essere un potere molto forte che non recupera più l'uniformità nazionale del processo educativo ma recupera il valore della comune appartenenza alla comunità nazionale, valore che non può essere disperso.

In questo contesto, l'opinione maturata fino ad oggi è che quando saranno adottati i decreti legislativi sull'autonomia e sulla riforma del Ministero (quindi, dopo il 31 gennaio 1995) nei sei mesi successivi si debba attivare una procedura che metta capo alla identificazione delle scuole giuridicamente autonome; una procedura che

non abbia le caratteristiche della razionalizzazione sperimentata in questi anni — alle cui decisioni ho cercato di dare maggiore collegialità rispetto a quanto non avvenisse prima — ma che garantisca che le scuole concorrano a definire l'ambito, il numero di studenti, la qualità scolastica e la dimensione organizzativa minima, al di sotto della quale l'autonomia non può essere assegnata né pensata. Non possono esservi autonomie di questo rango a vantaggio di scuole di modestissima dimensione. Questo processo complicato non si identificherà con la contrazione, la riduzione, la soppressione che abbiamo conosciuto in questi anni ma costituirà una riorganizzazione del servizio scolastico sul territorio. Quindi, noi pensiamo ad una procedura che nell'arco di tempo tra l'entrata in vigore del decreto legislativo ed il 1° settembre 1995 ci faccia dire quali e quante sono le scuole capaci di autonomia. È un processo lungo, sul quale fin da oggi è bene cominciare a discutere perché ci si possa intendere tra le forze politiche: bisogna capire se alcune forze politiche ritengono che le attuali 14 mila unità scolastiche siano tutte destinatarie di questa autonomia — tale opinione entra in rotta di collisione con la insufficienza del personale, la sua idoneità e le finanze integrative — o se si abbia l'idea di dare l'autonomia a reti scolastiche estremamente larghe, introducendo una sorta di doppio livello tra la singola unità scolastica e la rete grande capace di autonomia. Questi sono i punti politici sui quali il Governo chiede un primo orientamento della Commissione. Noi non siamo favorevoli ad attribuire l'autonomia alle attuali 14 mila scuole per come sono; le riteniamo del tutto indifferenti, per come sono, rispetto all'autonomia, che è la grande riforma. Non sono state pensate in quanto soggetti di questa autonomia e non riteniamo di aggregarle in termini così larghi da fare della rete scolastica un soggetto non più corrispondente alla realtà territoriale.

Ci collochiamo quindi tra questi due estremi in termini di indirizzi. A seconda del modo in cui nascerà la scuola autonoma, infatti, costruiremo gli organi col-

legiali, le loro funzioni e l'organizzazione periferica e centrale dello Stato in materia di istruzione. È evidente che più sparpagliata sarà la platea delle scuole più vi sarà necessità di coordinamento; al contrario, più sarà concentrata la rete scolastica e meno vi sarà bisogno di tale coordinamento.

Per quanto riguarda l'autonomia, si è sviluppato forte interesse per un aspetto: il sistema scolastico italiano presenta oggi una totale carenza di continuità tra i diversi segmenti del processo educativo (tralascio la scuola materna, non perché essa sia meno importante, ma perché possiamo considerarla una realtà non strettamente scolastica; essa, tuttavia, potrebbe essere anche inclusa nel ragionamento). Aggiungo che per quanto riguarda la scuola media superiore resta fermo l'impegno di presentare un disegno di legge entro settembre, prevedendo l'innalzamento a 16 anni dell'età dell'obbligo scolastico.

La continuità del processo di apprendimento non trova oggi né nel Ministero della pubblica istruzione né nei provveditorati agli studi né negli organismi scolastici soggetti capaci di accompagnare il processo educativo dalle elementari alle medie superiori. La soluzione di questo problema è fondamentale ai fini di un mutamento di qualità del sistema scolastico italiano. Riteniamo che l'autonomia scolastica debba rappresentare il perno anche di questa integrazione dei diversi segmenti del processo educativo, non nel senso che essi debbano essere tutti integrati in una sola scuola che comprenda l'arco completo degli insegnamenti, ma per una migliore utilizzazione di parte del personale docente e non allo scopo di utilizzare gli insegnanti in soprannumero o precari. Siamo convinti infatti che una funzione di *tutorship* della docenza, interessata alla continuità del processo educativo, possa appartenere agli insegnanti, rappresentando qualcosa di diverso dall'insegnamento delle discipline oggi previste. L'autonomia scolastica può concorrere all'enucleazione di questa funzione di con-

sulenza alla continuità del processo educativo oggi sostanzialmente inesistente.

Il raccordo tra scuole autonome, capaci di fornire un servizio scolastico distinto per fasce di istruzione, è un problema di grande rilievo che è stato molto dibattuto ma non ha ancora trovato un punto di coagulo.

L'altro aspetto concernente l'autonomia scolastica è quello della provvista dei mezzi finanziari. Il giorno in cui la scuola diventa soggetto giuridico autonomo, dotato di un proprio bilancio (questo già avviene per l'istruzione tecnica e professionale), deve esservi la previsione delle entrate e quella delle spese. Il bilancio della scuola autonoma diventa l'atto di programmazione delle attività e del finanziamento di esso. Deve pertanto esservi la certezza che il trasferimento dei fondi statali avvenga, nonché la certezza — oggi inesistente — che la provvista dei servizi di cui spetta l'erogazione agli enti locali sia assicurata.

Una delle attuali ragioni di sofferenza del sistema scolastico risiede nel fatto che, a volte senza colpa politica né giuridica dell'ente locale, a volte con piena colpa dello stesso, la mancata erogazione di tale provvista concorra al degrado della scuola. La novità istituzionale di grande significato sta quindi nella possibilità per la persona giuridica autonoma-scuola di imporre alla regione, alla provincia, al comune ed alla comunità montana di erogarle finanziamenti in base al bilancio relativo ad una attività concordata e decisa dagli organi di consultazione. Ne abbiamo parlato qualche settimana fa in un convegno delle provincie a Milano e ne parleremo venerdì in un incontro che avrò con i rappresentanti delle regioni, delle provincie, dei comuni e delle comunità montane.

Il problema sta, da un lato, nel come assicurare che il sistema delle autonomie territoriali concorra alla concertazione delle decisioni relative alla parte flessibile dell'insegnamento, non disciplinata uniformemente a livello nazionale, e, dall'altro, nell'individuazione delle garanzie che gli

enti locali devono dare per l'effettiva corresponsione dei fondi stanziati per le scuole.

Le soluzioni sono varie, ma il problema è di grande rilevanza e pone anche questioni di ordine costituzionale non essendo finora garantita da nessuna norma la certezza della destinazione di fondi degli enti locali a fini di politica scolastica.

Per quanto riguarda i fondi provenienti dall'esterno, si pone la questione del rapporto tra scuola ed interessi ad essa esterni. Essa dipende dalle dimensioni della regione (la Lombardia non è il Molise) e da come si strutturerà la pubblica istruzione in sede periferica, se prevalentemente o addirittura esclusivamente in sede regionale o anche in sede provinciale. Occorre decidere se il servizio nazionale di valutazione debba essere abbastanza vicino alla scuola per poterla seguire e quindi essere costituito in sede provinciale: si tratta di questioni aperte, ma la mia opinione è che, sia che si parli di sedi regionali sia che si parli di sedi provinciali, debba esservi un organismo che, comunque lo si voglia chiamare, superando le attuali natura e funzione del consiglio scolastico provinciale, legato ad un tipo di gestione del personale da trasferirsi alle scuole, renda possibile la nuova triangolazione tra scuola, impresa e lavoro, quale fulcro di governo delle risorse della ricerca. Bisogna dare garanzia che le risorse aggiuntive di cui la scuola ha bisogno non vengano contrattate scuola per scuola, impresa per impresa, ma costituiscano una sorta di programma di investimenti, anche in funzione di riequilibrio delle realtà territoriali.

La nuova articolazione di un organismo su base provinciale o regionale (o regionale decentrata) rappresenta una radicale novità, intesa a consentire la formazione del bilancio delle singole scuole per la parte flessibile, ad ottenere l'acquisizione di nuovi mezzi economici esterni ed a garantire che la provvista dei mezzi non sia rimessa alla singola scuola.

Finiremo con il prevedere in sede nazionale un analogo organismo per la grande politica concernente il rapporto

scuola-lavoro. Agli organismi provinciali pensiamo di attribuire anche gran parte dei compiti di orientamento scolastico. Si tratta soprattutto di dare informazioni ed indirizzi allo studente di quinta elementare, di terza media o dell'ultimo anno della media superiore, al fine di orientarlo alla prosecuzione degli studi o alla formazione professionale di competenza regionale o all'università. Questo nuovo organismo dovrebbe quindi farsi carico di funzioni molto significative a garanzia delle istituzioni scolastiche.

Per quanto riguarda la presenza di soggetti diversi dai docenti (genitori e studenti), ritengo che essa debba essere calibrata nel modo seguente: semplificazione estrema degli organismi collegiali al fine di evitare l'esaltazione del professionismo della rappresentanza attraverso una pluralità di elezioni di organismi rappresentativi.

Noi non vogliamo esaltare il professionismo della rappresentanza: i genitori che per professione rappresentano i genitori o gli studenti che per professione rappresentano gli studenti. Altra è la rappresentanza casuale, precisa, altra è la tutela degli interessi dei genitori e degli studenti, che devono avere forme del tutto diverse da quelle di organismi pletorici dove l'equilibrio fra le diverse componenti costituisce il punto di riflessione istituzionale. Ma ripeto che questa è soltanto un'indicazione: organismi rappresentativi essenziali, che non compromettano la libertà del docente dal punto di vista della sua autonomia di docente e che rendano la scuola sensibile a ciò che avviene fuori di essa. Questa è, prevalentemente, la funzione della presenza di soggetti diversi dai docenti. Ciò che avviene fuori della scuola giustamente interessa le famiglie; ciò che avviene fuori della scuola giustamente interessa gli studenti, non nella tecnica dell'apprendimento e dell'insegnamento ma nella socialità che la scuola deve avere.

Questo è un orientamento molto diverso da quello che si è realizzato con i decreti delegati del 1974, che sono stati figli di una diversa cultura della partecipazione, nella quale la partecipazione era un fine e

non un mezzo. Non vorremmo rappresentanze che siano un fine ma rappresentanze che siano un mezzo. Se le rappresentanze fossero intese come un fine a sé, riterremmo questo un fatto negativo.

Mi fermo a questo punto perché consideriamo le questioni tutte centrate sulla costruzione dell'autonomia; gli orientamenti che nascono sull'autonomia rimbalzeranno sugli organi collegiali e sull'organizzazione del Ministero.

PRESIDENTE. Grazie, signor ministro. Suggestiva questa conclusione sul professionismo della rappresentanza, che pone questioni anche di peso, nella scuola, della presenza di rappresentanze di studenti organizzate o di genitori che abbiano un'intenzione di controllo, che può talora essere sbilanciata rispetto ad altri che invece hanno un atteggiamento individuale rispetto al rapporto tra i figli e la scuola. Io stesso, magari nella giornata di domani, avrò modo di porre domande al ministro perché approfondisca questo punto.

È iscritta a parlare per porre domande al ministro l'onorevole Aprea di forza Italia. Vorrei pregare l'onorevole Aprea, che ha preparato una relazione molto importante e ricca e in qualche punto anche non allineata con le posizioni del Governo, di non limitarsi a leggerla, rischiando di indurre nei suoi colleghi una certa sonnolenza e quindi di creare un effetto... (*Siride*). Lodo nell'eloquenza molto fluviale, ricca e astratta dell'onorevole D'Onofrio anche il fatto che essa nasce completamente dal cervello, cioè non è letta, non è predisposta. Quindi, onorevole Aprea, le vorrei rivolgere un consiglio come amico, non come presidente: di spiegare le linee generali della sua relazione e poi leggere i punti cruciali in cui il documento da lei predisposto può essere testualmente importante. Il ministro ha spiegato, in questo modo così dotto e con il suo caratteristico modo di parlare, come intende la scuola. Vorrei che ci fosse un'introduzione alla sua relazione, onorevole Aprea, che spiegasse quali sono i punti in cui essa si diversifica dalla posizione del Governo.

NADIA MASINI. Posso chiedere preliminarmente un'informazione al Governo ?

PRESIDENTE. Senz'altro.

NADIA MASINI. Se non ho inteso male, lei all'inizio ha detto che, nel chiedere un rinvio più corto rispetto a quel che riguarda la riorganizzazione della pubblica amministrazione, intende comprendere, al fianco dell'autonomia, anche la riforma del Ministero.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ministro della pubblica istruzione*. Sì.

NADIA MASINI. Ora, le linee che lei ha esposto come intendimenti hanno riguardato esclusivamente l'autonomia, ma lei ha precisato che è difficile ridefinire l'autonomia se non si precisa il riassetto del Ministero. Nulla però ha detto circa le linee di tale riforma. Intende parlarne oggi ?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ministro della pubblica istruzione*. Non oggi. Ho detto che quella di oggi era nelle mie intenzioni l'indicazione delle questioni che riguardano l'autonomia, perché a seconda di come la definiremo le conseguenze sul Ministero saranno di tipo A o di tipo Z. Poiché l'orientamento è di fare un solo decreto legislativo che riguardi autonomia, organi collegiali e Ministero e non tanti decreti legislativi quanti sono i segmenti, quella sarà l'occasione nella quale emergerà il disegno nel suo insieme. Quando dico che diventa centrale la scuola e che il Ministero diventa funzionale rispetto alla centralità della scuola, è ovvio che, se la Commissione si orientasse in senso radicalmente diverso da quello che il Governo ritiene sulle dimensioni dell'autonomia, cambierebbe la logica cui ispirare la riforma del Ministero. Nella mia ipotesi, ho già in mente un'idea del Ministero.

NADIA MASINI. Dovrebbe essere il contrario ma in ogni caso...

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ministro della pubblica istruzione*. La delega è delega. Quando il Governo emanerà i decreti delegati, se il Parlamento li disattenderà, mica il Governo...

PRESIDENTE. L'onorevole Masini difendeva il potere del Governo.

NADIA MASINI. Nel rapporto tra riforma dell'autonomia e riforma del Ministero, troverei più logico partire dalla riallocazione dei poteri e delle competenze e su questo definire l'autonomia.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ministro della pubblica istruzione*. È il contrario, esattamente.

PRESIDENTE. L'onorevole Masini si ispira ai dettati dell'onorevole Berlusconi: autonomia dei poteri e loro precisa definizione. Lei, invece, mi pare un po' troppo progressista...! (*Commenti*) Indicavo solo dei modelli: vedo una cultura di base progressista e populista in D'Onofrio, invece in lei, onorevole Masini, una cultura delle istituzioni, che è quella che Scalfaro prima e l'onorevole Berlusconi... (*Commenti del deputato Masini*). Sì, certo ma vedo in D'Onofrio una pericolosa inclinazione...

Comunque, onorevole Aprea, la prego di spiegarci le linee generali del suo progetto e le sue difformità da quello del Governo.

VALENTINA APREA. La ringrazio, presidente, ma la dovrò deludere due volte. Prima di tutto perché quella che presento non è la relazione che le ho fatto vedere: è soltanto una riflessione su quel documento.

PRESIDENTE. Quella mi sembrava molto articolata.

VALENTINA APREA. Infatti. Poi, intendo comunque avvalermi di un testo scritto — chiaramente, è un testo sintetico — proprio perché, secondo me, questi sono momenti importanti di discussione parlamentare, che costituiscono comunque una

memoria storica per la Commissione. Quindi, intendo comunque avvalermi anche del testo scritto.

Articolerò il mio intervento sulla necessità dell'autonomia del governo strategico della scuola partendo — ahimè — dai primati negativi del sistema scolastico italiano. Perché parliamo di primati negativi? Perché l'Italia è ormai da troppi anni in una situazione a rischio dal punto di vista della formazione e dell'istruzione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DOMENICO BENEDETTI VALENTINI

VALENTINA APREA. Il fallimento del sistema centralizzato, che a malapena riesce a svolgere i compiti essenziali dell'alfabetizzazione primaria e della preparazione professionale, è stato più volte denunciato, per cui ritengo che sia opportuno partire proprio da questi primati — raggiunti da una gestione politica e amministrativa che ormai ha perduto la consapevolezza degli obiettivi e anche il senso del proprio funzionamento — per pensare poi di superarli e di arrivare ad una riforma complessiva della scuola.

Cominciamo l'elenco di questi primati negativi per dare misura della profondità, dell'ampiezza e dell'urgenza delle trasformazioni che sono necessarie.

Sappiamo tutti, ma vale la pena di ricordarlo visto che stamattina abbiamo appena votato una legge sulla dispersione scolastica, che il 63 per cento degli italiani di età superiore ai 15 anni non ha il diploma di terza media (quindi, solo il 37 per cento della popolazione è in regola con quello che prescrive la Costituzione), solo il 14 per cento possiede un titolo di maturità e solo il 3 per cento è laureato. Con questi livelli di istruzione, l'Italia si colloca agli ultimissimi posti nella graduatoria dei paesi industrializzati ed è costretta a confrontarsi con il Portogallo, la Grecia e la Turchia. Sentiremo spesso parlare di questi paesi, perché sono quelli con i quali — ahimè — ci confrontiamo quando parliamo di sistema scolastico;

non sono certamente gli stessi paesi con i quali ci confrontiamo in campo economico.

L'Italia è il paese dove le scuole hanno meno autonomia decisionale: solo 29 decisioni su 100 spettano agli organismi di gestione, tutto il resto è deciso dal Ministero. È l'unico paese d'Europa, insieme alla Grecia, che non ha avviato né tentato finora un decentramento dell'amministrazione scolastica ai poteri locali ed è l'unico che non ha integrato con finanziamenti statali e convenzioni l'iniziativa privata di formazione nel sistema pubblico.

L'Italia è l'unico paese dell'Unione Europea, compresa la Grecia, che non ha nessun sistema di formazione specialistica dei propri insegnanti a livello universitario, nonostante le leggi del 1977 e del 1990 abbiano istituito formalmente questa specializzazione.

Nonostante i bassi livelli di scolarizzazione della popolazione adulta e la disoccupazione strutturale fra le più elevate dei paesi dell'OCSE, l'Italia non ha mai avviato neanche un tentativo di istituzione di un sistema di educazione permanente o continua degli adulti. Gli insegnanti italiani sono, in rapporto alla popolazione, i più numerosi del mondo ma non esiste per loro nessuno sviluppo di carriera né ruoli specialistici o di supporto alla didattica.

L'Italia è l'unico paese nell'OCSE che non riesce da cinquant'anni ad iniziare regolarmente l'anno scolastico (questo è un problema caro al nostro ministro). Il carousel degli insegnanti e la nomina dei supplenti annuali può durare fino al mese di aprile. Poi, ricordo al ministro, che a settembre si troverà alle prese con questa norma, che il nostro è l'unico paese dove una norma legittima i movimenti di personale anche dopo trenta giorni dall'inizio delle lezioni. Anche lei, signor ministro, dovrà far fronte a settembre a questo adempimento!

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ministro della pubblica istruzione*. Quest'anno sì, purtroppo!

VALENTINA APREA. L'Italia è altresì l'unico paese in cui i supplenti vengono

assunti da un'autorità diversa da quella che gestisce la scuola. Essa è l'unico paese d'Europa dove il *curriculum* educativo è tutto fissato dal centro (programmi, contenuti, metodi, criteri di valutazione) ed in cui non esiste alcuna possibilità di scelta per l'utente tra materie opzionali facoltative o elettive. Non si attribuisce quindi alcun rilievo alla committenza sociale.

L'Italia è l'unico paese d'Europa, insieme alla Grecia, a non disporre di un servizio di valutazione del prodotto (il ministro ha però appena detto che lo avremo presto). Il Ministero non dispone nemmeno di un servizio informativo autonomo, ricorrendo all'appalto ai privati (sappiamo del relativo scandalo).

Il nostro è l'unico paese europeo a non conoscere criteri di delegificazione della normativa scolastica, anche se ci stiamo avvicinando a questo risultato. Anche le più minute disposizioni attuative di obiettivi o indirizzi vengono fissate dalle leggi. La raccolta delle circolari ancora valide comprende parecchi volumi, per un totale di 9 mila pagine; il testo unico delle leggi sulla scuola, inoltre, contiene 676 articoli, mentre la legge organica che ha riordinato il sistema scolastico spagnolo, dalle materie all'università, conta solo 67 articoli, e la legge di orientamento francese appena 28.

L'Italia è l'unico paese in cui, in alcuni casi, le circolari hanno preceduto le leggi: ad esempio, nel caso dell'inserimento degli alunni con *handicap* nel biennio della secondaria.

Ancora, il nostro è l'unico paese europeo a non disporre di alcun servizio di supporto all'attività formativa, ad eccezione degli IRSSAE, che, fatte salve due o tre eccezioni, non hanno alcun rapporto con le scuole.

L'Italia ha altresì il rapporto alunni-insegnante e il numero degli alunni per classe più bassi del mondo, ma i dati della produttività scolastica (selezione, abbandoni, ripetenze, competenze nelle discipline fondamentali) si collocano mediamente al quattordicesimo o al quindicesimo posto nella graduatoria dei paesi industrializzati.

In Italia è previsto il più lungo periodo di vacanze estive (il ministro aveva tentato di ridurlo, ma gli è andata decisamente male!) e vi è una legge che vieta qualsiasi attività didattica dal 30 giugno al 31 agosto. L'Italia inoltre conta il maggior numero di ore di lezione alla settimana e, nello stesso tempo, la giornata di studio più corta. Al contrario del resto d'Europa, quasi tutte le scuole sono aperte solo al mattino.

Visti questi primati, risulta sempre più difficile l'ingresso dell'Italia nel novero dei paesi moderni in tema di formazione. In queste condizioni, il Parlamento non può nemmeno assolvere seriamente alla sua funzione decisionale, di indirizzo e di controllo, e tanto meno lo può fare il Ministero. Ci vuole qualcosa di più di semplici ed episodici miglioramenti di questo o quel segmento del sistema o nel campo della gestione per arrivare ad un nuovo, durevole equilibrio nel quale l'educazione possa ridiventare un fattore di stabilità e di coesione sociale, invece di essere fonte permanente di tensione, di turbolenza e di conflitto.

Come può il nostro paese far fronte a questi problemi, quali risposte può dare? Il primo ostacolo è quello dell'accentramento del sistema di istruzione. Un'amministrazione centrale altamente inefficiente controlla tutte le decisioni, dai programmi ai contenuti degli esami, fino all'istituzione o alla chiusura delle scuole. Dal centro migliaia di scuole sono controllate sia direttamente sia tramite le articolazioni regionali o provinciali dell'amministrazione.

Esistono però limiti ancor più gravi del centralismo, che voglio qui denunciare. In primo luogo, la pesantezza e l'inerzia: così le riforme più ambiziose coesistono con le strutture più vecchie ed antiquate, mentre l'esperienza dimostra che l'innovazione si realizza solo in presenza di crisi drammatiche e di rottura col passato. In questo quadro l'autonomia diventa per il sistema italiano una necessità; il che non significa — come sostiene qualcuno — dimenticare l'altrettanto necessaria costruzione del li-

vello strategico di governo del sistema nel suo complesso. Le due cose sono complementari.

L'accrescimento dell'autonomia e della responsabilità delle scuole, sul piano didattico, organizzativo e finanziario, per stimolare l'iniziativa dei capi d'istituto e degli insegnanti e per dare alle scuole la possibilità di tener conto con sensibilità dei problemi e delle opportunità del contesto sociale, implica la capacità del centro di formulare un proprio, esplicito progetto educativo. Si chiede quindi al Ministero ed al centro di fissare le linee forza del futuro sistema educativo.

Per queste ragioni, in un sistema in cui ci auguriamo che le decisioni importanti non siano più assunte dal centro né dalla burocrazia (ancora peggio!) degli uffici periferici ma a livello locale, è necessario presupporre un quadro di riferimento comune ai soggetti interessati, siano essi dirigenti delle scuole o dirigenti amministrativi responsabili degli enti locali. Davanti al rischio di squilibri di sistema, bisogna che l'azione e le decisioni dei soggetti locali e regionali si integrino in una visione prospettica ed insieme dettagliata e dinamica. Solo l'immediato avvio del processo di autonomia può suscitare una vera partecipazione al largo dibattito nazionale che si attende da anni. Vitalizzare ed alimentare tale dibattito, per ottenere il necessario consenso, non solo formale, richiede uno sforzo straordinario.

Passo ora ad illustrare la proposta di forza Italia. Il progetto che forza Italia intende sostenere vuole innanzitutto introdurre una vera e propria carta dei diritti del soggetto dell'istruzione (la carta dei diritti dello studente), che rimandi in senso sostanziale al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del minore, che dovranno essere tutelati nella comunità scolastica attraverso una convivenza democratica solidale e tollerante.

Il progetto di forza Italia vuole andare soprattutto nella direzione di una reale delegificazione, semplificando il più possibile le norme, e pertanto prevede tre

distinti livelli di intervento dell'amministrazione. Il primo di essi è quello di indirizzo: il ministro dovrà avere una funzione strategica e non più amministrativa (è questo il livello dell'indirizzo politico, con dipartimenti trasversali rispetto ai diversi ordini scolastici: dipartimenti che curino la gestione amministrativa, la programmazione ed i profili professionali).

Un secondo livello è quello del coordinamento, ottenuto attraverso dipartimenti regionali od interregionali con il compito di garantire flessibilità delle strutture, decentramento delle competenze attualmente ministeriali ed efficienza nella gestione del personale.

Vi è poi il livello della gestione da parte di scuole o reti di scuole, che dovranno realizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, nel quadro delle libertà di insegnamento e di apprendimento, tenendo conto in modo sostanziale e non formale dei bisogni formativi degli alunni e del ruolo educativo delle famiglie. Le nuove unità scolastiche sposteranno l'attenzione dell'amministrazione dalla cultura dell'adempimento (l'unica attualmente perseguita dall'amministrazione scolastica) a quella del risultato e quindi della responsabilità.

Per queste ragioni, intendiamo esaltare nel nostro progetto l'autonomia didattica, prevedendo ampi spazi di discrezionalità, ad esempio nella gestione degli organici e nella determinazione degli orari, delle materie, dei metodi e degli strumenti didattici, che troveranno nel piano educativo d'istituto la formalizzazione pubblica e trasparente dell'offerta formativa degli istituti e quindi delle relative strategie.

Per il livello di istituto sosteniamo ovviamente il potenziamento della partecipazione. È infatti a tale livello che viene erogato il servizio ed è qui che ha un senso la partecipazione, perché solo qui, nell'istituto, può realizzarsi una crescita reale nella collegialità. Pensiamo al collegio dei docenti, che va mantenuto, sostenuto e potenziato. Rilevo ciò perché in altri paesi d'Europa e del mondo quest'organo non esiste, mentre noi intendiamo non solo sostenerne la validità ma potenziarlo. Ne

proporremo invece l'eliminazione agli altri livelli amministrativi sulla scorta di un'esperienza ormai ventennale.

In ordine alla triangolazione tra scuola, impresa ed enti locali, è importante considerare che, nel rispetto della carta dei servizi pubblici va fatto un uso maggiormente mirato delle conferenze di programma. Sappiamo che i dirigenti possono indire queste conferenze di programma tra enti locali, scuole e imprese ed arrivare a stipulare convenzioni, progetti e programmi che, come diceva il ministro, potranno assicurare l'autonomia finanziaria.

Infine, va creata e sostenuta, anche nel nostro paese, una ricerca indipendente di alta qualità, che si qualifichi proprio come contropotere tecnico, senza la quale sarà difficile avviare e mantenere un grande confronto nazionale e quindi produrre risultati utili per la scuola. È chiaro che a questo proposito bisognerà rivedere gli attuali istituti di ricerca, creare strutture efficienti e soprattutto attrarre giovani ricercatori di sicuro valore, solidamente ancorati alla tradizione delle varie discipline e aperti alle nuove problematiche di natura trasversale. Bisognerà sviluppare modelli di carriera e di incentivazione capaci di garantire contemporaneamente la reale autonomia della ricerca e l'impegno sistematico e continuo dei ricercatori sugli aspetti e sulle problematiche che sono essenziali per ogni politica scolastica.

Per iniziare questo immane lavoro è però necessario che si prenda la decisione iniziale dell'autonomia delle scuole, come presupposto di una nuova dinamica e di una nuova prospettiva. Forza Italia è pronta a partire e si dichiara disponibile a collaborare con il ministro per avviare e sostenere il processo di riforma.

ADRIANO VIGNALI. Debbo dire che anche noi siamo pronti a partire, nel senso che crediamo davvero che quello che oggi si inizia, con la prolusione del ministro sul tema politico dell'autonomia, meriti di essere considerato per quello che è, cioè una sfida politica alta, alla quale nei prossimi mesi il Parlamento e il paese dovranno rispondere positivamente, anche

perché — è la prima notazione da fare, che mi sembra ovvia — sono possibili due versioni molto diverse dell'autonomia. Da un lato, vi è una versione per così dire debole, che in sostanza non farà che ricalcare le tradizionali settorializzazioni in questo campo del nostro paese (poi fornirò alcuni dati che confermano questo); dall'altro, vi è invece la possibilità di reimpostare l'insieme dell'assetto scolastico, delle sue scelte di fondo e quindi di tradurre nei prossimi mesi un'idea, un'opzione politica in scelte molto impegnative. Scelte molto impegnative rispetto alle quali — badate bene — c'è un tradizionale ritardo, perché è vero, come diceva la collega Aprea, che il Portogallo e la Turchia stanno insieme a noi in fondo alla lista ma è anche vero che lo stesso Portogallo ha deciso di mettersi al passo e quindi di recuperare il tempo perduto, mentre noi — come si dice giustamente nei capitoli del libro di Franchi Segantini *La scuola che non ho* — siamo al palo ormai da quindici anni. Anzi, tutte le esperienze molto importanti e significative — o attraverso i progetti di sperimentazione assistita nel campo dell'istruzione tecnico-professionale o nel campo della sperimentazione cosiddetta di prima e seconda generazione (1974, poi anni ottanta, poi la seconda generazione) — invece di indurre meccanismi di sostanziale cambiamento hanno ribadito le tradizionali divisioni. Badate bene che non sono soltanto divisioni tra il nord e il sud di questo paese ma sono divisioni anche all'interno delle diverse aree, perché ci sono zone di eccellenza o di buoni risultati nel sud e in compenso nel nord, nel centro-nord, e nel nord est in particolare vi sono situazioni di arretratezza non minori rispetto a quelle di città del sud. Chiedo scusa ma mi sembra di essere in consiglio comunale dove la gente fa tutt'altro, ma va bene anche questo...

PRESIDENTE. Ha ragione, onorevole Vignali. Prego i colleghi di fare silenzio e di consentire all'onorevole Vignali di svolgere il suo intervento.

ADRIANO VIGNALI. È un'antica abitudine dei colleghi quella di fare molte

riunioni contemporaneamente: anche noi pratichiamo la multidisciplinarietà dentro la Commissione.

Dicevo che da questo punto di vista alcuni dati caratteristici della situazione sono rimasti immutati e ne cito soltanto tre.

Se vado a vedere quali sono le prime dieci città che, secondo i dati del 1991, avevano il primato per quanto riguarda gli *standard* dell'istruzione, più o meno sono le stesse di quindici anni prima. Se vado a controllare la percentuale di bocciature nella scuola secondaria superiore, posso constatare che, rispetto all'anno in cui vi sono state meno bocciature — guarda caso il 1976 — vi è stato un *trend* di innalzamento a metà degli anni ottanta, cui è seguito un riassetto, ma sostanzialmente siamo ancora allo stesso punto di allora. Se vado a verificare la permanenza di quello che viene definito uno degli stereotipi sessisti — per il quale le donne si iscrivono prevalentemente all'istituto magistrale e gli uomini agli istituti professionali con più immediato sbocco nel mercato del lavoro — più o meno i dati sono ancora gli stessi.

Quindi, la nostra è una scuola sostanzialmente immobile, nonostante il lavoro di tanti insegnanti e le molte sperimentazioni, anche di buon livello, come, da un lato, quelle assistite nel campo dell'istruzione tecnica e professionale e, dall'altro, quelle di base. Questo perché bisogna tenere insieme il ragionamento che riguarda la politica scolastica e la necessità di avviare un impianto culturale e pedagogico di trasformazione della scuola italiana. Se non si tengono insieme i due dati — e tutte le esperienze, da quella belga a quella francese, a quella tedesca, a quella inglese lo dimostrano — evidentemente anche gli sforzi meritori ma parziali e disorganici non produrranno il risultato sperato. Inoltre, sappiamo molto bene — lo dico per chi ha partecipato, come chi vi parla fino a tre mesi fa, ad una sperimentazione di lunga data in un liceo (tra l'altro, i licei sono una realtà relativamente anomala, perché in essi di sperimentazione se n'è fatta di meno) — che se non si

tengono insieme questi due dati è molto difficile riuscire a produrre quello *shock* innovativo che è necessario.

Allora, signor ministro, siamo disposti ad affrontare questa sfida politica alta. Se davvero è intenzione del Governo aprire un confronto che in tutte le scuole e a tutti i livelli sia capace di smuovere le acque e di portare a casa risultati significativi, credo che nei prossimi mesi la Commissione e le forze politiche produrranno uno sforzo comune in questa direzione, sapendo però che esiste la necessità di un certo livello di giacobinismo, nel senso che non tutte le scuole, non tutte le situazioni saranno disponibili a seguire su questa strada. Sappiamo che esistono alcune nicchie nelle quali — anche rispetto a quel che ha prodotto la Commissione Brocca, che è anche molto in termini di riflessione — possono verificarsi dei rischi.

È evidente che le questioni non sono soltanto di ingegneria istituzionale. Ritengo che dobbiamo uscire dai nominalismi. A me la sequenza autonomia-organismi collegiali-Ministero va bene se significa priorità per la scelta politica di cui parlavo prima. Discutiamo dei contenuti e del rapporto fra i contenuti e le modalità organizzative; a seguire andrà il discorso sugli organismi collegiali e sul Ministero. Naturalmente, però, questo non vuol dire che rispetto agli organismi collegiali — per quanto attiene non tanto allo spazio di rappresentanza formale ma agli spazi reali che i genitori e gli studenti, soprattutto questi ultimi, devono avere — non possano prodursi grandi innovazioni (l'esperienza europea è ricchissima di sollecitazioni al riguardo). Ne cito una soltanto: l'orario scolastico. Se verrà, come mi auguro, drasticamente invertita la tesi, contenuta in fondo anche dal progetto Brocca, di un enorme prolungamento dell'orario vincolante, rendendo meno vincolante la parte di orario comune e creando spazi e strutture (mense, biblioteche e luoghi di aggregazione), la possibilità di stare bene a scuola sarebbe molto ampia. Su questo potremmo dunque intenderci.

Ho potuto constatare come abbia dato frutti molto interessanti l'esperienza spa-

gnola applicando una distinzione assai netta tra responsabilità gestionali e responsabilità pedagogiche. Occorre evitare la confusione di ruoli tra presidi e direttori didattici, che sono due professionalità completamente diverse. Se le scuole assumeranno una veste giuridica più definita, occorrerà fare una scelta.

Gli spazi di autonomia, inoltre, riguardano anche la qualità del ruolo e della funzione docente, essendo evidente che, in una scuola reimpastata in questo modo, un ruolo docente unico ed indifferenziato, con scarse gratificazioni professionali e nessuna economica, non può reggere a lungo. Non è necessario che in futuro esistano la classe ed il rapporto con gli studenti cui attualmente siamo abituati; progetti pedagogici e culturali flessibili consentono infatti un ruolo differenziato degli insegnanti.

Vi è quindi molto da discutere e può essere messa molta carne al fuoco: se avvertiremo nei prossimi mesi la volontà di andare in questa direzione, non mancheranno la nostra collaborazione, il nostro intervento e le nostre proposte.

PRESIDENTE. Intervenendo a titolo personale ed a nome di alleanza nazionale, desidero far presente al ministro che sussistono sicuramente ampi margini di convergenza sulle valutazioni strategiche complessive che egli ha enunciate. Sussistono tuttavia anche ampi spazi di perplessità riguardo agli strumenti ed alle linee attuative degli obiettivi enunciati. Il nostro auspicio, soprattutto sotto il profilo politico-procedurale, è dunque che vi siano momenti validi e pregnanti di ulteriore approfondimento perché si possa maturare quel consenso che altrimenti potrebbe difettare su aspetti non secondari di tutto questo percorso.

Fatta questa precisazione, rilevo che in linea di massima possiamo condividere in termini generali il binomio enunciato dal ministro: l'ipotesi dell'autonomia, bilanciata e correlata dall'univocità e centralità degli obiettivi strategici formativi e da un sistema — quale è stato enunciato dal ministro — di valutazione nazionale.

Autonomia è parola estremamente affascinante e suggestiva, che può significare un sacco di cose ma anche non significare un sacco di cose. Essa va, come sapete, dall'autonomia organizzativa a quella didattica, a quella finanziaria, potendo racchiudere molte sfaccettature di un poliedro delicatissimo e riassuntivo, che è quello della scuola e che necessita approfondimenti e chiarimenti.

Non saremo disponibili né a muoverci su un terreno equivoco né tampoco su un terreno di continuismo rispetto a scelte che non abbiamo approvato e che tuttora non approveremo recisamente rispetto ad alcune opzioni contenute nelle linee informative di una precedente riforma, di cui non vorremmo e non vogliamo trovare segni particolarmente marcati nel provvedimento attuale di riforma, nel suo spirito e nelle sue articolazioni attuative. Dico questo con molta chiarezza, perché si riferisce ad una nostra impostazione politica più generale che è quella di essere molto favorevoli ad un ampio decentramento di carattere amministrativo e relativo all'articolazione dei servizi e nel contempo contrari ad uno sfilacciamento generale, in nome di una cosiddetta (perché non sarebbe tale) autonomia, ad una dispersione di obiettivi, di criteri, di relazioni, di parametri che sono parte essenziale dell'identità culturale del nostro paese.

D'altra parte il ministro stesso dice — parola più parola meno — che l'autonomia va sostanzialmente a tradurre sul territorio e nelle realtà locali gli obiettivi formativi generali nazionali. Questa è una formula che possiamo condividere ma che è invero molto generale e richiede quindi momenti di approfondimento.

Dice ancora il ministro — in questa sede mi limito ad una chiosa, avendo appuntato ogni aspetto della sua esposizione — che è autonoma la scuola che è in grado di gestire quanto sul piano professionale, della strumentazione e delle risorse umane è occorrente alla sua autonomia e che è nella condizione di saper trovare risorse integrative di quelle trasferite dallo Stato che possano consentirle di realizzare l'autonomia. Siamo d'accordo! Si tratta però

di capire quali possano essere le dimensioni e le modalità perché ciò si realizzi.

Sotto questo profilo, noi di alleanza nazionale non siamo certamente dei conservatori, non abbiamo sicuramente timore di riforme forti e profonde, purché lo siano, purché vi sia effettivamente il coraggio di attuare in maniera moderna questo tipo di autonomia e non si pensi ad altre cose che riforma sostanzialmente non sono o potrebbero addirittura essere strumento di involuzione rispetto ai mali che già abbiamo sperimentato sul corpo della scuola.

Dice il ministro che bisogna individuare la dimensione organizzativa minima — non vorrei interpretare male il suo pensiero — per realizzare una reale autonomia scolastica. Egli pone un interrogativo — in verità aperto, se ho ben compreso, ad approfondimenti e decisioni — circa l'opportunità di un'autonomia focalizzata più su ogni polo, momento, istituto scolastico o di una autonomia rispetto o in capo ad una rete scolastica sufficientemente ampia e dimensionata adeguatamente per non essere illusoria ed essere concretamente attuabile. Corretto quesito, corretta scelta da compiere, ma resta da capire se in fondo a questo percorso di scelta vi sia ancora qualcosa che possiamo chiamare autonomia.

Mi spiego: se andiamo a parametrare sul territorio il discorso del ministro, che si è riferito ad un organismo che, superando gli attuali consigli scolastici provinciali, realizzi una funzione di coordinamento, dobbiamo comprendere come vada a collocarsi rispetto a tale organo il principio dell'autonomia. Voglio essere più chiaro, sia pure affrontando il punto per sommissimi capi: l'autonomia è suggestiva ed ha un suo fascino se viene parametrata effettivamente alla fisionomia dell'istituto, di quel tipo di scuola; se diventa l'autonomia di un distretto, di un'area territoriale scolastica, diventa un'altra faccenda. Non è più quell'autonomia — come dire — culturale e formativa, quel lineamento particolare che noi vediamo in capo a quel certo momento educativo e formativo scolastico. Di conseguenza, su questo dob-

biamo intenderci bene, perché non possiamo cadere in contraddizione. Se riteniamo che l'autonomia vada perseguita, allora dobbiamo buttarci con coraggio sull'autonomia di « quella » scuola, di « quell' » istituto scolastico che certo abbia in sé la robustezza necessaria per realizzare l'autonomia; se invece riteniamo realisticamente che un'autonomia produttiva e producente non sia realizzabile in capo alla dimensione « istituto scolastico » (sia pure con gli opportuni accorgimenti o accorpamenti, questo si vedrà) e se quindi dobbiamo trasferire quest'autonomia ad un concetto molto più vasto di natura distrettuale o d'area o territoriale più ampio, ho la sensazione che non andremo a realizzare quell'autonomia che ci pare suggestiva e significativa e rischieremo di cadere nel vecchio.

Tutto questo avrà conseguenze decisamente forti su tutta la delicatissima materia degli organi collegiali, sui quali non possiamo glissare ma anzi ci dovremo soffermare a lungo. Personalmente — in questo caso parlo a titolo personale, perché dobbiamo ancora compiere una verifica nell'ambito del nostro gruppo — non credo che sia possibile realizzare alcuna autonomia, specialmente in capo ad un istituto scolastico (sia pure ampliato, sia pure risultante di accorpamenti più o meno felici), se non con un fortissimo e qualificato livello di responsabilizzazione, in cui la società scolastica — e direi non solo quella scolastica, con la permeabilità al mondo perimetrale che ruota attorno alla scuola — possa autogovernarsi con alto livello di responsabilità.

Sotto questo profilo, anche se non siamo certamente una forza che intende mutare scelte culturali e impostazioni sociali da altre civiltà più o meno d'oltreoceano o d'oltremanica — perché abbiamo un nostro grande retaggio, una nostra grande tradizione, che ha interesse a confrontarsi con quelle civiltà ma non certo a mutuarle o a recepirle *tout court* —, tuttavia siamo disposti a confrontarci e sappiamo che in certe società si realizza sì un alto grado di autonomia ma in quanto vi è un alto grado non di invadenza ma di

autoresponsabilizzazione molto forte sul piano della gestione e culturale e finanziaria della società, della città, dell'area che si raggruma e vive intorno e dentro al suo istituto scolastico; quindi, procura i mezzi, sostiene dal punto di vista delle scelte culturali anche su un piano competitivo — perché no? — e fa vivere di vita permeabile con l'esterno la scuola stessa. O si ha il coraggio di andare in quelle direzioni oppure si fanno scelte di mezza strada che possono essere soltanto preoccupanti.

Parlo ancora alcuni istanti dell'aspetto relativo ai mezzi finanziari, laddove mi pare dica bene il ministro quando parla di entrate e uscite che formano i due veri parametri dell'autonomia della scuola e stabilisce che tutto questo può realizzarsi solo con la certezza dei trasferimenti statali e con l'altrettanto chiara e concreta certezza dei servizi degli enti locali, della loro partecipazione. È chiaro che se si vive nell'incertezza di questi due affluenti, addio autonomia, addio a qualsiasi possibilità di dare ad essa un concreto contenuto!

Sarei molto meno disponibile ad approvare una visione che veda un processo di interlocuzione molto assembleare rispetto al governo, sia pure autonomo, della scuola. Non sarei d'accordo nel caso in cui il ministro, parlando di una triangolazione tra scuola, imprese e lavoro, avesse voluto riferirsi con quest'ultimo termine ai sindacati. Abbiamo avuto troppo tristi esperienze; tutto questo mi auguro — e credo se lo auguri la maggioranza della società italiana, di destra, di sinistra, di centro — sia ormai alle nostre spalle. Questa demagogia ha devastato la nostra scuola. Non vi è in questa posizione alcun proposito di natura conservatrice o reazionaria o restauratrice; ma tutto questo deve essere alle nostre spalle, perché la cultura deve essere l'unica vera « restaurazione » che deve tornare nelle nostre scuole ad essere il grande punto di riferimento. Quindi, un processo di interlocuzione ampliato agli enti locali (che spesso sono governati in un certo modo, che seguono altre logiche che non hanno niente a che fare con la cultura) oppure esteso alle organizzazioni sindacali (che perseguono altri fini, legittimi ma

assolutamente devianti rispetto al processo di formazione scolastica), a mio parere, può soltanto portarci fuori strada.

Concludo dicendo che è molto stimolante come traccia di lavoro, ma comporta ulteriore approfondimento, il discorso sulla rappresentanza non come fine ma come mezzo. Attenzione, non è uno *slogan*, non è solo una battuta, non è un'enunciazione, perché veniamo da una cultura politica che aveva scelto — talvolta in buona fede, talvolta no — la rappresentanza come fine, come valore. E non è poi detto che in quest'enunciazione esistano soltanto valenze negative — almeno questo è il mio parere —, non è poi detto che sia così. Si tratta di approfondirlo, di eliminarne le scorie e le deviazioni, ma può darsi che ci sia da rivalutare anche un certo tipo di dimensione. Quindi, d'accordo, d'accordissimo sul no ai professionisti della rappresentanza — tutti noi abbiamo vissuto esperienze nel mondo della scuola in una veste o nell'altra —, sul no alle dodici persone che finiscono per essere sempre le stesse pur cambiandosi la giacca, nel passare da un organismo all'altro annullando ogni vera partecipazione genuina e spontanea nel governo della scuola. Questa è una traccia di lavoro molto interessante.

Il mio intervento, anche a nome del gruppo di alleanza nazionale-MSI, costituisce un primo contributo al quale ne seguiranno altri e una conferma che forse siamo sulla strada buona della impostazione e della chiarificazione concettuale. Però, attenzione, perché su un piano del tutto costruttivo e sinceramente riformatore, sono da approfondire molti aspetti, che nei lineamenti illustrati dal ministro ancora non emergono in tutta la auspicabilmente condivisibile chiarezza che il nostro gruppo persegue.

A questo punto, dovremmo rinviare il seguito del dibattito alla seduta di domani alle 17.

NADIA MASINI. Ho verificato adesso il numero degli interventi che ancora devono essere svolti e credo sia del tutto opportuno che si consenta a tutti di esprimersi, visto che cominciamo finalmente ad en-

trare nel merito di una partita estremamente complessa e delicata. Vorrei sapere se, interrompendo oggi, abbiamo la garanzia che tutti gli iscritti a parlare e coloro che intenderanno farlo successivamente possano intervenire, perché non credo che ciò sia così semplice e soprattutto così scontato. Possiamo anche interrompere adesso purché per domani vi sia questa garanzia.

PRESIDENTE. Il suo è un quesito che ritengo del tutto pertinente. Debbo fare alcune precisazioni sia per l'onorevole Masini sia per gli altri colleghi.

La prima è che dobbiamo avere l'autorizzazione della Presidenza della Camera a lavorare in Commissione contemporaneamente alla discussione generale sul documento di programmazione economico-finanziaria. Verosimilmente sarà concessa, però bisogna sciogliere ancora questa riserva; di solito, durante la discussione generale di un documento del genere ci è consentito lavorare, il che ci dovrebbe consentire di disporre di uno spazio adeguato. In secondo luogo, tutti noi — l'ho fatto io ed efficacemente anche il collega Vignali — cerchiamo di stringere i tempi, però naturalmente su temi di questo genere non me la sento di stabilire un limite di tempo rigido, perché l'esposizione del ministro contiene moltissimi spunti, è molto articolata. Quindi, al momento non posso che affidarmi all'autoregolamentazione dei colleghi.

La terza questione, che affronteremo insieme con i colleghi dell'ufficio di presidenza, è la priorità di questo dibattito rispetto ad altri argomenti all'ordine del giorno della Commissione. Il mio personale orientamento al momento è che non solo debbano parlare tutti ma che l'esaurimento di questo dibattito debba prevalere, come priorità, su ogni altro argomento che abbiamo all'ordine del giorno. Questo è personalmente, in questo momento, il mio orientamento, che naturalmente verificherò con gli altri colleghi dell'ufficio di presidenza.

Tornando alla domanda della collega Masini, rilevo che purtroppo non è possibile proseguire oggi, perché il ministro deve recarsi al Senato. In effetti, non me la sento, onorevole Masini, di dare le garanzie da lei richieste.

NADIA MASINI. E allora ?

PRESIDENTE. Eventualmente proseguiremo giovedì 4 agosto.

La seduta termina alle 16,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 3 agosto 1994.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO