

30 marzo 2009

Contro il mercato dell'istruzione scolastica *

di Aldo Sandulli

Sommario: 1. *Lo stratagemma di Cavour e l'ammonimento di Orlando.* - 2. *Istruzione e scuola nella Costituzione.* - 3. *Verso un tertium genus: una scuola pubblica, ma privata?* - 4. *Il finanziamento pubblico delle scuole private.* - 5. *Conclusioni.*

1. *Lo stratagemma di Cavour e l'ammonimento di Orlando*

Il Conte di Cavour era solito dire che, quando si vuole occupare il Parlamento in lunghi e sterili dibattiti e si intende sviare la sua attenzione dai gravi problemi che attanagliano il Paese, non ci sia nulla di meglio che presentare un disegno di legge sulla scuola.

Vittorio Emanuele Orlando, Ministro della pubblica istruzione tra il 1903 ed il 1905, sosteneva che il titolare del dicastero che avesse inteso adempiere al meglio al proprio ruolo avrebbe dovuto innanzitutto astenersi dall'elaborare progetti di riforma del settore.

I governi che si sono succeduti nel corso dell'ultimo ventennio hanno costantemente ignorato l'ammonimento orlandiano per applicare, invece, puntualmente, lo stratagemma cavouriano.

Si è operato talvolta con intento riformatore, altre con operazioni di controriforma, altre ancora con misure di *maquillage*. Molte disposizioni in materia di istruzione si sono più preoccupate di agire sulla leva finanziaria che di incidere sul miglioramento del servizio pubblico.

Il costo dei diritti sociali ha finito per condizionare la scelta del modello, inducendo a puntare, da un lato, su soluzioni dettate dalla contingenza (ad esempio, i tagli operati dall'ultimo governo di centro-sinistra nella finanziaria 2008) e, dall'altro, estrapolate da esperienze lontane dalla nostra (ad esempio, l'ottica mercantilistica della formazione culturale), senza prender le mosse dalla compatibilità di tali modelli con il nostro assetto costituzionale e con la nostra storia.

Per cercare di orientarsi nella selva di interventi normativi frammentati, si può tentare di semplificare dicendo che, nell'ultimo quindicennio, si sono confrontati due modelli antitetici di istruzione. Il primo, che fa capo all'art. 21 della legge n. 59/1997, ha rappresentato un'evoluzione della scuola-comunità o formazione sociale ed ha inteso l'istituzione scolastica pubblica quale ente pubblico non economico, un ente locale funzionale di servizi, e lo studente come cittadino. Il secondo, che è fondato principalmente

sulla legge n. 53/2003, ha inserito la scuola pubblica in una sorta di mercato dell'istruzione, intendendo la scuola come impresa e lo studente (ed i genitori) come utente e cliente (nel mezzo si è inserita la legge n. 62/2000, sulle scuole paritarie private, che è stata condivisa, in Parlamento, dalle principali forze politiche).

Le misure introdotte dagli ultimi due governi Berlusconi, pur frammentate in rivoli, paiono poter essere ricondotte all'intento di guardare alla scuola pubblica in ottica aziendale e patrimoniale.

Un tassello importante di tale progetto è costituito dal disegno di legge, all'esame del Parlamento, che va sotto il nome di Aprea, volto a riformare gli organi di governo delle istituzioni scolastiche. Una riforma, quella degli organi collegiali della scuola, attesa da decenni e che, tuttavia, per come è progettata, solleva forti perplessità, per cui l'impressione, come sosteneva Orlando, è che forse sarebbe stato meglio astenersi.

Prima di soffermarsi sul disegno di legge che intende mutare la struttura ed il funzionamento delle istituzioni scolastiche e, più in generale, sul rapporto tra pubblico e privato in materia di istruzione, sembra necessario ritornare alla Costituzione, al fine di ragionare sui principi che caratterizzano la materia.

Ci si scusa anticipatamente se, nel paragrafo successivo, si indugerà su concetti ben noti: essi, peraltro, costituiscono la piattaforma sulla quale costruire il modello amministrativo e, dunque, per ragionare su quest'ultimo, occorre necessariamente partire dall'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia.

2. Istruzione e scuola nella Costituzione

L'istruzione, come è noto, consente alla persona umana - intesa sia sul piano individuale sia quale essere sociale, titolare di diritti e di doveri nei confronti della collettività di consociati - di formarsi, di crescere, di affrancarsi dai retaggi sociali e di contribuire attivamente al benessere sociale. In tal senso, il percorso di conoscenza è elemento imprescindibile per lo sviluppo della personalità umana, ai sensi dell'art. 2 cost., ma rappresenta anche elemento di ricchezza sociale, poiché il maggiore sviluppo individuale si riflette sui vantaggi collettivi della comunità: « l'unica risorsa realmente radicata in una nazione e prima fonte di ogni sua ricchezza è il suo popolo ».

Dunque, l'istruzione costituisce il crocevia di libertà ed eguaglianza, dal momento che essa rappresenta strumento di affermazione e di sviluppo della persona umana (art. 2 cost.), ma, al contempo, garanzia di eguaglianza sociale (art. 3, c. 2, cost.): lo Stato deve porre in essere azioni positive volte a garantire a tutti di godere delle medesime condizioni di partenza.

Ecco perché l'art. 33, c. 2, cost. prevede che la Repubblica assuma una obbligazione pubblica, facendosi carico della responsabilità di erogare o di far erogare, in condizioni di eguaglianza, una determinata attività di prestazione di servizio pubblico, al fine di soddisfare il diritto di ciascuno ad essere istruito.

L'istruzione è, pertanto, un servizio pubblico, strumentale ad assicurare il pieno sviluppo della persona umana.

Ma, è bene precisarlo, si tratta di un servizio pubblico peculiare. Esso può essere definito, difatti, un servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva, dal momento che accanto al diritto individuale all'istruzione (art. 34, c. 2, cost.) si pone la concezione universalistica e solidaristica, che è alla base della gratuità e dell'obbligatorietà del medesimo. Scuola gratuita per assicurare a tutti il diritto alle medesime condizioni di partenza, ma anche perché la Repubblica ed i propri cittadini investono su sé stessi, impegnando ricchezza odierna per assicurarsi maggiore ricchezza futura, per il tramite di un più

elevato livello medio di istruzione delle proprie componenti individuali. Scuola obbligatoria perché non si consente l'esercizio della libertà negativa, ma ciò al solo fine di garantire a ciascuno, anche contro la propria volontà, di acquisire un sufficiente grado di istruzione e di contribuire al benessere sociale. La fruizione coattiva costituisce anche la differenza fondamentale tra l'istruzione scolastica e quella superiore od universitaria, che è indirizzata, in via principale, ai capaci e meritevoli (e gratuitamente a coloro che, capaci e meritevoli, siano privi di mezzi). Questa, tra parentesi, è una tra le ragioni per cui, a mio avviso, mentre nell'istruzione scolastica l'introduzione di meccanismi di tipo concorrenziale avrebbe effetti notevolmente negativi, in seno al sistema universitario una limitata apertura a taluni strumenti competitivi potrebbe portare a risultati positivi.

Le ricadute sociali dell'istruzione sono alla base, da un lato, del regime eccezionale rispetto alla sussidiarietà orizzontale e, dall'altro, del modo di concepire la scuola.

In ordine al primo punto, l'art. 33, c. 2, cost. impone alla Repubblica l'obbligo di istituire scuole statali per ogni ordine e grado. In tal senso, si richiede un intervento diretto e necessario dei poteri pubblici in materia di istruzione. La Repubblica non può limitarsi a vigilare che il servizio sia adeguatamente reso da privati. Con ciò l'art. 33, c. 2, cost. va inteso come deroga al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, c. 4, cost.), nel senso che è rifiutata all'origine l'ipotesi di prestazione del servizio interamente demandata all'iniziativa privata. La presenza di scuole pubbliche costituisce un vincolo costituzionale, così come l'art. 33, c. 3 e 4, cost., prevedendo la libertà dei privati di istituire scuole e la possibilità di vedere riconosciuta la parità scolastica, rifiuta anche l'estremo opposto e, cioè, la visione monopolistica della scuola di Stato. Sicché il sistema pubblico di istruzione predilige un modello pluralistico, potendo definirsi un sistema integrato, nel senso che è fondato sull'equilibrata alchimia tra pubblico e privato, sulla coesistenza di due diverse realtà.

Circa il secondo punto, se l'istruzione è crocevia tra libertà ed eguaglianza, pare derivarne che l'impegno della Repubblica ad istituire scuole debba essere inteso nel senso di istituire scuole pubbliche con finalità diverse rispetto a quelle private.

La scuola pubblica è il collante sociale di una comunità, luogo di inclusione e di equità sociale, si fa carico di compiti di integrazione, ad esempio per gli immigrati e per i portatori di *handicap*. Per perseguire tali finalità la natura pubblica sembra la più idonea. Tra l'altro, il legame organico con la struttura di governo politico dell'istruzione è stato rotto nel 1997, proprio al fine di dotare le scuole pubbliche di ampia autonomia e di un ruolo attivo in seno al contesto territoriale.

Ai sensi dell'art. 21 della legge 59/1997, le scuole sono istituzioni autonome - dotate cioè di autonomia didattica, di ricerca, organizzativa e amministrativa - con propria personalità giuridica: hanno la possibilità, dunque, di sviluppare un ampio raggio di azione relativamente all'organizzazione e diversificazione sul territorio, nonché di stipulare convenzioni con vari soggetti (enti locali, associazioni o agenzie, università, ecc.) o di aderire a consorzi pubblici e privati per acquisire beni e servizi, di divenire proprietarie di beni, di accettare lasciti e donazioni. Dunque, le scuole hanno già adesso ampia possibilità di azione.

La scuola paritaria privata, al contrario, è intesa necessariamente come impresa, nel senso che il suo fine è di carattere economico, essendo naturalmente orientata all'utile o, quantomeno, al pareggio di bilancio. Depurata dagli obblighi di servizio pubblico, dal possesso di taluni requisiti di qualità e di efficacia e da peculiari forme di esercizio di pubblico potere (es., il rilascio del titolo di studio avente valore legale), imposti dalla legge a seguito del riconoscimento di scuola paritaria, la scuola privata è essenzialmente impresa, dal momento che il raggiungimento dell'equilibrio economico è elemento di sopravvivenza dell'ente e l'attività di istruzione è strumentale al conseguimento di tale obiettivo.

3. *Verso un tertium genus: una scuola pubblica, ma privata?*

Può giungersi all'oggi ed all'esame del disegno di legge Aprea.

Prima di analizzare i profili maggiormente critici dell'articolato, è interessante soffermarsi su alcuni passaggi della relazione introduttiva. Dopo aver citato un sondaggio della Fondazione per la sussidiarietà secondo cui il 56% degli intervistati auspicherebbe una scuola con un sistema misto Stato-privato, si afferma che « anche in Italia, individuando le strategie giuste, si potrebbe presto arrivare, come sta avvenendo in Inghilterra, ad avere uno Stato che svolga un'azione più di guida e di controllo che di gestione. Lo *slogan* di questo processo potrebbe diventare, anche per noi, quello di Blair: lo Stato *from provider to commissioner* ».

Una politica di riforma della scuola-azienda non potrebbe che essere fondata su tecniche tipicamente aziendali: sondaggi e slogan. A prescindere da questo, occorre rilevare, in primo luogo, che il richiamo all'Inghilterra thatcheriana e blairiana pare realmente tardivo, dal momento che il mito dello Stato leggero sembra ormai in difficoltà anche oltremontana; in secondo luogo, che la storia della scuola inglese è lontana anni luce da quella italiana, per cui occorre profondamente interrogarsi circa le conseguenze dell'erosione di un patrimonio secolare per trasformarlo in qualcosa di incerto e non comprensibile.

Si può passare ai contenuti del disegno di legge.

L'art. 2 prevede la possibilità che ogni istituzione scolastica possa chiedere di trasformarsi in fondazione e di avere *partner*, cioè soggetti pubblici o privati, che ne sostengano l'attività. In cambio, questi soggetti si *rendono disponibili*, per usare la suadente terminologia utilizzata nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge, ad entrare nel consiglio di amministrazione della scuola (l'art. 2, c. 1, prevede che essi « partecipino ai suoi organi di governo » e, non potendo far parte del collegio dei docenti, è ovvio che entrino nel consiglio di amministrazione).

Innanzitutto, la trasformazione in fondazione implica un mutamento profondo del modo di concepire la scuola. Dalla scuola ente pubblico non economico si passerebbe alla scuola fondazione. Dall'accentuazione del profilo funzionale, si metterebbe in primo piano quello patrimoniale. Da un'ampia articolazione normativa dei fini della scuola pubblica, intesa quale collante della comunità sul territorio, si passerebbe alla definizione autonoma degli obiettivi prioritari di intervento e, dunque, la scuola-azienda avrebbe possibilità di scegliersi i compiti pubblici da attuare, attenuando o rinunciando a realizzare gli altri.

In secondo luogo, se la scuola pubblica può divenire fondazione privata, si elide alla radice la distinzione tra scuola pubblica e privata, trasformando la prima nella seconda e, più che altro, ponendo strutturalmente sullo stesso piano la seconda nei confronti della prima (ciò, si vedrà, assume rilevanza fondamentale ai fini del finanziamento pubblico). Si creerebbe, inoltre, un *tertium genus*, quello della scuola pubblica, ma (fondazione) privata. Sicché, il sistema integrato di istruzione sarebbe composto da istituzioni scolastiche che rimarranno (sin quando l'equilibrio finanziario glielo consentirà) enti pubblici; scuole pubbliche trasformate in fondazioni, con *partner* pubblici e privati; scuole paritarie private.

In terzo luogo, si afferma una concezione atomistica della scuola (si potrebbe anche dire, egoistica), per cui ciascuna scuola-azienda è esclusivamente concentrata su sé stessa e sulla propria capacità patrimoniale, sulla propria consistenza economica, sulla propria sopravvivenza a scapito dell'altro. Si seppellisce, al contrario, l'idea di una scuola arcipelago, di una scuola integrata con il territorio, in rete con le altre realtà formative del contesto territoriale, in una visione solidaristica e di scambio di ricchezze formative tra enti di istruzione.

In quarto luogo, la possibilità per una istituzione scolastica pubblica di ricevere legati, donazioni, di

avere sponsor ed altre forme di vantaggi economici non rappresenta una novità: essa è già stata prevista da precedenti disposizioni normative. Si è sempre precisato, tuttavia, che all'erogatore della sovvenzione era fatto espresso divieto di entrare a far parte degli organi di governo della scuola. Ciò proprio al fine di lasciare alla scuola pubblica la possibilità di poter esplicare in modo realmente autonomo e pieno i propri fini istituzionali, senza condizionamenti di soggetti esterni.

In quinto luogo, dove potrebbero reperire finanziamenti le scuole fondazioni? Perché un soggetto privato, in una situazione di crisi economica come l'attuale, dovrebbe investire in un soggetto pubblico ed in un settore che non consente margini di lucro? Perché investire denaro in una scuola pubblica anziché in una paritaria privata, su cui potrebbe esercitare un più significativo controllo? Si potrebbe supporre che siano gli enti locali a doversi far carico di finanziare le scuole pubbliche del proprio territorio. Ma dove potrebbero trovare fondi gli enti locali, le cui casse sono ormai esangui?

Infine, supponiamo che talune scuole-azienda, trasformate in fondazioni, riescano a rinvenire finanziamenti pubblici o privati. Si verrebbero a creare, a quel punto, forme di diseguaglianza ancor più accentuate rispetto a quelle attualmente già esistenti tra scuole "ricche" e "disagiate" sia in seno al medesimo contesto territoriale (si pensi alle scuole delle zone periferiche delle grandi città) sia in seno a diversi territori della penisola (si pensi ad alcune zone del Meridione e delle isole).

Un altro punto significativo del disegno di legge è rappresentato da quello che, nella relazione di accompagnamento, viene definito il ruolo di *leadership* del dirigente scolastico. Ora, emerge nel disegno di legge una visione piuttosto peculiare della *leadership* nella scuola-azienda, dal momento che il dirigente scolastico concentra tutti i poteri (e ciò nonostante che, nel disegno di legge, si distingue tra indirizzo e gestione). Il dirigente scolastico gestisce la scuola; presiede l'organo di indirizzo, il consiglio di amministrazione; presiede la commissione di valutazione (del concorso pubblico interno) per l'avanzamento in carriera dei docenti, ripartiti in tre fasce: iniziale, ordinario, esperto. Questa concentrazione di poteri è propria dell'esperienza di altri paesi. Peraltro, nei sistemi in cui il *manager* scolastico è dotato di poteri così accentuati, di solito la scuola è pienamente espressione di autonomia funzionale, cioè il dirigente è nominato dalla comunità e, principalmente, dai medesimi docenti della scuola. La particolarità italiana è che l'incarico al dirigente scolastico è conferito dal direttore generale dell'ufficio scolastico regionale (cioè, l'ex provveditore agli studi), che è tuttora incaricato dal Ministro dell'istruzione (in un futuro, si spera prossimo, l'incarico sarà conferito dai presidenti delle regioni). Si instaura, dunque, la seguente filiera di controllo di tipo piramidale e gerarchico: il Ministro attribuisce l'incarico al direttore generale dell'ufficio scolastico regionale, questi conferisce l'incarico al dirigente scolastico, quest'ultimo controlla scuola e docenti.

La componente docente perde forza in relazione alle scelte strategiche della scuola, poiché la sua presenza nel consiglio di amministrazione è diluita e marginale; il collegio dei docenti diviene mero organo tecnico; la componente non docente sparisce completamente dagli organi collegiali; la rappresentanza sindacale è marginalizzata. Non si comprende, infine, in che modo possa essere garantita la mobilità del corpo docente in seno ad una concezione monadica della scuola.

5. Il finanziamento pubblico delle scuole private

Un nodo importante del disegno di legge Aprea è rappresentato dall'art. 11, c. 2, che prevede che le regioni debbano attribuire le risorse finanziarie pubbliche disponibili « alle istituzioni scolastiche accreditate, sulla base del criterio principale della "quota capitaria", individuata in base al numero effettivo degli alunni iscritti a ogni istituzione scolastica, tenendo conto del costo medio per alunno, calcolato in relazione al contesto territoriale, alla tipologia dell'istituto, alle caratteristiche qualitative delle proposte formative, all'esigenza di garantire stabilità nel tempo ai servizi di istruzione e di formazione offerti, nonché a criteri di equità e di eccellenza ».

A prescindere dalla questione per cui si elide la possibilità per ciascuna regione di scegliere il modello del finanziamento, si introduce, innanzitutto, un meccanismo spinto di concorrenza tra scuole per il finanziamento pubblico, fondato sul principio per cui i soldi seguono lo studente e chi ha più studenti ottiene più denaro pubblico. Si tratta di un meccanismo che rafforza quell'idea atomistica di scuola cui facevo riferimento poc'anzi; la scuola-azienda è disincentivata alla collaborazione, ad interloquire con altre realtà, a creare una rete, un circuito, perché le altre scuole sono pericolose concorrenti nella lotta per la sopravvivenza. Si perde il patrimonio naturale della scuola come collante istituzionale di una collettività territoriale.

Inoltre (e soprattutto), nel disegno di legge non si fa alcuna distinzione tra istituzioni scolastiche pubbliche, scuole pubbliche, fondazioni, scuole paritarie private, che sono poste su un piano di pari dignità economica. Sicché, ispirandosi probabilmente al modello olandese (con una storia alle spalle ed una conformazione dell'emisfero delle scuole private molto diversa da quella nostrana, peraltro), il finanziamento pubblico andrà ripartito sulla base del criterio principale della quota capitaria. Ritorna qui la *vexata quaestio* del finanziamento pubblico alle scuole private e dell'interpretazione della locuzione « senza oneri per lo Stato ». Sul tema, come è noto, vi è una ricca articolazione di soluzioni interpretative, per lo più condizionate da propensioni politiche e da profili ideologici. Mi limito, sul punto, senza far riferimento agli innumerevoli esempi di carattere comparato che potrebbero essere citati, a supporto dell'una o dell'altra ipotesi, a ribadire sinteticamente quanto ebbi modo di scrivere più di un lustro fa, poiché mi pare tuttora calzante.

La qualificazione di servizio pubblico per l'attività prestata dalle scuole paritarie private non implica, di per sé, un obbligo, per lo Stato, di erogazione di vantaggi economici in favore del soggetto che fornisce l'attività. Si consente semplicemente alle scuole private di poter rilasciare un titolo di studio avente valore legale, in osservanza di determinati obblighi di servizio pubblico.

Poiché i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, ma finanziariamente condizionati, ne deriva che l'ampiezza della loro garanzia risulta fatalmente influenzata da fattori di tipo economico-finanziario e di carattere gestionale. Tanto più nell'ipotesi in cui, in ordine ai diritti sociali, occorra garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali di prestazioni.

Ecco perché si potrebbe prospettare che, laddove ci si trovi in seno ad una contingenza economica particolarmente favorevole, lo Stato, anche ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale e, comunque, nell'intento di elevare il livello qualitativo complessivo dell'istruzione, possa mirare a promuovere lo sviluppo della scuola paritaria privata, anche attraverso l'attribuzione di vantaggi economici, al fine della crescita del sistema integrato di istruzione e della libertà di scelta delle famiglie.

Ciò, tuttavia, non sembra possibile nel caso in cui la finanza pubblica versi in condizioni economiche recessive come quelle attuali ed i tagli al settore siano continui e reiterati; in tal modo, si attribuiscono fondi alle scuole private che vengono sottratti alle scuole pubbliche, mettendone a repentaglio l'equilibrio finanziario e, con ciò, probabilmente, non andando nel senso del dettato costituzionale, che impone quale unico termine necessario del sistema di istruzione la presenza di scuole statali.

Tra l'altro, tra i tanti modelli di finanziamento pubblico alle scuole private si è scelto quello più spinto, cioè quello secondo cui il denaro segue lo studente. Questo meccanismo ha, da un lato, obiettivi di contenimento della spesa, ma, dall'altro, modifica totalmente l'ottica del sistema, dal momento che assoggetta pienamente l'istruzione al principio della libertà di concorrenza ed alle regole di mercato.

Inoltre, le applicazioni di tale meccanismo avutesi in particolare negli ordinamenti anglosassoni hanno dimostrato che esso può dar luogo ad enormi problemi sotto il profilo delle diseguaglianze sociali, qualora non si introducano congiuntamente idonei contrappesi e forme perequative in favore delle scuole e delle realtà territoriali meno favorite dalla logica concorrenziale. Si è dimostrato che, anche in

ordinamenti ritenuti altamente sviluppati sotto il profilo delle garanzie sociali, tali meccanismi hanno finito per produrre preoccupanti sacche di segregazione e di ghettizzazione sociale. Senza gli opportuni accorgimenti, si potrebbe andare incontro all'implosione del sistema integrato di istruzione, con una scuola pubblica sempre più con il fiato corto ed il pericolo di non riuscire a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni, con un conseguente abbassamento del livello medio dell'istruzione.

In una situazione economica recessiva, con continui tagli ai finanziamenti pubblici per l'istruzione, con una parte dei fondi destinati alle scuole paritarie private, come sarà possibile coprire la parte mancante di risorse che è necessaria alle scuole pubbliche per poter erogare un servizio pubblico dignitoso?

A tal proposito, occorre aprire una breve parentesi, notando che il disegno di legge Aprea prevede una struttura ed un funzionamento dell'istituzione scolastica che implica necessariamente spese più ingenti rispetto al passato: sono previsti tre diversi gradi di docenza (e si spera che ciò conduca ad un aumento delle basi stipendiali dei docenti, quantomeno della seconda e terza fascia), è introdotta la figura del vicedirigente scolastico, anche se non se ne comprende pienamente l'utilità, è istituito presso ciascuna scuola un nucleo di valutazione, i cui componenti ricevono un compenso. Come ci si farà carico delle nuove spese?

Viene da pensare che una prima misura in tal senso sia stata adottata con l'introduzione dell'insegnante unico nella scuola primaria, che può essere giustificata soltanto con esigenze di tagli economici, dal momento che si è andato a toccare l'unico settore della scuola italiana che ha sempre raggiunto risultati di livello nelle valutazioni PISA.

Per tornare all'interrogativo di partenza, dunque, si potrebbe anche arrivare a prospettare la seguente situazione limite: che proprio le scuole pubbliche delle aree più disagiate, dovendo rinvenire finanziamenti ulteriori rispetto a quelli erogati dallo Stato, si trasformino in fondazioni, ma, in assenza di ulteriori soggetti pubblici disponibili ad erogare fondi, nonché di soggetti privati, finiscano per dover chiedere sovvenzioni ad associazioni di genitori. Sicché, si avrebbe il paradosso per il quale, i genitori degli alunni delle scuole pubbliche, che dovrebbero godere della gratuità della scuola statale, si troverebbe a sovvenzionare le scuole paritarie private attraverso la leva fiscale e la scuola pubblica, ma privata, dei propri figli per il tramite del patrimonio della fondazione. Nel nome della concorrenza.

6. Conclusione

Il sistema di istruzione ha certamente tanti difetti: pecca ancora di forte centralismo, ha un sistema di valutazione elefantiaco e non ancora adeguatamente funzionante, soffre la iper-sindacalizzazione del settore, mostra sacche di inefficienza.

In una recente ricerca sul mercato del lavoro degli insegnanti, pubblicata nei *working papers* della Banca d'Italia, emergono dati preoccupanti, in particolare in relazione al Meridione, su come l'attuale assetto della carriera degli insegnanti alimenti la demotivazione e l'insoddisfazione, in particolare dei giovani docenti.

Allo stesso modo, è dimostrata la già esistente fortissima disegualianza, sotto il profilo delle prestazioni erogate, tra nord e sud della penisola.

Molto è ancora da fare, quindi.

Ma occorre operare nel segno dell'autonomia scolastica. Un'autonomia, peraltro, nel sistema e per il sistema di istruzione, non con finalità atomizzanti. E, semmai, valorizzando istituti che già esistono e non sono stati adeguatamente coltivati in passato, come, ad esempio, le reti di scuole, che potrebbero condurre a gestioni economiche più virtuose e, al contempo, ad un livello del servizio più elevato.

Quanto al disegno di legge Aprea, sembra di aver dimostrato che esso non costituisce la risposta adeguata ai gravi problemi che la scuola pubblica è chiamata ad affrontare.

C'è da augurarsi, dunque, che esso sia stato elaborato perseguendo l'intento cavouriano cui si è fatto cenno in avvio. In caso contrario, le preoccupazioni per la tenuta del sistema di istruzione sarebbero elevate.

* Relazione al IV Convegno della Rivista organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" il 9 marzo 2009 sul tema "L'istruzione e la ricerca nella democrazia italiana".