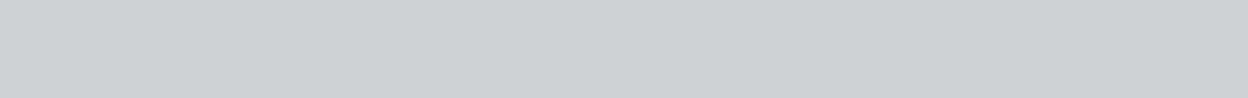


I Quaderni



Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo - Associazione non profit, ha come obiettivo il miglioramento della *qualità dell'education* (educazione, istruzione, formazione iniziale e permanente) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. Attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati *offre un servizio* all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale.

Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi.

In particolare si pone come "*ponte*" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

L'Associazione è rigidamente *apartitica e agovernativa*: la peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno oggi bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche del presente. I Soci Fondatori sono garanti di questo impegno.

Promotore dell'Associazione e presidente è Attilio Oliva.

Il Forum delle personalità e degli esperti, con il suo Comitato Operativo, è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti e dei contributi di Eminent Advisor (politici, direttori dei media, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

Temi strategici

L'Associazione si propone di affrontare ogni anno uno o due *temi strategici* di grande respiro (i Quaderni) che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

Per ogni singolo tema strategico, l'attività dell'Associazione si articola in quattro fasi:

1. attività di *elaborazione* delle proposte e predisposizione di una prima stesura dei Quaderni a cura del Comitato Operativo del Forum e dei Gruppi di Progetto;
2. **coinvolgimento** delle personalità del Forum e degli Eminent Advisor, attra-

verso la discussione e la raccolta di pareri sulla prima elaborazione dei Quaderni. L'obiettivo è quello di pervenire ad una stesura finale che raccolga il più largo consenso al fine di conferire alle tesi stesse il massimo di autorevolezza e capacità di influenza presso l'opinione pubblica, le istituzioni educative e i decisori pubblici;

3. **diffusione** dei Quaderni mirata a informare e coinvolgere decisori pubblici, partiti, forze sociali, istituzioni educative. Gli strumenti: presentazioni pubbliche dei Quaderni, con eventi sia nazionali che locali. Particolare attenzione viene dedicata alla sensibilizzazione dei media (i direttori di alcuni dei principali quotidiani partecipano al Forum in qualità di Advisor);
4. **attività di lobby trasparente** al fine di diffondere dati e informazioni presso i decisori pubblici a livello nazionale e regionale, i parlamentari, le forze politiche e sociali, le istituzioni educative affinché le proposte di TreeLLLe influenzino le azioni di governo e si trasformino in sperimentazioni concrete.

L'Associazione svolgerà inoltre verifiche sull'efficacia della propria attività facendo riferimento ai contenuti di leggi e provvedimenti dei decisori pubblici; al numero e alla qualità delle sperimentazioni che saranno avviate dalle istituzioni educative; ai riconoscimenti che, a vario titolo, la comunità scientifica, politica e di settore riserverà all'attività dell'Associazione; all'attenzione che i media dedicheranno agli argomenti trattati.

Temi di attualità

L'Associazione prevede inoltre attività dedicate a particolari *temi di attualità*. Su questi temi vengono organizzati Seminari internazionali, si producono Ricerche (anche in collaborazione con altri Enti), si organizzano confronti fra le personalità che compongono il Forum.

Diffusione degli elaborati

Per ogni tipo di attività si prevede la pubblicazione in specifiche collane dedicate ("Seminari", "Ricerche", "Dibattiti", etc.) diffuse gratuitamente (da un minimo di 5.000 a un massimo di 20.000 copie) sulla base di mailing lists "mirate" (o su richiesta nei limiti della disponibilità). Gli elaborati si trovano anche sul sito dell'Associazione.

Enti sostenitori

L'attività dell'Associazione è finanziariamente sostenuta da più Fondazioni italiane di origine bancaria che, coerentemente ai loro scopi istituzionali, decidono erogazioni a sostegno di progetti o dell'attività istituzionale. Dalla sua costituzione ad oggi l'Associazione ha ricevuto contributi dalle Fondazioni: Compagnia di San Paolo di Torino, "Pietro Manodori" Cassa di Risparmio di Reggio Emilia, Cassa di Risparmio di Roma, Cassa di Risparmio in Bologna, Monte dei Paschi di Siena, Cassa di Risparmio di Genova e Imperia.

Chi fa parte dell'Associazione

Promotore e Presidente
Attilio Oliva

Comitato Operativo del Forum
Dario Antiseri, Carlo Callieri, Carlo Dell'Aringa,
Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Domenico Fisichella,
Attilio Oliva, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo.

Forum delle personalità e degli esperti
Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri,
Federico Butera, Carlo Callieri, Aldo Casali, Lorenzo Caselli,
Sabino Cassese, Elio Catania, Alessandro Cavalli, Innocenzo Cipolletta,
Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita,
Umberto Eco, Luciano Guerzoni, Mario Lodi, Roberto Maragliano,
Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo, Sergio Romano,
Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta,
Umberto Veronesi.

Eminent Advisor dell'Associazione
Tommaso Agasisti, Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla,
Enzo Carra, Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara,
Domenico Fisichella, Silvio Fortuna, Franco Frattini, Stefania Fuscagni,
Lia Ghisani, Lucio Guasti, Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia,
Luciano Modica, Gina Nieri, Andrea Ranieri, Giorgio Rembado,
Gian Felice Rocca, Carlo Rossella, Fabio Roversi Monaco,
Marcello Sorgi, Piero Tosi, Giovanni Trainito, Giuseppe Valditara,
Benedetto Vertecchi, Vincenzo Zani.

Assemblea dei Soci fondatori e garanti
Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi, Luigi Maramotti,
Pietro Marzotto, Attilio Oliva, Marco Tronchetti Provera
(*Segretario Assemblea*: Guido Alpa).

Collegio dei revisori
Giuseppe Lombardo (*presidente*), Vittorio Afferni, Michele Dassio.

Collaboratori e Assistenti
Paola Frezza, Osvaldo Pavese, Maria Teresa Siniscalco

ASSOCIAZIONE TREEELLE

PER UNA SOCIETÀ
DELL' APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO
VIA INTERIANO, 1
16124 GENOVA
TEL. + 39 010 582 221
FAX + 39 010 5531 301
www.associazionetreeelle.it
info@associazionetreeelle.it

PRIMA EDIZIONE: GIUGNO 2006
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

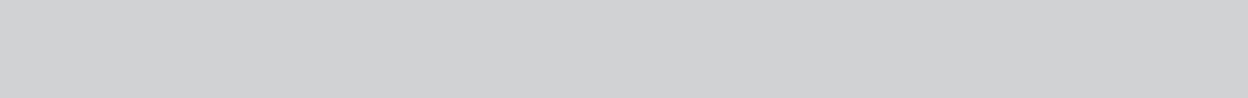
Associazione TreeLLLe

Quaderno n. 5

Giugno 2006

Per una scuola autonoma e responsabile

Analisi, confronti e proposte



INDICE

PRESENTAZIONE E GUIDA ALLA LETTURA	11
INTRODUZIONE	
LE RAGIONI DELL'AUTONOMIA SCOLASTICA	13
1. LO SCENARIO EUROPEO	17
2. LE AUTONOMIE NELLA CARTA COSTITUZIONALE	27
3. PROPOSTE PER UNA SCUOLA AUTONOMA E RESPONSABILE	31
Le tre autonomie funzionali	31
3.1. Autonomia didattica	33
<i>Le proposte operative</i>	36
3.2. Autonomia organizzativa	39
<i>Le proposte operative</i>	43
3.3. Autonomia finanziaria	45
<i>Le proposte operative</i>	47
Gli organi di governo della scuola	49
3.4. La dirigenza	50
<i>Le proposte operative</i>	59
3.5. Gli organi collegiali	61
<i>Le proposte operative</i>	67
La rappresentanza delle scuole autonome	68
<i>Le proposte operative</i>	68

4. PROPOSTE PER L'ASSETTO DEL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE	69
Scuole, Enti locali, Regioni, Stato: chi fa cosa?	69
<i>Le proposte operative</i>	72
APPENDICI	75
A. L'attuale normativa sull'autonomia scolastica	75
B. Prove di autonomia:	80
- Anni '50: il decentramento prima dell'autonomia	80
- Anni '60-'70: l'autonomia degli istituti tecnici	82
- Anni '80: le sperimentazioni	84
- Oggi: le reti di scuole	86

PRESENTAZIONE E GUIDA ALLA LETTURA

Per un insegnamento di qualità, per una “buona scuola”, va sottolineato l'intreccio ineluttabile tra persona e organizzazione (insegnanti e organizzazione scolastica). Se è necessario dedicare la massima attenzione al problema del personale scolastico (vedi Quaderno 4 di TreeLLLe, “Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?”) è altrettanto essenziale dedicare analoga attenzione alle scuole, alla loro organizzazione e amministrazione, ai vincoli che regolano l'insegnamento e alle condizioni concrete di lavoro.

È infatti evidente che non esistono singoli insegnanti astratti dal contesto, ma solo insegnanti inseriti in scuole, cioè in modelli organizzativi che ne influenzano fortemente l'operato.

Nel XX secolo la scolarizzazione di massa è stata un obiettivo politico-sociale di grande rilevanza e in buona parte raggiunto, ma si è persa la sfida della qualità di massa perché la scuola, non ci stanchiamo di ripeterlo, ha cambiato scala ma non natura e organizzazione.

Per migliorare la qualità dell'insegnamento (e quindi degli apprendimenti degli studenti) è necessario che si sviluppi un modello di scuola dell'autonomia “responsabile” in cui i soggetti che vi operano diventino veri e propri protagonisti: bisogna cambiare l'organizzazione delle scuole e sciogliere i nodi burocratici che le paralizzano.

Con la L. 59/97 il Parlamento ha approvato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dotandole di personalità giuridica.

Visti gli ostacoli e le difficoltà che si rilevano per il reale decollo dell'autonomia e il notevole grado di ambiguità e incertezza a livello di ingegneria istituzionale (federalismo, devolution, etc.) l'Associazione TreeLLLe e la Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo hanno deciso di collaborare per realizzare nel corso del 2005 un ciclo di tre seminari internazionali di approfondimento su tre nodi principali relativi all'autonomia scolastica, e precisamente:

- primo seminario, “Autonomia organizzativa e finanziaria della scuola” (aprile 2005);
- secondo seminario, “Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability” (settembre 2005);
- terzo seminario, “Stato, Regioni, Enti locali e scuola: chi deve fare cosa?” (novembre 2005).

Gli atti dei seminari sono stati già pubblicati e distribuiti.

Con questo Quaderno 5 l'Associazione TreeLLLe, utilizzando analisi e informazioni

emerse nei seminari, si assume la responsabilità in proprio di formulare proposte operative – numerate e sintetizzate in azzurro alla fine di ogni paragrafo del capitolo 3 (“Proposte per una scuola autonoma e responsabile”) e del capitolo 4 (“Proposte per l’assetto del sistema nazionale di istruzione”).

Le proposte di TreeLLLe sono precedute dal capitolo 1 (“Lo scenario europeo”) che fa luce sulle tendenze prevalenti riguardo ai processi di accentramento-decentramento in corso nei sistemi educativi europei.

Il cap. 2 (“Le autonomie nella Carta Costituzionale”), e l’Introduzione (“Le ragioni dell’autonomia scolastica”) offrono un quadro di serie fondamentali costituzionali e di buone ragioni funzionali alle proposte del Quaderno.

È interessante notare che nelle indagini comparative internazionali (vedi l’indagine OCSE-P.I.S.A. - Programme for International Student Assessment - sugli apprendimenti dei quindicenni) i Paesi che evidenziano i risultati migliori sembrano essere quelli che già da molti anni sono impegnati, se pure con diverse accentuazioni, sulla strada di più elevati livelli di autonomia delle scuole, ad esempio Finlandia, Inghilterra, Paesi Bassi, Svezia.

INTRODUZIONE

Le ragioni dell'autonomia scolastica

- L'attuale carattere del nostro sistema scolastico, uno dei più statalisti e accentrati d'Europa, è l'esito di una battaglia perduta. La battaglia iniziò nei primi anni di vita dello Stato unitario se Francesco De Sanctis, in un famoso discorso del 1861, dovette denunciare davanti al Parlamento i mali del centralismo:
"Sì, signori, è questa ingerenza minuta in tutte le cose, è questa smania di istruzione, di circolari, per regolare ogni minimo passo che deve fare il professore; sono queste nomine, queste deliberazioni, spesso prese senza saputa quasi del Ministro; è tutto questo cumulo di attribuzioni che fa sì che l'insegnamento, per troppo zelo di medici, si trova ammalato ('Bravo!')... Voi vedete un sistema fondato sopra un sospetto generale che si ha verso i professori, fondato sopra un'ingerenza minuta nelle più piccole cose, un sistema distruttivo di ogni andamento regolare della cosa pubblica. Questo stato di cose è intollerabile: deve cessare e cesserà ('Bravo! Bene!')."
- Con la legge 59/97 il Parlamento ha approvato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dotandole di personalità giuridica. Tale principio è stato poi anche "costituzionalizzato" con la recente modifica dell'art. 117 Titolo V. La nostra società ha oggi un livello medio di reddito e di acculturazione discretamente elevato, e una struttura economica e sociale evoluta, ma proprio per questo bisognosa di professionalità e di consumi culturali anch'essi elevati e diffusi. Essa esprime fra l'altro un'esigenza di partecipazione e di autodeterminazione ieri sconosciuta. È la società dei corpi intermedi associati ed organizzati, è la società delle autonomie sociali e istituzionali.
In questa società la funzione formativa non ha più ragioni per essere calata dall'alto, da strutture burocratiche centralizzate. Non assicura la creatività necessaria dei suoi attori, né la possibilità di una formazione mirata al successo di tutti. Non garantisce più nemmeno la formazione delle élites. Per questo motivo TreeLLLe ritiene che l'autonomia scolastica sia, in potenza, la riforma più importante degli ultimi anni. Non a caso il legislatore ha saggiamente provveduto a darle anche legittimazione costituzionale: autonomia non solo per le università ma anche per le scuole.
- Al legislatore deve essere anche apparso evidente che senza un forte riconoscimento dell'autonomia dei singoli istituti scolastici, il trasferimento di importanti poteri e competenze alle Regioni e agli Enti locali rischiava di mettere in

discussione l'autonomia culturale e didattica, forse la stessa libertà di insegnamento. In fondo, nel vecchio sistema centralizzato l'autonomia culturale e didattica e la libertà dell'insegnamento erano tutelate dalla lontananza del potere politico e burocratico rispetto ai luoghi dove esse si esercitavano. Era necessario, quindi, puntare su un forte ruolo dell'autonomia scolastica, finalizzata a valorizzare le energie interne alla scuola, in una prospettiva di responsabilizzazione della comunità scolastica rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide burocratica.

- Resta fermo che in nessun sistema educativo dei Paesi evoluti esiste una scuola assolutamente autonoma. L'autonomia può essere definita come il diritto all'autogoverno. L'autogoverno rappresenta comunque una libertà relativa per almeno due ragioni: in primo luogo, essa è limitata dalle scelte politiche del Parlamento e delle Regioni (leggi, ordinamenti, etc.); in secondo luogo, l'autonomia comporta responsabilità, soprattutto quella di rendere conto dei propri risultati (allo Stato, agli Enti locali, alla comunità, alle famiglie), visto che è totalmente finanziata dalla fiscalità generale. L'autonomia, dunque, è sempre relativa. L'autonomia non è un valore in sé, piuttosto uno strumento che serve per gestire meglio organizzazioni in sistemi complessi. Complessa è la società di oggi, come pure la scuola di oggi fatta di oltre un milione di insegnanti (tra ordinari e precari) e più di sette milioni di studenti con un retroterra culturale e sociale molto differenziato e con circa un 4% di figli di immigrati (280mila nel 2004): certamente, con la Sanità, uno dei sistemi più complessi da gestire. Paradossalmente si tratta di un sistema molto rigido e sostanzialmente fermo: nel XX secolo la scuola ha cambiato scala – in termini dimensionali e anche sociali, per composizione e aspettative – ma non ha cambiato modello organizzativo. Per l'ex ministro francese, lo scienziato Claude Allègre, gli attuali sistemi scolastici assomigliano ai dinosauri. "L'immagine del dinosauro corrisponde bene al gigantismo e all'inerzia del sistema. Non si deve dimenticare, e ve lo ricorda un geologo, che i dinosauri sono scomparsi perché non sono stati capaci di evolversi... Se si pesta loro la coda, passa un tempo folle prima che il cervello percepisca la pedata e reagisca".

Si sono così accumulati problemi, inefficienze e contraddizioni profonde che derivano da quello che i sociologi delle istituzioni chiamano "sovraccarico di domande" al centro del sistema e dalla conseguente implosione burocratica del sistema politico-amministrativo. La società moderna è caratterizzata, infatti, da un enorme incremento quantitativo e qualitativo delle domande e dei bisogni delle famiglie, delle imprese e degli individui: è in queste condizioni impossibili che devono trovare spazio il decentramento, l'autonomia e la responsabilità.

- *La legge sull'autonomia rappresenta così una storica rottura del sistema centralistico che fino a oggi ha governato la scuola.* L'autonomia può essere il miglior antidoto contro l'atteggiamento burocratico: le grandi burocrazie centrali presuppongono un deficit di responsabilità e prevedono di guidare uomini in cui si ha scarsa fiducia e che peraltro ci si astiene dal sanzionare. L'autonomia, responsabilizzando i soggetti, può offrire nuove sfide a tutti gli operatori scolastici e rigenerarne le motivazioni, dando a ciascuno potere e responsabilità in ordine agli obiettivi affidati e chiamandolo perciò a dare conto dei risultati. L'autonomia può anche consentire alle scuole di integrarsi con le forze migliori del territorio, stringere un sistema di alleanze con gli Enti locali, con le forze sociali e culturali, con i media. L'autonomia può anche fare i conti con le differenze di interessi e di attitudini

degli studenti, personalizzando, entro certi limiti, l'offerta di istruzione e valorizzando l'offerta orientativa della scuola. È scontato che libererà il genio degli operatori più capaci e motivati e creerà sgomento o addirittura resistenza in quelli che considerano l'insegnamento una comoda sinecura. La legge sull'autonomia rappresenta una vera e propria rivoluzione copernicana perché implica il passaggio da una gestione ipercentralizzata (del Ministero) a una gestione decentrata, che, secondo il principio di sussidiarietà, alloca le responsabilità a livello di singola scuola, cioè laddove i problemi effettivamente si pongono e possono essere meglio risolti dai soggetti investiti di piena responsabilità (nuovi organi di governo, capi di istituto-dirigenti e loro staff).

- L'autonomia comporta peraltro tre opzioni di fondo:
 - le responsabilità di "governo della scuola" e la legittimità della funzione dirigente;
 - la necessità del lavoro di équipe;
 - l'avvio di un processo di autovalutazione ma anche l'accettazione di una valutazione esterna dei propri risultati: la scuola autonoma deve essere accountable, cioè dare conto dei risultati.

I rischi dell'"autonomia" mal applicata sono di due tipi:

- un puro trasferimento di funzioni con sovrapposizione di competenze tra centro e periferia e ulteriori livelli burocratici;
 - il rischio di una forte disomogeneità qualitativa se mancheranno da parte del Ministero obiettivi di apprendimento chiari ed espliciti, un sistema centrale di ispezioni per le scuole meno efficaci e un sistema nazionale di valutazione indipendente. Va peraltro evidenziato che questa disomogeneità qualitativa nell'attuale assenza di valutazioni e controlli è già oggi una realtà accertata e fin troppo diffusa (vedi risultati dell'indagine OCSE-P.I.S.A.).
- Resta il fatto che l'autonomia delle scuole, dopo essere stata "costituzionalizzata", non è stata implementata ed è sospesa e di fatto bloccata. Chi sono i suoi nemici? Principalmente i nemici stanno nell'*organizzazione centralizzata dello Stato*, nei ministeri, nella burocrazia centrale e periferica - che del tutto prevedibilmente difende i suoi poteri: succede in tutto il mondo, in tutte le situazioni analoghe. C'è poi un secondo soggetto, ancora più colpevole: il *legislatore*, quando si limita a emanare le leggi e non ne verifica l'attuazione e i risultati. Il terzo grande nemico è il *sindacato dei dipendenti della scuola* che ha, al centro, una sede da cui esercita un potere enorme e che non vuole rischiare di perdere, ma che ad ogni buon conto ha già preconstituito attraverso le RSU nelle scuole un momento di contrattazione possibile qualora l'autonomia si realizzasse. Il quarto nemico è la *cultura della dipendenza* prevalente tra gli attori scolastici, la paura di prendere in mano le proprie responsabilità, di diventare protagonisti. Bisogna ammettere infatti che l'autonomia non è necessariamente popolare tra tutti gli operatori della scuola: molti temono la sparizione dell'ombrello protettivo statale che ne ha fatto dei "dipendenti" ma che dà sicurezza. Tutto ciò, beninteso, fatti salvi i tanti capi di istituto e insegnanti che invece la responsabilità se la prendono eccome, a loro rischio e pericolo e senza nessun riconoscimento di merito.
 - Si ha piena consapevolezza che tanti e straordinari sono i casi di eccellenza riscontrabili nella scuola italiana; peraltro, la struttura rigida, iperburocratica del modello soffoca le energie e impedisce che si diffondano le migliori esperienze. Il

sistema così come è non riesce a capitalizzare le sperimentazioni.

- Quel che manca è: a) un Sistema nazionale di valutazione che consenta confronti tra scuole (beninteso tra situazioni omogenee, vedi Quaderno 2 “L’Europa valuta la scuola, e l’Italia?”), b) un sistema premiante che riconosca impegno e meriti diversificati degli operatori (vedi Quaderno 4, “Quali insegnanti per la scuola dell’autonomia?”). Sono chiari i limiti che, nel mondo della scuola, sussistono all’adozione di un modello di “quasi-mercato” che alcuni auspicano: infatti si deve ricordare che nei centri di medie e piccole dimensioni l’offerta scolastica non può che essere di fatto monopolistica (monopoli naturali); che se una scuola è poco efficace ed efficiente non si può lasciarla “fallire” come succede per le industrie; che nei grandi centri la scelta della scuola è spesso connessa al fattore “vicinanza-comodità” della sede scolastica; che l’assenza di un sistema di valutazione indipendente e di un serio Servizio ispettivo centrale che rendano pubblici i propri rapporti sulle scuole impedirà per molti anni scelte “informate” delle famiglie. Di una situazione di mercato per tutti questi motivi non si può concretamente parlare.

Ma tutto ciò non può significare la resistenza a creare le condizioni per introdurre elementi di confronto che consentano allo Stato e alle famiglie di premiare le scuole e gli operatori più meritevoli (per i risultati assoluti o per i miglioramenti relativi) avviando così meccanismi di emulazione e di tensione all’eccellenza che oggi mancano.

- *TreeLLLe è fortemente convinta che tante insoddisfazioni attuali del personale scolastico e degli utenti non derivino da cattiva volontà dei soggetti ma dalle cattive regole che fino ad oggi hanno governato il sistema, che non motivano i vari operatori a dare il meglio di sé. Sta ai nostri decisori pubblici trovare il coraggio di introdurre nel nostro sistema, ancora ipercentralizzato e iperburocratico, nuove regole del gioco che modifichino motivazioni e convenienze di tutti gli operatori scolastici: riguardo al tema specifico di questo Quaderno, nuovi modelli organizzativi e di governance delle scuole.*

- TreeLLLe è consapevole che le proposte elaborate in questo Quaderno per dare luogo in modo coerente e sistemico a una scuola autonoma e responsabile sono dirimpenti perché ben lontane dal modello organizzativo del nostro attuale sistema scolastico.

Ma TreeLLLe è convinta che per meglio motivare gli operatori e per migliorare la qualità della scuola è imperativo il passaggio verso un sistema decentrato e responsabilizzato. Non a caso, d’altra parte, in questa direzione si sono mossi o si stanno muovendo, se pure in diversa misura, molti Paesi; per citarne alcuni: Finlandia, Inghilterra, Paesi Bassi, Svezia.

TreeLLLe propone un modello per certi aspetti mutuato da efficaci esperienze europee e per altri aspetti adeguato ai nostri specifici assetti istituzionali.

Sulla necessità di realizzare una forte autonomia delle scuole c’è un largo consenso politico, almeno nelle dichiarazioni ufficiali.

Sta ora ai decisori pubblici trovare tempi, modi e misure per introdurre, anche progressivamente, significativi elementi di autonomia e responsabilità nel sistema. L’importante è che le auspicabili innovazioni legislative e/o regolamentari si realizzino avendo chiaro il modello cui si vuole pervenire. TreeLLLe ne offre uno con l’ambizione di favorire un dibattito costruttivo e soprattutto di rimettere al centro dell’attenzione e dell’agenda politica il tema dell’autonomia scolastica.

Attilio Oliva
Presidente di TreeLLLe

1. LO SCENARIO EUROPEO

In questo scenario non si fa riferimento all'Italia che viene trattata approfonditamente negli altri capitoli.

La scuola prepara i giovani ad affrontare il mondo del lavoro, a essere cittadini attivi, a sviluppare le loro potenzialità nella realtà sempre più complessa che li circonda? L'apprendimento è un processo complesso e i decisori politici, quando cercano di riformare e migliorare i sistemi educativi, si rendono conto che non esistono soluzioni semplici. Per migliorare i risultati dei sistemi scolastici occorre agire su vari fronti, sui contenuti come pure sui processi in grado di offrire opportunità di apprendimento di livello elevato per tutti. La ripartizione delle responsabilità tra autorità nazionali, regionali, locali e scuole è stata identificata come un fattore importante nel funzionamento dei sistemi educativi. Da oltre vent'anni si è registrata in molti Paesi la tendenza a delegare le decisioni a livello di scuole o di municipalità. In molti Paesi questo decentramento, questa maggiore autonomia, è stato un obiettivo primario nel rinnovamento del sistema dell'istruzione.

E tuttavia questa non è una strada a senso unico. In alcuni paesi l'autorità del governo centrale è stata rafforzata in alcune aree, specie per quanto riguarda la definizione e il rispetto del curriculum nazionale mentre si tende a trasferire a livello inferiore soprattutto la gestione delle risorse economiche.

Le ragioni per promuovere il decentramento del processo decisionale sono varie: in particolare attengono a una maggiore efficienza, a un maggiore controllo economico, a una diminuzione dei livelli burocratici, a una gestione creativa delle risorse umane ed economiche e a un accrescimento del potenziale innovativo. Incrementare l'autonomia è considerato anche un modo per migliorare i risultati della scuola e far sì che essa risponda meglio ai bisogni locali. La tendenza verso l'autonomia della scuola è stata promossa da un lato per ottenere una maggiore accountability, e dall'altro per ottenere maggiore equità cioè per ridurre il peso delle differenze sociali sui risultati educativi.

Alcuni Paesi hanno iniziato alla fine degli anni Ottanta a muoversi nella direzione del decentramento del potere decisionale, in altri Paesi, l'intero processo ha subito di recente un'accelerazione. Tra il 1998 e il 2003 numerosi Paesi si sono mossi più celermente verso l'autonomia.

In occasione della ricerca OCSE-P.I.S.A. è stato chiesto ai capi di istituto delle scuole campionate in ciascun Paese quali decisioni fosse possibile prendere a livello di scuola, se ad esempio fosse consentito nominare o licenziare gli insegnanti, stabilirne lo stipendio iniziale, determinare gli aumenti stipendiali, formulare e allocare

il budget scolastico, stabilire le regole disciplinari per gli studenti, scegliere gli studenti da ammettere a scuola, scegliere i libri di testo, determinare il contenuto dei corsi e decidere quali corsi offrire.¹ Nella maggior parte dei paesi OCSE, nel 2003 le decisioni venivano assunte a un livello più decentrato rispetto al 1998. Tra i paesi europei, questo è soprattutto evidente per la Repubblica Ceca, l'Inghilterra, i Paesi Bassi e la Norvegia. Al contempo si è verificato uno spostamento verso una maggiore centralizzazione in Belgio (comunità francofona) e in Grecia. Anche in Finlandia, dove c'è una lunga tradizione di decentramento, si assiste a un lieve spostamento verso la centralizzazione per assicurare l'omogeneità nell'offerta delle varie scuole: le autorità finlandesi si preoccupano di assicurare che la qualità dell'offerta educativa sia allo stesso livello in tutto il paese.

Approcci comuni

In Europa si possono individuare numerosi approcci comuni per affrontare il problema della governance della scuola: in generale viene attribuito maggiore potere decisionale ai genitori, alle autorità locali e ai capi di istituto; si concede una maggiore libertà alle scuole di allocare e gestire le risorse; le scuole che presentano carenze vengono aiutate e i fondi sono aumentati e differenziati. Come contrappeso a questa maggiore autonomia, cresce l'importanza attribuita agli standard e alla valutazione svolta attraverso agenzie centrali. Parallelamente al sempre maggiore decentramento, nella maggior parte dei Paesi interessati l'autorità centrale ha il ruolo di definire gli obiettivi, controllare e valutare i risultati.

Secondo l'OCSE² la maggior parte delle decisioni relative all'educazione secondaria inferiore in Europa viene assunta a livello locale o dalla scuola stessa. La scuola è il livello decisionale più importante nella Repubblica Ceca, in Inghilterra e in Ungheria (più di metà delle decisioni). Nei Paesi Bassi tutte le decisioni vengono assunte a livello di scuola. In Finlandia il 70% delle decisioni è assunto a livello comunale (e non a livello di scuola). Per altri Paesi, tra cui Grecia, Lussemburgo e Portogallo, la maggior parte delle decisioni è nelle mani del governo centrale.

Queste cifre aggregate nascondono grandi differenze che risultano più evidenti se consideriamo le seguenti aree:

- i) organizzazione dell'istruzione;
- ii) gestione del personale;
- iii) progettazione strategica degli elementi strutturali del sistema scolastico;
- iv) risorse.

Organizzazione dell'istruzione

Le decisioni sull'organizzazione dell'istruzione, ad esempio la scelta dei metodi didattici e dei libri di testo, i criteri per formare le classi all'interno della scuola e la valutazione quotidiana degli studenti sono in gran parte compito della scuola nel caso di Inghilterra, Ungheria e Paesi Bassi. Perfino in Grecia, uno dei paesi europei più centralizzati, il 50% delle decisioni in questo campo è assunto a livello di scuola. Tranne che in Germania e in Svizzera (sulla base dei dati di P.I.S.A. 2000), inoltre la maggior parte delle scuole hanno un ruolo nella decisione dei "corsi" offerti.

Gestione del personale

In alcuni Paesi quali Inghilterra, Ungheria e Svezia, le scuole prendono la maggior parte delle decisioni per quanto riguarda l'assunzione e il licenziamento del personale, la definizione delle scale stipendiali e le condizioni di lavoro. Nei Paesi Bassi tutte queste decisioni competono alle scuole. Oltre la metà di queste decisioni viene invece assunta a livello di governo centrale in Grecia, Lussemburgo e Portogallo. In Finlandia questa responsabilità compete all'ente locale. Solo l'8% delle scuole italiane (le scuole non statali) è coinvolto nella scelta degli insegnanti, rispetto a una media OCSE del 64%. Nella maggior parte dei Paesi tali decisioni sono prese a livello centrale, ad esempio la definizione dello stipendio degli insegnanti, ma in alcuni gli incentivi di merito sono decisi a livello di singola scuola. La media OCSE è del 38%.

Progettazione strategica degli elementi strutturali del sistema scolastico

Decisioni strategiche come l'apertura o la chiusura di una scuola, la definizione dei curricula nazionali, l'abilitazione del personale scolastico, etc. sono in genere prese dal governo centrale. Anche nei Paesi Bassi, dove le scuole operano in quasi completa autonomia, le decisioni su queste materie vengono prese nell'ambito di uno schema quadro stabilito a livello più alto.

Allocazione e uso delle risorse

In Inghilterra e nei Paesi Bassi le scuole hanno piena autonomia nell'allocazione e nell'utilizzo del personale insegnante e non insegnante così come delle risorse economiche per investimenti e spese correnti. In Svezia questo potere compete alla municipalità, laddove in Finlandia compete congiuntamente a scuole e autorità locali. Alcuni Paesi, tra i quali Paesi Bassi e Regno Unito, hanno un grado di autonomia relativamente elevato nella formulazione del budget della scuola, mentre Austria e Germania, dichiarano un coinvolgimento limitato delle scuole in questo ambito. Nella maggior parte dei paesi europei le scuole non prendono decisioni sull'allocazione delle risorse, ma vengono consultate sulle decisioni prese da altri livelli di governo.

In media nei vari Paesi le scuole prendono circa il 50% delle decisioni in piena autonomia e l'altro 50% all'interno di uno schema quadro stabilito da un'autorità di livello più alto. In Inghilterra (85%) e nei Paesi Bassi (100%) la maggior parte delle decisioni è nelle mani delle scuole, laddove nella comunità francofona del Belgio, in Grecia, Germania e Spagna le decisioni prese dalle scuole sono più facilmente soggette a uno schema quadro stabilito a livello più alto.

Riconciliare le pressioni verso il decentramento e il controllo centrale

Oggi i sistemi scolastici sono più decentrati di prima, soprattutto grazie al fatto che la gestione delle scuole e l'allocazione delle risorse economiche e umane sono attribuite a livello locale. Tuttavia nella maggior parte dei paesi europei competono al

governo centrale i compiti di definire gli obiettivi di massima e monitorare i risultati, di solito attraverso agenzie indipendenti e altamente professionali. Come avviene questo processo?

Il curriculum

Nella maggior parte dei Paesi il curriculum viene definito a livello centrale. In effetti, mentre aumenta l'autonomia in altre aree, il curriculum tende ad essere sotto il controllo diretto del governo centrale. La Francia mantiene un controllo molto rigido, mentre in Finlandia, Paesi Bassi e Svezia le autorità centrali determinano i criteri generali da osservare a livello locale. In Inghilterra il governo centrale mantiene la responsabilità della formazione e del rispetto del curriculum.

Mentre il rispetto del curriculum viene accertato in Finlandia e Svezia attraverso l'autovalutazione, in Inghilterra, Francia e Paesi Bassi questo compito tocca al sistema ispettivo.

Valutazione

Nella maggior parte dei Paesi i risultati del sistema educativo sono costantemente valutati a livello nazionale, oltre che attraverso le valutazioni internazionali. I principali meccanismi adottati sono la valutazione esterna degli apprendimenti degli studenti attraverso test nazionali, la valutazione esterna del sistema scolastico o le ispezioni, ma anche l'autovalutazione delle singole scuole.

La Svezia ha una lunga tradizione di indagini internazionali comparative, integrate da ispezioni, test nazionali e valutazione esterna delle scuole. I risultati delle singole scuole vengono resi pubblici e c'è un attento follow-up (verifica dei risultati nel tempo) per accertare che le scuole e i singoli studenti siano aiutati a raggiungere gli standard nazionali.

In Finlandia la valutazione mira ad assicurare che vengano rispettate le linee guida nazionali. I test determinano se gli studenti stiano raggiungendo i risultati previsti. Il focus degli studi sulla valutazione è in continua evoluzione e il sistema di valutazione nel suo complesso è considerato uno strumento chiave per aiutare le scuole a migliorare (più che per rendere pubblici i risultati negativi).

La Francia ha una lunga tradizione di test diagnostici e studi sui sistemi di monitoraggio che costituiscono la base delle decisioni in materia amministrativa e didattica. Gli studi comparativi internazionali formano parte integrante di questo processo.

Nei Paesi Bassi l'ente governativo preposto al monitoraggio del sistema educativo che riferisce annualmente al Parlamento è l'Ispettorato Scolastico. L'Ispettorato controlla anche le singole scuole e pubblica i risultati, fornendo le informazioni sull'ambiente socioeconomico della scuola.

In Inghilterra l'Office for Standards in Education (OFSTED) effettua ispezioni regolari nelle scuole e la Qualifications and Curriculum Authority (QCA) valuta gli apprendimenti degli studenti attraverso test nazionali riferiti al curriculum nazionale. L'OFSTED fornisce annualmente un rapporto sul sistema nel suo complesso. I risultati delle singole scuole vengono pubblicati e hanno un notevole impatto sulle scuole e sulla percezione dell'opinione pubblica. I risultati delle ispezioni influenzano anche il lavoro degli insegnanti. Il governo centrale pubblica regolarmente i risultati delle scuole in una cosiddetta "league table" (classifica).

Quali prove dimostrano che una maggiore autonomia migliora i risultati delle scuole?

Ancora una volta possiamo ricorrere all'indagine OCSE-P.I.S.A. per cercare di comprendere il rapporto tra il modo in cui sono organizzati e gestiti i sistemi educativi e i loro risultati in termini di performance degli studenti ("What makes school systems perform? Seeing school systems through the prism of PISA", OECD 2004). Nella maggior parte dei Paesi che hanno evidenziato buoni risultati nell'indagine OCSE-P.I.S.A., le autorità locali e le scuole hanno grande autonomia per quanto riguarda l'adattamento e l'implementazione dei contenuti educativi e per l'allocazione e gestione delle risorse sia umane che economiche. Nei Paesi che hanno partecipato a P.I.S.A. c'è sicuramente un rapporto positivo tra certi aspetti dell'autonomia - soprattutto la scelta dei corsi offerti e, in misura minore, l'allocazione del budget - e i risultati degli studenti. L'indagine OCSE "What makes school systems perform?" si concentra su alcuni dei Paesi che hanno riportato risultati positivi in P.I.S.A. 2000. Tra questi, Inghilterra, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia, Paesi che - al di là delle differenze nei percorsi delle rispettive riforme - rivelano obiettivi di riforma comuni e strategie simili per raggiungerli. Si cerca di arrivare a un punto di equilibrio tra la ricerca della qualità e l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze nei risultati degli studenti attribuibili a differenze socioeconomiche. Finlandia e Svezia, ad esempio, sono riuscite molto bene a combinare un'alta qualità con eguali opportunità educative per tutti (cioè qualità ed equità combinate).

In questi Paesi c'è stato uno spostamento globale verso il decentramento, ma, come si è visto nella prima parte di questo capitolo, il governo centrale mantiene un ruolo importante. Ad esempio in Inghilterra, dove le scuole godono di una notevole autonomia, il governo centrale mantiene la responsabilità di stabilire piani d'azione per le scuole con risultati scadenti e definire e far rispettare il curriculum nazionale.

L'esperienza di questi Paesi rivela comunque che il miglioramento della qualità della scuola, soprattutto in termini di risultati degli studenti, è strettamente legato all'autonomia scolastica. L'intero processo è avviato dal centro ma implementato dalle scuole. La valutazione fornisce informazioni non solo per la rendicontazione dei risultati ma anche, e soprattutto, per mettere in atto misure per migliorare la qualità delle scuole.

Si potrebbe pensare che una maggiore autonomia delle scuole comporti inevitabilmente un aumento delle sperequazioni tra scuole. Per quanto tale rischio esista, i risultati di P.I.S.A. dimostrano come le cose non debbano necessariamente andare così: in Finlandia o in Svezia, entrambi Paesi caratterizzati da un alto livello di autonomia scolastica, solo il 10% o meno della varianza nei risultati degli studenti è legata alle differenze tra scuole.

La strada verso l'autonomia scolastica è lunga e, come abbiamo visto in questo capitolo, Paesi come Svezia, Finlandia o Inghilterra hanno avviato riforme in tal senso oltre vent'anni fa. Data l'importanza attribuita in questi Paesi all'istruzione non sorprende che le riforme in campo educativo siano sopravvissute ai cambiamenti di governo e rimangano uno dei punti prioritari nell'agenda politica.

¹ *Learning for Tomorrow's World: First Results from Pisa 2003*, OECD.

² *Education at a Glance*, OECD, 2004.

Tabella 1

Aspetti chiave dell'autonomia scolastica:

<i>Aspetti esaminati</i>	<i>Franca</i>	<i>Germania</i>	<i>Italia</i>	<i>Paesi Bassi</i>	<i>Inghilterra</i>	<i>Svezia</i>	<i>Finlandia</i>
1. Testi nazionali su apprendimenti degli studenti a fronte di standard	si	no	no	si	si sistema di test nazionali per livelli di età	si	si (solo alla fine del percorso secondario)
2. Misurazione dei risultati delle singole scuole a fronte di standard nazionali	no	no Possono essere iniziative dei singoli Länder	no	si	si pubblicazione dei risultati e delle graduatorie	no	no, a parte iniziative delle singole municipalità
3. Autonomia delle singole scuole: a) finanziaria ed organizzativa b) didattica (metodi)	a) no b) si	a) no b) no	a) no b) si	a) si b) si	a) si b) si	a) si (ma sono le municipalità a decidere sulle competenze delle scuole) b) si	a) si b) si
4. Capi di istituto abilitati, scelti dagli organi di governo della scuola con selezione competitiva	no	no	no	si	si	si (ma d'accordo con le municipalità)	si (ma d'accordo con le municipalità)
5. Insegnanti a) pagati in base a responsabilità e risultati b) scelti dalle scuole	a) in parte b) no	a) no b) no	a) no b) no	a) si b) si	a) si b) si	a) si b) si	a) no b) si
6. Organi di governo della scuola: a) con poteri di gestione strategica b) con membri anche esterni	a) no b) si	a) no b) no	a) no b) no	a) si b) si	a) si b) si	a) si b) si	non esistono in tutte le scuole. I loro poteri sono decisi dalle municipalità (se decidono di istituirli)

Fonte: elaborazione di Teellie.

Tabella 2

Inghilterra: compiti del Governo, della scuola e del capo di istituto

Governo

- regola il sistema scolastico
- determina la formula del finanziamento alle scuole
- fornisce fondi addizionali per progetti di miglioramento della scuola
- fornisce fondi in conto capitale per la costruzione di nuovi edifici
- promuove la differenziazione tra scuole, ad esempio attraverso scuole specialistiche e "city academies"
- sviluppa iniziative nazionali per migliorare gli standard di apprendimenti (di literacy e di numeracy)
- crea agenzie responsabili di
 - ✓ formazione degli insegnanti
 - ✓ formazione dei capi di istituto
 - ✓ qualifiche e curricoli nazionali
 - ✓ abilitazione degli insegnanti
 - ✓ valutazione degli apprendimenti
 - ✓ ispezioni delle scuole (OFSTED)

Scuola (Governing body)

- componenti: insegnanti, genitori, autorità locale e membri della comunità (non studenti)
- nomina il capo di istituto e il personale
- approva la allocazione di tutte le risorse economiche
- riferisce ai genitori
- fissa obiettivi per il capo di istituto
- fissa obiettivi per aumentare gli standard qualitativi
- concorda il piano di miglioramento della scuola
- controlla le performance della scuola
- garantisce che la scuola rispetti la normativa
- cura l'istruzione, il benessere e la sicurezza degli alunni
- cura la manutenzione degli edifici scolastici

Capo di istituto

- Responsabile di
 - ✓ tutte le attività operative
 - ✓ organizzazione corrente
 - ✓ orario
 - ✓ ruoli e performance del personale didattico
 - ✓ valutazione
 - ✓ informazioni alle famiglie
 - ✓ disciplina
 - ✓ implementazione delle strategie
 - ✓ risultati degli alunni
 - ✓ rendicontazione dei risultati al Governing Body

FONTE: Seminario n. 5, settembre 2005, "Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability" promosso da Associazione TreeLLLe e da Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, relazione di Peter Matthews, già direttore del Servizio Ispettivo OFSTED.

Tabella 3

Svezia: compiti del Governo, del Comune, della scuola e del capo di istituto

Governo

- obiettivi e principi guida nazionali
- finanziamento base del sistema di istruzione
- gestione per obiettivi e risultati
- agenzia nazionale di valutazione
- ampio decentramento ai Comuni
- curriculum: definisce solo obiettivi di formazione, non contenuti
- ad esso si accompagnano sillabi, cioè linee guida relative a singole materie, che hanno però solo valore indicativo. Il vero sillabo viene elaborato a livello di scuole.
- orari di insegnamento: non sono più definiti a livello centrale. Sono rimessi al livello locale di governo

Comune e Scuola

- l'autonomia è dei Comuni, non delle scuole; sono i Comuni a decidere quanta autonomia trasferire alle scuole (e lo fanno in misura diversa)
- i Comuni integrano il finanziamento statale con i fondi derivanti dalle tasse locali (da cui viene la parte maggiore delle risorse per le scuole). La quota nazionale è uguale per tutti, quella comunale può variare.
- i Comuni varano un piano operativo annuale di obiettivi per le scuole del loro territorio. Su questa base avviene il negoziato con le scuole (il capo d'istituto)
- i finanziamenti che le scuole ricevono dipendono anche dagli impegni assunti (che implicano la valutazione dei risultati raggiunti)
- comunque le scuole devono includere nel proprio piano di lavoro anche gli obiettivi nazionali fondamentali
- le ore di insegnamento per le singole materie e per i diversi tipi di scuola sono decisi dai Comuni. In molti casi, i Comuni lasciano libere le scuole di decidere (all'interno di linee guida)

Capo di istituto

- è nominato dalla municipalità (non è necessariamente un insegnante)
- presiede il consiglio di istituto (che ha solo valore consultivo, ma viene sentito prima di decisioni importanti - di regola, una volta al mese)
- decide l'organico e assume il personale
- nomina i suoi vice e i quadri intermedi
- garantisce il coinvolgimento degli utenti nei processi decisionali della scuola
- monitora l'attività di tutto il personale
- organizza colloqui individuali con tutto il personale per mettere a punto il loro sviluppo professionale
- stabilisce le linee guida per la contrattazione individuale sulla retribuzione (annuale)
- predispone:
 - piano annuale di lavoro per la scuola
 - rapporto annuale sulla qualità (in cui si mettono a raffronto gli obiettivi nazionali, comunali e di scuola con i risultati raggiunti)
 - progetto annuale per la formazione in servizio di tutto il personale
 - budget annuale, che gestisce in prima persona
 - conto consuntivo (in molti Comuni è mensile)
 - è responsabile per l'edificio, la cui manutenzione cura all'interno del budget

FONTE: Seminario n. 4, aprile 2005, "L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola", promosso da Associazione TreeLLLe e da Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, relazione di Torsten Odmark, soprintendente scuole del distretto di Uppsala.

Tabella 4

Finlandia: compiti del Governo, del Comune, della scuola e del Capo di istituto

Governo nazionale

- l'Ente Nazionale per l'Educazione formula il curriculum nazionale (ore per disciplina), ma viene lasciato grande spazio al curriculum locale
- le risorse statali coprono il 57% della spesa dell'istruzione primaria e secondaria
- l'Ente Nazionale per l'Educazione effettua ogni 2 anni una valutazione di sistema dei risultati di apprendimento in matematica e lettura alla fine della scuola di base (9° anno)
- l'Ente per l'esame di Stato predispone le prove nazionali di esame per gli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore
- l'anno scolastico è uguale ovunque (190 giorni, da metà agosto all'inizio di giugno). Il numero minimo di lezioni settimanali varia da 19 a 30 a seconda della classe e del numero di materie facoltative scelte
- c'è un dipartimento di istruzione e cultura in ciascuna delle sei province finlandesi con ruolo limitato (ad es. valutano il livello degli accessi e la qualità dei servizi della scuola di base)

Comune e Scuola

- i Comuni integrano il finanziamento statale, coprendo il 43% della spesa per l'istruzione primaria e secondaria
- i Comuni gestiscono le scuole, con una notevole libertà nell'allocazione delle risorse e nella gestione del personale
- i Comuni possono delegare molte funzioni alle scuole, valorizzando la loro autonomia
- i Comuni possono nominare lo School Board (Consiglio di istituto) su proposta del Consiglio dei genitori. Fanno parte dello School Board genitori, rappresentanti degli insegnanti, e spesso anche un imprenditore vista la grande responsabilità sulla gestione dei fondi
- oltre al curriculum nazionale di base, autorità locali e scuole, in intesa con le famiglie, definiscono i loro curricula che tengono conto del contesto locale
- accanto alla valutazione esterna, effettuata dalle apposite Agenzie incaricate dal ministero dell'Istruzione, c'è molta attenzione all'autovalutazione delle scuole

Capo di istituto

- è nominato dalla municipalità (deve avere una formazione da insegnante del livello di scuola che dirige e superare un concorso)
- è responsabile di ogni aspetto della vita scolastica (monitoraggio, valutazione, autovalutazione della scuola, formazione in servizio degli insegnanti, orario scolastico, cambiamenti nel curriculum)
- organizza interviste individuali con il personale della scuola sul loro sviluppo professionale
- predispone il piano di lavoro annuale
- può avere il compito di prendere decisioni circa la struttura del personale scolastico e di assumere personale insegnante e non insegnante (nelle città e nei Comuni più grandi questo può essere compito dell'autorità locale e in altri casi dello School Board) nonché nominare i supplenti
- gestisce il budget annuale
- è responsabile del livello dei risultati educativi della scuola e controlla che gli insegnanti seguano i curricula nazionali e locali
- è responsabile della collaborazione con i genitori (la legge specifica che occorre collaborare con le famiglie) e del coinvolgimento dei portatori di interessi locali
- la distribuzione delle responsabilità tra capi di istituto e il direttore dell'istruzione (a livello locale) può variare da Comune a Comune

FONTE: Seminario n. 2 di TreeLLLe, settembre 2004, "La scuola in Finlandia", relazione di Arvo Jappinen, direttore generale del Ministero dell'Istruzione.

2. LE AUTONOMIE NELLA CARTA COSTITUZIONALE

1. Nella nostra Costituzione si trova più volte il riferimento all'autonomia come passaggio centrale: nell'art. 2 sui diritti della persona, nell'art. 5 (la Repubblica ispira i metodi della sua legislazione ai principi dell'autonomia e del decentramento), nel nuovo art. 117, che riconosce a Comuni e Province potestà regolamentari in ordine all'organizzazione delle funzioni.

Quanto alla scuola, il nuovo art. 117, comma 3, introdotto dalla L. cost. 3/01, nel prevedere la potestà legislativa concorrente in tema di istruzione (spettando allo Stato i principi e alle Regioni il dettaglio), fa espressamente "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

Anche la riforma costituzionale recentemente approvata dal Parlamento - e prossima al passaggio referendario - conferma e rinnova l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Questo tessuto di autonomia si scorge ancora nell'art. 118 ultimo comma, che parlando di sussidiarietà fa riferimento alla salvaguardia dell'autonomia iniziativa dei cittadini. A dire il vero, questa disposizione presenta un limite considerevole, poiché non riconosce alle autonomie funzionali uno "statuto costituzionale" di livello analogo a quello degli enti territoriali. Sembra, in conclusione, che non sia stata colta l'occasione per sancire il definitivo superamento di una visione del sistema degli enti pubblici locali esclusivamente incentrata sugli enti territoriali legati al circuito della rappresentanza politica ed alla mediazione partitica.

Eppure si commette un errore se si coglie nel testo costituzionale, dopo la riforma del Titolo V, un pluralismo limitato solamente agli enti territoriali, deducendo dall'articolo 114, primo comma, un sistema istituzionale italiano chiuso e conchiuso tra Stato, Regioni, Province, città metropolitane e Comuni.

Come emerge dai lavori preparatori della riforma del Titolo V, infatti, accanto alle comunità territoriali - che hanno certamente diritto all'autogoverno - vi sono anche comunità che, pur non territorialmente qualificate, rivestono una primaria rilevanza sociale. Si pensi ai professionisti, agli imprenditori, agli studiosi, tre categorie tipiche dell'autonomia funzionale, che possono e devono darsi forme particolari di autogoverno e alle quali il Parlamento non può che riconoscere un ruolo di partecipazione all'esercizio complessivo della funzione di governo del Paese.

È anche il caso di evidenziare il nuovo indirizzo cui devono uniformarsi gli statuti regionali e l'importanza che questi riconoscano e valorizzino il ruolo delle autonomie funzionali nel quadro del pluralismo. Si tratta di una questione assai delicata in cui una delle partite più difficili è quella dell'allargamento della composizione del Consiglio delle autonomie locali ai rappresentanti delle autonomie funzionali. L'art. 123, ultimo comma della Costituzione, nell'obbligare gli statuti a prevedere tale

organo, non parla specificatamente di enti territoriali, ma genericamente di “enti locali”: *“in ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.”*

Tutto questo significa massimo pluralismo non solo sul versante territoriale, ma anche su quello sociale.

La legge La Loggia al fine di adeguare l'ordinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione ha peraltro recuperato l'impostazione accolta dalle leggi di riforma della pubblica amministrazione risalenti alla XIII legislatura. Vi si stabilisce tra l'altro che, in sede di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, Stato e Regioni devono ridistribuire le funzioni amministrative tra gli altri livelli di governo “tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale”. È stato così ribadito l'indirizzo secondo cui le autonomie funzionali sono titolari di un nucleo proprio di competenze, sottratto alla disponibilità dei diversi livelli di governo.

L'istituzionalizzazione delle autonomie funzionali segna il giro di boa: lo spazio lasciato libero dall'amministrazione statale non è necessariamente ed esclusivamente riempibile dalle amministrazioni territoriali o dal privato. La complessità dei sistemi locali e le loro interazioni reciproche con i sistemi nazionali ed extranazionali richiede modalità organizzative flessibili e capaci di relazionarsi con la società. L'unità amministrativa statale, definitivamente rotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, è ora sostituita da un pluralismo che è espressione di autonomia e diversità, e dell'esigenza di processi decisionali che, in taluni settori, possono far capo a soggetti diversi sia dallo Stato, sia dall'ente territoriale, sia dal privato.

Un'impronta, questa, ripresa nel nuovo testo costituzionale, per il quale le autonomie funzionali devono essere rispettate dal sistema degli enti pubblici territoriali.

C'è, dunque, alla base della nostra Costituzione una forte innervatura di pluralismo e di autonomia. Autonomia significa presumibilmente autonomia organizzativa, autonomia negoziale, autonomia normativa, autonomia nella determinazione dei fini e, per quanto riguarda le scuole e l'insegnamento, non può non significare anche autonomia didattica, così come riconosciuta dall'art. 33, primo comma, della Costituzione.

2. Una maggiore valorizzazione delle autonomie già riconosciute dal nostro ordinamento potrebbe essere perseguita rovesciando il metodo tradizionale di approccio al tema: bisognerebbe non partire più dall'alto, cercando di capire quali sono i compiti che vanno attribuiti agli enti secondo la scala gerarchica e lasciando qualcosa all'istituzione vicina ai cittadini, ma prendere il via dal basso e capire cosa si deve dare alle istituzioni dell'autonomia affinché siano autonome, e - solo in un secondo momento - cosa va riservato agli altri livelli.

Tale nuovo approccio al tema delle autonomie deve avere come obiettivi finali, da un lato, la soluzione del problema di come difendere l'autonomia e, dall'altro, quello di fare in modo che l'autonomia sia responsabile.

Un modello di questo tipo può essere costruito alla luce dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale che ha difeso ripetutamente quei soggetti che si sono battuti affinché la loro autonomia non venisse solo riconosciuta, ma concretamente attuata.

Recenti pronunce della Corte costituzionale (si vedano le sentenze n. n. 477 del 2000, 300 e 301 del 2003), a cui si è aggiunto l'intervento non secondario anche della Corte di Cassazione (da ultimo la sentenza n. 12868 del 2005), forniscono

l'ulteriore conferma di come, a fronte di chiare garanzie costituzionali, si stia consolidando un atteggiamento di favore verso l'autonomia da parte della giurisprudenza.

Dunque, nel nostro ordinamento costituzionale ci sono tutte le condizioni per costruire un sistema capace di difendere l'autonomia.

3. Quanto alle istituzioni scolastiche, l'autonomia è altresì garantita espressamente dalla Costituzione e può essere difesa.

Anche per le istituzioni scolastiche, l'autonomia va ricostruita dal basso, dalla determinazione dei compiti che spettano alle istituzioni scolastiche autonome.

A tal fine nel testo costituzionale possono rinvenirsi alcuni riferimenti importanti. Allo Stato non può non spettare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, così come stabilito dalla riforma del 2001 e confermato – non è superfluo sottolinearlo – dal nuovo testo costituzionale licenziato dal Parlamento.

Da un lato, lo Stato pone (e continuerà a farlo) le norme generali, gli *standards*, dall'altro, le Regioni devono potenziare e stimolare la crescita delle autonomie, devono essere i luoghi in cui gli ordinamenti entrano in collegamento e fanno sistema tra loro, e non i luoghi che pretendono di imporre determinazioni.

Quanto alle Regioni, la Corte costituzionale (sent. 13 del 2004) ha certamente indicato una strada, sottraendo allo Stato il potere di definire le dotazioni organiche del personale docente della scuola, responsabilizzando le stesse in relazione al miglioramento dell'offerta formativa, e rilanciando la programmazione scolastica verso una vera e propria politica sull'istruzione.

Proprio in ordine al tema del personale, il sistema svizzero – nel quale sono i Consigli di amministrazione delle scuole che nominano il direttore, decidono l'assunzione dei docenti, compongono parte del programma scolastico – potrebbe porsi quale modello di riferimento perché costituisce una dimensione all'interno della quale tutte le collettività interessate a quella scuola sono in grado di partecipare alla decisione sulle questioni centrali. Una partecipazione che necessariamente si traduce in piena responsabilizzazione.

Lungo tale percorso non mancano, tuttavia, nel sistema italiano forti resistenze. Occorre sottolineare che la stessa sentenza sopra citata, se per un verso ha ricondotto – sulla scorta del nuovo Titolo V – il potere statale nella sua più corretta collocazione, per un altro ha fatto emergere il vero nodo di fondo della collocazione delle autonomie funzionali nel sistema amministrativo e nell'ordinamento costituzionale, cioè l'esigenza del temperamento tra autonomie di genere diverso, quella territoriale (della regione) e quella funzionale (delle istituzioni scolastiche).

4. Con riguardo, infine, alla recente riforma costituzionale approvata dal Parlamento, non va sottovalutata l'attribuzione alle Regioni della potestà *esclusiva* sull'"organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

In riferimento a tali innovazioni sarebbe, in primo luogo, opportuno evitare qualsiasi strumentalizzazione di natura politica sulla questione, *in primis* perché così facendo si rischia di giungere a conclusioni affrettate (del tipo "è una riforma che spacca il Paese", ma ci si dimentica che la determinazione dei livelli essenziali, norme generali sull'istruzione e leva fiscale rimangono in capo allo Stato"), poi perché finisce con l'essere un modo per aggirare i problemi reali.

Uno di tali problemi consiste nelle modalità con cui conciliare l'autonomia delle

istituzioni scolastiche, già riconosciuta e ulteriormente garantita dal 117, con l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in ordine all'organizzazione scolastica.

A tal fine le Regioni dovrebbero essere in grado di creare norme di "avviamento" del sistema lasciando alle singole istituzioni scolastiche i loro legittimi spazi di gestione e di autonomia.

In questo quadro sarebbe opportuno affidare una parte dei programmi scolastici al livello locale, in ragione delle molteplici esigenze delle diverse collettività.

È certo che il tema delle trasformazioni nel mondo della scuola deve essere affrontato con la massima prudenza e nella continua ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di promuovere costantemente il pluralismo culturale da un lato, e quella di mantenere un'identità unitaria che non può essere completamente parcellizzata a livello regionale.

In definitiva, il vero problema è un problema di coesistenza, di incontro, di integrazione tra tre diversi livelli (Stato, Regioni, scuole) di determinazione sull'istruzione, un problema che va analizzato e risolto con un preciso piano di coordinamento, nella consapevolezza che il *trend* federalista senza un ordine di carattere generale, senza un disegno organico che assegni a ciascuno ruoli e ambiti di azione diversi, possa condurre ad un tasso sempre crescente di dispersione.

3. PROPOSTE PER UNA SCUOLA AUTONOMA E RESPONSABILE

Le tre autonomie funzionali

L'autonomia delle scuole non è un fine, ma un mezzo: in primo luogo, un mezzo pensato per offrire risposte flessibili a bisogni educativi diversi.

Questa flessibilità non fu ritenuta necessaria fino a quando la sfida prioritaria era quella di istruire rapidamente i troppi cittadini scarsamente alfabetizzati e di prepararli per un mondo del lavoro molto più "semplice" e meno esigente dell'attuale in fatto di qualificazione degli addetti. Rispetto ad un tale compito, le comunità locali non erano abbastanza attrezzate; e, in vaste aree del Paese, non apparivano neppure affidabili.

L'istruzione gestita dal centro fu allora pensata per rispondere ai bisogni dell'*alunno medio nazionale*, cioè di un'astrazione statistica: una convenzione accettabile fino a quando erano da affrontare problemi educativi di base, ma poi sempre meno idonea a misurarsi con la complessità sociale e le competenze attese dal mondo del lavoro. Per non dire del rischio che il modello formativo gestito dal centro diventasse, come è stato di fatto a più riprese, *instrumentum regni*, cioè mezzo per orientare le coscienze verso scelte politiche gradite a chi in quel momento governava.

Tutte le condizioni di contesto sono ormai radicalmente mutate. Anche per merito della scuola, praticamente la gran parte dei cittadini ha un livello di istruzione accettabile: e comunque tale da capire se quello che viene loro proposto è anche quello che desiderano.

Quanto ai profili lavorativi, essi sono molto diversi rispetto al passato, più ricchi di sfumature e di posizioni intermedie; e richiedono competenze differenziate e continui aggiornamenti della formazione iniziale per essere, e rimanere, in grado di adattarsi al mutevole panorama del mondo della produzione e dei servizi.

Come risultato di queste trasformazioni, cui la scuola non ha saputo adeguarsi per tempo per il consolidarsi del suo impianto rigido e centralistico, il suo livello di efficacia si è ridotto di molto. Tutte le valutazioni comparative mettono a nudo un sistema scolastico invecchiato, incapace di trovare nel tradizionale referente ministeriale le molte e diverse risposte di cui ha bisogno per rimanere al passo con i tempi. Dunque, le sedi delle scelte educative devono abbandonare il centro per farsi vicine ai cittadini cui esse devono servire. Cioè, le scuole devono diventare autonome.

Il potere/dovere per le scuole di incidere sui piani di studio, per renderli idonei a

rispondere a domande molto diverse, solleva un duplice problema: da un lato quello *tecnico*, cioè la competenza degli operatori e le modalità per la valutazione del loro operato; dall'altro, quello *politico*, cioè chi debba essere legittimato ad agire (e di fatto decidere per conto degli altri).

Quando si decide dei fini dell'educazione, ci si inoltra infatti nel campo delle scelte che incidono sulla *libertà dei singoli*: e quindi in una sfera politica. Ora, in democrazia, la legittimazione ad operare scelte politiche discende da un mandato di rappresentanza, mentre quella di cui sono portatori gli operatori della scuola è di natura tecnica: di chi è professionista riconosciuto nel proprio settore, ma è chiamato a tradurre in atto le scelte di un committente diverso da lui.

In passato, la libertà didattica dei singoli docenti era un bilanciamento sufficiente alla rigidità del curriculum nazionale. Ciò in quanto contenuti e fini dell'insegnamento rimanevano sottratti alla facoltà di decisione dei docenti.

Nel momento in cui le scuole vengono invitate a farsi interpreti dei bisogni formativi locali, e quindi a compiere scelte che possono incidere *sui fini e non solo sui mezzi*, occorre stabilire con chiarezza chi è abilitato ad assumere queste decisioni. Non può trattarsi delle *scuole da sole*, né tanto meno dei corpi professionali (come il collegio docenti): altrimenti, pur non essendo portatori di un mandato di rappresentanza politica, essi avrebbero facoltà di scegliersi sia *i fini che i mezzi*. Cioè disporrebbero di un potere sostanzialmente privo di controllo: l'esatto contrario di quella *sussidiarietà orizzontale* che è tra le ragioni dell'autonomia e che consiste nel restituire nelle mani dei cittadini una parte crescente delle decisioni che li riguardano.

Per questo la legge ha voluto definire l'autonomia delle scuole come autonomia funzionale, cioè relativa alla scelta dei percorsi per attuare (e rendere compatibili fra loro) fini che restano sottratti all'autodeterminazione degli operatori. A decidere di essi sono una pluralità di soggetti: il Ministero per quanto riguarda la quota nazionale (che continua ad esistere come garanzia dei livelli essenziali da garantire a tutti i cittadini), le comunità locali (cui spetta interpretare le esigenze del territorio di riferimento) ed infine gli utenti per quanto riguarda le opzioni individuali del progetto formativo.

Ecco perché l'autonomia delle scuole è stata definita dalla legge come *autonomia funzionale*. Come tutte le autonomie di questa natura, anch'essa si esplica nella scelta delle attività necessarie a conseguire fini assegnati: che, nel caso specifico, riguardano l'educazione e l'istruzione dei giovani.

La prima, e fondamentale, autonomia della scuola non può che essere quella *didattica*. Ma la sua attuazione richiede di necessità l'impiego di risorse economiche: e quindi si connette strettamente con l'esistenza di una qualche misura di autonomia *finanziaria*. Né basta: perché le risorse in gioco non sono soltanto economiche ma anche e soprattutto umane, e tutte vanno poi poste in una relazione efficace con gli obiettivi; e questo è l'ambito proprio dell'autonomia *organizzativa*.

Fin qui il modello teorico. Si tratta però di vedere come, e fino a quale punto, esso si sia tradotto in prassi operative; se sia stato, in tutto o in parte, travisato; quali proposte sia possibile formulare per svilupparne a pieno le premesse.

3.1. Autonomia didattica

Libertà di insegnamento e libertà dell'insegnante: un'ambiguità da sciogliere

L'autonomia delle scuole italiane e il regolamento conseguente non ha portato a una sufficiente riflessione né, tanto meno, a decisioni relative alla promozione dell'autonomia didattica degli insegnanti. Essa è ancora interpretata in modo individualistico come "libertà dell'insegnante", libertà di agire, di decidere, di scegliere in modo autonomo, senza condizionamenti, all'interno della sua aula piuttosto che della sua scuola in modo autonomo, senza condizionamenti.

L'altra faccia di questa autonomia individuale è la solitudine dell'insegnante, causa non secondaria del suo cosiddetto "disagio".

In realtà l'autonomia professionale dell'insegnante è, invece, il risultato di una pluralità di "condizionamenti" che ne sono la risorsa e la legittimazione e non il limite. L'insegnante è autonomo, quindi libero, se è in grado di assolvere efficacemente il proprio compito. E quindi, la sua libertà è frutto anche delle condizioni in cui opera: l'organizzazione del lavoro, il sistema di aggiornamento, i servizi di supporto alla didattica, la sistematicità della ricerca - e il conseguente collegamento con l'Università -, un ambiente favorevole al lavoro cooperativo e di équipe, una organizzazione della scuola che consenta di capitalizzare le "conquiste" quotidiane dell'insegnamento in termini di strumenti, soluzioni, esperienze, etc.

L'insegnante del futuro non dovrà più appartenere al sapere della sua disciplina come valore trascendente, ma alla sua scuola dove tale sapere si trasmette. Quindi l'autonomia didattica è frutto anche di una organizzazione scolastica - come comunità professionale - che è in grado di promuoverla e valorizzarla con tutti i mezzi.

Questa consapevolezza non esiste ancora.

Autonomia didattica

L'autonomia didattica si fonda sul presupposto che compito della scuola non sia più l'uniformità, cioè l'elaborazione della risposta formativa più idonea ai bisogni dell'alunno medio nazionale. Ciò che le si chiede è invece di organizzarsi, in autonomia, per fornire risposte differenziate a domande reali e fra loro diverse: sia per le esigenze specifiche del territorio di riferimento che per le caratteristiche cognitive, affettive e relazionali degli studenti con cui deve interagire.

Sotto questo profilo, la misura della raggiunta autonomia didattica delle scuole può venire dal grado di flessibilità della loro offerta formativa rispetto alla domanda; e cioè dal livello di differenziazione che sono in grado di garantire ad utenti diversi. L'esperienza fin qui condotta non consente di essere ottimisti. Sono poche le scuole che abbiano realmente modificato la propria offerta formativa: e, soprattutto, che lo abbiano fatto in risposta ad una domanda dell'utenza. È prevalso finora una sorta di principio di inerzia. Le scuole hanno continuato a comportarsi come se poco o nulla fosse cambiato: il loro punto di riferimento sono tuttora i programmi ministeriali tradizionali (per quanto riguarda il mandato educativo) e l'alunno medio nazionale (che ne costituisce la naturale, ancorché sottintesa, premessa) come destinatario.

I motivi di questa staticità sono diversi. Esiste sicuramente il peso di una tradizione amministrativa fortemente conservatrice, che ha nel tempo metabolizzato anche riforme assai avanzate, *normalizzandole* nell'attuazione fino a svuotarle. Tutte le grandi innovazioni introdotte per legge, non solo in ambito scolastico, hanno dovuto fare i conti con questa resistenza dell'apparato e ne sono sovente uscite sconfitte.

Questa cultura amministrativa è anche aiutata da un atteggiamento ugualmente incline alla conservazione dell'esistente molto diffuso fra gli operatori e gli utenti. *L'autonomia didattica sarebbe un formidabile strumento di libertà professionale per gli insegnanti, svincolati finalmente dall'obbedienza esclusiva a modelli educativi ministeriali e messi in condizione di utilizzare le proprie qualità professionali per affrontare le sfide proposte da un'utenza molto diversa da quella tradizionale.* Né meno importante sarebbe questa opportunità per studenti e famiglie, finora costretti ad accettare un'offerta formativa rigida e disegnata su un modello medio astratto anziché sui loro desideri e bisogni concreti.

Eppure, per una singolare *sindrome di Stoccolma*, docenti e famiglie – fin qui prigionieri del modello unico centralistico – temono il momento in cui quel modello dovesse esser messo da parte. Sembra quasi che il *rischio della libertà* sia considerato troppo grande per essere affrontato: e che molti preferiscano la rassicurante mediocrità dell'esistente piuttosto che la sfida del mare aperto in cui cercare e costruire la propria rotta: professionale per gli uni, formativa per gli altri.

- Ci sono anche altre chiavi di lettura. *L'autonomia didattica ha bisogno, per svilupparsi, di condizioni di contesto, relative alla struttura di governo che deve sostenerla.* Il nostro sistema scolastico – ma più in generale il sistema delle pubbliche amministrazioni – ha fatto la scelta di principio della sussidiarietà e del decentramento, ma non è stato in grado di ripensare se stesso, passando da una logica di governo gerarchico e distante ad una logica di governo diffuso e locale dei processi. Esemplare il caso della riforma del Ministero dell'Istruzione: partendo dalla decisione di eliminare un livello gerarchico (quello dei Provveditorati), si è finito con

l'aggiungere un livello nuovo (quello regionale), mantenendo in vita il vecchio, cui si è solo cambiato il nome (Centri Servizi Amministrativi – CSA).

Gli *organi collegiali territoriali* sono stati abrogati di nome, ma prorogati a tempo indeterminato, in quanto non sono subentrati i nuovi. Gli *organi collegiali interni alla scuola* – ormai palesemente inadeguati e comunque incompatibili con la logica autonomistica – sopravvivono a se stessi ed alla propria storia, perché non c'è la chiarezza di visione e la forza politica per sostituirli con strutture di governo locale agili e compatibili con il quadro giuridico rinnovato.

- C'è, più in generale, un *deficit di cultura dell'autonomia*, che spinge ancora molti docenti a considerare il servizio di istruzione come un'attività *il cui interlocutore è lo Stato*, anziché come *un servizio dovuto ai cittadini con mezzi garantiti dallo Stato. Tutto per il popolo, ma niente attraverso il popolo.*

I tre attori della funzione educativa – Stato, cittadini e scuole – possono essere immaginati come gli angoli di un triangolo; ma gli ultimi due continuano a non comunicare fra di loro ed a non riconoscersi come partner di un contratto formativo che dovrebbe legarli senza mediazioni. Si rivolgono invece entrambi allo Stato centrale, gli uni per chiedere servizi e garanzie, le altre per attendere istruzioni e risorse. Un deficit che è in primo luogo culturale e che, per questo, non sarà facile da superare in tempi brevi.

- Istruttiva la vicenda del POF (*Piano dell'offerta formativa*). Fin dal nome, esso rinvia ad una visione della scuola come sede dell'*offerta* e non della domanda. Nei fatti, in pochi anni si è adeguato ad essere la fotografia dell'esistente e non la sede per proporre l'innovazione.

È forse il caso di tornare alla denominazione precedente: *PEI (Progetto educativo di istituto)*. Si metterebbe meglio in evidenza il carattere progettuale – e quindi propositivo – e la vocazione educativa del documento. I nomi, a volte, fanno la differenza.

Naturalmente, non si vuol dire che manchino esperienze di innovazione didattica con caratteri di autonomia: esistono esempi interessanti, alcuni dei quali anche di buon livello. Ma si tratta di iniziative legate all'impulso di singoli o di piccoli gruppi, all'aggregarsi in parte casuale di nuclei di eccellenza sparsi sul territorio a macchia di leopardo. Manca, insomma, un modello riconoscibile e riconosciuto di azione in questo campo; un *modus operandi* che eserciti sugli operatori la stessa capacità di guida che hanno tradizionalmente svolto nel tempo i programmi ministeriali.

Chi sarebbe disponibile a mettersi in gioco ed a cercare vie nuove non riesce ad individuare un percorso “garantito” e credibile, neppure quando la normativa glielo metterebbe in teoria a disposizione. Basti pensare alla *flessibilità oraria* del 15% (ora elevata al 20%), di cui le scuole dispongono per variare l'orario di insegnamento delle singole discipline o per introdurne di nuove. Ciò accade perché la decisione è affidata al collegio docenti: che inevitabilmente finisce con l'arenarsi nello scontro fra “chi ci guadagna” e “chi ci perde” e con il trovare l'unico punto di mediazione possibile nel non farne nulla. Come dicono gli inglesi, “i tacchini non sono favorevoli al Natale”.

Trattandosi di uno strumento che ridistribuisce il peso relativo fra le diverse materie, esso dovrebbe essere sottratto alla decisione dei diretti interessati e rimesso al dirigente scolastico, nella cui figura si incontrano per legge la rappresentanza legale della scuola, la funzione di tutela della libertà di insegnamento e quelle di garanzia della libertà educativa

dei genitori e del diritto all'apprendimento degli studenti: sentito – per un debito di trasparenza – il Consiglio della scuola.

Quello del rapporto fra Dirigente scolastico e Collegio docenti è l'esempio più chiaro del ritardo nell'elaborazione di un modello di governo funzionale all'esercizio dell'autonomia didattica. Il rapporto tradizionale era espressione di un assetto burocratico e gerarchico, che non esiste più da tempo, ma non è stato sostituito da un altro; né la soluzione corretta può essere l'attuale situazione di stallo. Se l'autonomia dei fini non può appartenere agli operatori incaricati di attuarli, non può neppure essere lasciata in una sede indeterminata, come accade adesso. *Se l'autonomia didattica è prima di tutto servizio al territorio ed all'utenza, è nel rapporto fra questi soggetti ed il dirigente scolastico (in quanto rappresentante della comunità professionale e garante della legittimità della funzione educativa) che vanno individuati gli strumenti per darle vita ed impulso.*

- C'è un altro aspetto che va attentamente considerato. Per essere vera, l'autonomia didattica deve poter rendere conto delle proprie scelte attraverso un credibile e trasparente sistema di valutazione dei risultati. Ci sono almeno due buoni motivi perché questo avvenga.

Il primo è che le scuole utilizzano risorse tratte dalla fiscalità generale: e l'opinione pubblica ha il diritto di conoscere sia i costi che i benefici di quanto mette a disposizione. Altrimenti, l'autonomia rischia di degenerare in irresponsabilità. Il secondo è che, senza la possibilità di valutare costantemente le conseguenze delle proprie decisioni, l'autonomia rischia di non decollare, per timore del *salto nel buio*, cioè di abbandonare i modelli consolidati senza essere in grado di misurare i benefici di scelte innovatrici.

Un modello di accountability correttamente inteso ed attuato sarebbe invece la garanzia contro il timore degli errori e delle conseguenze negative di scelte che escano dalla tradizione.

Accountability delle scuole nel loro complesso e per gli esiti delle scelte compiute in materia di autonomia didattica: che è cosa diversa dalla, pur necessaria, valutazione delle prestazioni professionali dei singoli. La prima garantisce la qualità delle scelte che riguardano l'offerta formativa; la seconda l'adeguatezza di coloro che debbono dar vita al progetto.

Proposte operative per l'autonomia didattica

1. In materia didattica, lo Stato deve limitarsi ad indicare obiettivi di formazione (espressi in termini di competenze) e i livelli essenziali da garantire ai vari livelli di età e di studi. Non deve prescrivere contenuti e metodi, che appartengono all'autonomia dei docenti e delle scuole.
2. Gli ordinamenti nazionali in materia di curricoli vanno definiti secondo quanto prevede l'art. 6 del D.P.R. 275/99 e quindi in maniera snella, disegnando un numero limitato di percorsi. La personalizzazione dell'offerta deve avvenire a livello di scuole e non a livello di Ministero. Per le scuole secondarie, il

totale delle materie obbligatorie e comuni non deve eccedere il 60% dell'orario complessivo previsto; un altro 20% va riservato ad una rosa di opzioni nazionali fra cui gli studenti devono scegliere; il rimanente 20% non va definito, neppure indicativamente, a livello centrale, ma affidato all'autonomia didattica delle scuole.

3. Nei curricula tecnici e professionali, se questi rimarranno all'interno dell'istruzione statale, la quota oraria affidata all'autonomia delle scuole deve essere non inferiore ad un terzo.
4. Occorrono misure per sostenere ed incentivare la ricerca educativa, sia teorica che applicata, attraverso una collaborazione organica fra l'università e le scuole autonome, anche collegate in rete. In questo contesto, vanno favorite esperienze di mobilità professionale degli insegnanti "eccellenti" (vedi Quaderno 4 di TreeLLLe) verso la docenza – anche a tempo parziale – nell'università.
5. Occorre promuovere la flessibilità nell'utilizzo delle competenze degli insegnanti, svincolandoli dalla rigidità delle classi di concorso. Fin dalla fase della formazione iniziale, essi vanno incoraggiati a prepararsi per insegnare più discipline. Si deve pensare ad un albo delle competenze professionali dei docenti – non limitato ai titoli accademici – cui le scuole possano attingere per diversificare la propria offerta formativa.
6. Il POF (Piano dell'Offerta Formativa) deve mutare nome e natura. Sarebbe preferibile recuperare il nome e lo spirito del Progetto Educativo di Istituto (PEI), come si chiamava in origine.
7. Per accentuare la sua vocazione di risposta alla domanda dell'utenza, il PEI dovrebbe essere predisposto dal dirigente e dai docenti, ma approvato dal consiglio della scuola (e non come oggi dal Collegio docenti), in cui siedono anche gli utenti ed a cui spetta il potere di indirizzo.
8. Il piano orario va definito (a livello centrale) e gestito dal dirigente (a livello di scuola) per monte ore e per moduli, anziché per quadro settimanale rigido ed immutabile durante l'anno. Solo uscendo dalla gabbia dell'orario delle lezioni atomizzato e ripetitivo, si può superare la rigidità dell'offerta e favorire lo sviluppo dell'autonomia didattica.
9. Va reso possibile il pieno ricorso alla flessibilità oraria compensativa fra le materie, attualmente autorizzata dalle norme nella misura del 20%, ma di fatto non utilizzata. Il potere decisionale deve essere trasferito al dirigente scolastico: sentito il Consiglio della scuola.
10. Per consentire all'autonomia didattica di svilupparsi, va reso pienamente agibile il diritto alla sperimentazione didattica prevista dall'art. 11 del Regolamento 275/99. Il che comporta un drastico alleggerimento del regime di autorizzazioni preventive, sostituito da un efficace e permanente

sistema di valutazione dei risultati di apprendimento conseguiti dagli studenti in rapporto agli obiettivi nazionali e locali di formazione.

11. Occorre istituire un trasparente e credibile Sistema nazionale di valutazione dei risultati delle scuole, affiancato da forme guidate di autovalutazione. La garanzia di poter monitorare i risultati delle scelte liberamente compiute costituisce, insieme, il necessario bilanciamento ed il migliore supporto per una reale autonomia didattica.

3.2. Autonomia organizzativa

Più autonomia o più burocrazia?

L'organizzazione della scuola – nonostante la legge sull'autonomia – rimane tuttora una organizzazione burocratica. Ciò non toglie che l'avvio del processo di autonomia abbia introdotto notevoli opportunità per renderla meno rigida e più rispondente agli obiettivi educativi dell'istituzione, ad esempio, per quanto riguarda il calendario, l'orario delle lezioni, l'organizzazione del lavoro del personale e degli insegnanti, l'apertura verso l'esterno, l'integrazione con il territorio (reti di scuole), etc.

Peraltro, pochissime scuole hanno accettato la sfida di esplorare i confini loro assegnati dalle opportunità offerte dal regolamento sull'autonomia.

I limiti riguardano sia la linea gerarchica delle decisioni amministrative sia i condizionamenti che provengono dalle norme, dai contratti e dalle stesse consuetudini delle scuole. In sostanza, tutti decidono su quello che deve fare la scuola, fuorché quelli che ne sono ritenuti responsabili.

Basti pensare a questi tre elementi significativi:

1. in paradossale coincidenza con il riconoscimento dell'autonomia, la linea gerarchica ministeriale si è fatta più invadente e più lunga: le direzioni generali da 7 sono diventate 41; sono rimasti i vecchi provveditorati (oggi: CSA), che hanno solo cambiato nome; al vecchio percorso ministero-provveditorati-scuole, si è aggiunta la tappa obbligatoria delle direzioni generali regionali, alle quali si aggiungono anche le 24 direzioni generali degli assessorati all'istruzione delle Regioni. Tale reticolo amministrativo appare come una barriera per difendere l'amministrazione dall'autonomia piuttosto che strumenti a sostegno dell'autonomia delle scuole;
2. il reclutamento degli insegnanti e del restante personale non tollera nessuna interferenza della "domanda" delle scuole, le quali sono impegnate ad elaborare un proprio Piano dell'offerta formativa, prescindendo dalle risorse umane che vengono loro assegnate con criteri casuali;
3. inoltre i docenti restano sempre gli stessi, anche con l'autonomia, secondo il pregiudizio che l'insegnante è un soggetto professionale perfettamente fungibile ad ogni contesto organizzativo. Eppure, l'autonomia richiede un professionista in grado (singolarmente e collettivamente) di risolvere i problemi. Avrebbero quindi dovuto avere priorità la riflessione e l'iniziativa sulla valutazione, sul codice disciplinare e, infine, sullo sviluppo professionale della funzione.

Tutto è rimasto allo stato della discussione tra esperti.

Autonomia organizzativa

L'organizzazione è una funzione indispensabile per la sopravvivenza e l'efficacia di qualunque struttura complessa. Quando (come nella scuola) risorse di diversa natura devono incontrarsi ed essere utilizzate per raggiungere obiettivi in continua evoluzione, è necessario che esse vengano organizzate. Questo è necessario per conseguire i risultati attesi, ma anche per farlo nel modo più efficiente, cioè con il minor impiego di risorse.

Bisogna evitare l'errore di parlare di organizzazione in termini di strutture definite una volta per tutte. Se questo accadesse, si verificherebbe quel paradosso così frequente nelle amministrazioni, in forza del quale non sono le strutture ad adattarsi agli obiettivi, ma gli obiettivi a doversi piegare ai vincoli rappresentati dalle strutture esistenti. L'esatto contrario dell'autonomia.

L'autonomia organizzativa va quindi analizzata solo in termini di modelli. Quel che serve è cercare di comprendere se l'autonomia organizzativa delle scuole, così come essa esiste oggi, abbia le caratteristiche per rappresentare un'efficace e duttile struttura di servizio all'autonomia didattica; se cioè costituisca uno strumento di libertà.

Per formulare una risposta che sia significativa rispetto alla domanda, occorre soffermarsi su quelli che sono i tradizionali strumenti di cui si avvale qualunque struttura organizzativa di servizi, e quindi anche la scuola. Essi sono costituiti da:

- risorse umane;
- risorse strumentali;
- risorse finanziarie;
- sistema delle regole di gestione che consentono di allocare le risorse ai fini.

Delle risorse finanziarie si dirà oltre. Resta da analizzare l'organizzazione delle risorse strumentali e soprattutto delle risorse umane, che sono fondamentali in ambito formativo. E, in parallelo, occorre soffermarsi sul sistema delle regole (che ormai è fatto soprattutto di contratti).

Le *risorse strumentali* delle scuole sono rappresentate principalmente da due categorie di beni: le strutture edilizie e le dotazioni di sussidi didattici (laboratori, biblioteche) e tecnologici (attrezzature varie).

Le prime sono di proprietà degli enti locali, che ne curano anche la manutenzione: quando possono, naturalmente. Recenti indagini sono arrivate alla conclusione che solo il 10% degli edifici scolastici sono "a norma" e solo il 30% sono comunque idonei rispetto alla funzione.

Ma, per quel che qui interessa, il punto è che le scuole, rispetto a tale fondamentale risorsa, dipendono da scelte economiche, progettuali e tecniche totalmente gestite da terzi. *Una scuola non ha la possibilità di progettare e distribuire i propri spazi di azione in termini funzionali rispetto ad un progetto formativo proprio: deve rendere compatibile quel che vuol fare con gli spazi che le vengono assegnati e che, non di rado, sono frutto di recupero di edifici in origine destinati ad altri fini.* Ma anche quando le sedi sono state fin dall'origine pensate come scuole, ciò è avvenuto secondo scelte progettuali esterne e seguendo paradigmi tradizionali e standard: aule, corridoi, scale, uffici, palestre e laboratori. Un modello certamente valido per una didattica votata alla trasmissione

unilaterale dei saperi, ma totalmente inadeguato per modelli diversi, più dinamici ed interattivi, fondati sull'apprendimento. Ancora una volta sono i fini a doversi adattare agli strumenti e non viceversa.

Ben diversa è la situazione in altri paesi d'Europa, in cui le scuole hanno in carico gli edifici che occupano e possono, se necessario, modificarli ed ingrandirli. Di questa eventualità si tiene conto, per esempio, nella determinazione del budget finanziario che viene loro assegnato. Non che questo non ponga altri problemi: ma comunque assicura che la risorsa sia strumento e non vincolo rispetto alle esigenze funzionali.

Migliore è la situazione per quanto riguarda il *patrimonio didattico e tecnologico*, che – con le recenti innovazioni – è diventato di proprietà delle singole scuole (prima era patrimonio dello Stato, dato in uso). Pur nella cronica scarsità di mezzi, la gestione se ne è grandemente avvantaggiata.

Le *risorse umane* sono centrali in qualunque struttura che eroghi servizi, ma addirittura fondamentali nella scuola, che da esse dipende per la quasi totalità del suo agire. Nonostante il moltiplicarsi dei sussidi didattici disponibili, lo strumento principe per la formazione dei giovani è ancor oggi il rapporto diretto con l'insegnante.

Perché la scuola possa dirsi autonoma nello svolgimento dei fini che le vengono assegnati, occorre quindi che essa disponga di una reale capacità di controllo rispetto a quelle che sono le sue risorse per eccellenza: gli insegnanti.

Non è così, come ognuno sa e può vedere. Tutti i momenti fondamentali del rapporto fra la scuola e gli insegnanti sono rigidamente presidiati da soggetti esterni al contratto formativo fra la scuola ed i propri utenti: altro che autonomia.

La *formazione iniziale* appartiene, si fa per dire, all'Università. Si fa per dire, perché l'Università finora non ha formato *insegnanti*, ma esperti delle diverse discipline, che poi – per vie non di rado casuali – sono diventati docenti. Un passo avanti era stato fatto qualche anno fa, in parallelo con l'avvio giuridico dell'autonomia, attraverso l'attivazione dei corsi di Laurea in Scienze della Formazione Primaria (per le scuole elementari) e delle Scuole di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario (SSIS – per le scuole secondarie). Ad esse si accedeva per concorso a numero chiuso, dopo i normali percorsi di formazione sui contenuti disciplinari; e la loro finalità era appunto quella di sviluppare la professionalità specifica necessaria per tradurre i saperi in tecniche di insegnamento.

Al momento del loro avvio, nel 1999, esse furono indicate come gli unici canali da cui in futuro si sarebbe potuto accedere alla docenza. Quell'impegno è stato disatteso fin dall'inizio.

Nello stesso anno furono banditi maxi-concorsi sulla base dei requisiti precedenti, molto meno esigenti: e si varò in parallelo una legge che risistemava tutte le graduatorie ancora aperte delle precedenti immissioni in ruolo *ope legis*. In cinque anni, quel sistema ha prodotto una lista di attesa – tutelata dalla legge – per l'ingresso nei ruoli senza alcun requisito di formazione specifica: lista che annovera oltre 250.000 aspiranti. Questo dato di fatto, per le sue dimensioni *quantitative*, costituisce un problema sociale impossibile da ignorare; ma è anche il più serio ostacolo ad ogni tentativo di soluzione *qualitativa* al problema della formazione iniziale dei docenti. Nel frattempo, i diplomati delle SSIS, con un'altra legge sono stati collocati di fatto in coda a tutti gli altri aspiranti. Altro che formazione qualificata.

Il *reclutamento* costituisce l'altro passaggio cruciale per una autonomia effettiva. Se i

docenti vengono scelti ed assegnati alle scuole da un soggetto esterno (l'amministrazione), essi saranno vagliati in funzione delle priorità e degli obiettivi di quel soggetto: e non in funzione delle esigenze e dei fini formativi individuati dalle scuole autonome, in risposta alla domanda ed ai bisogni educativi dei propri utenti. Ma poi anche questa è teoria: perché in realtà nessuno sceglie i docenti.

Nella pratica, sono i docenti a scegliere la scuola, secondo un ordine di graduatoria del tutto aritmetico, e perciò cieco, determinato dalla somma di fattori esterni, come i titoli di servizio, le esigenze di famiglia e, sempre più spesso, la condizione di *handicap*.

Nell'attuale sistema, non è un paradosso dire che non i docenti sono risorsa per le scuole autonome, ma le scuole sono una risorsa per i docenti: una risorsa scelta sulla base di considerazioni legittime quanto estranee a qualunque progetto formativo locale. Il quale, se tutto va bene, verrà dopo. La vera autonomia è dunque quella degli strumenti, a cui finiscono per piegarsi gli obiettivi.

La *gestione del rapporto di lavoro* è la terza e fondamentale leva di controllo sul personale. Ma neppure essa è oggi in grado di prestar forza all'autonomia organizzativa delle scuole, in quanto anch'essa governata da soggetti esterni, e con obiettivi del tutto diversi da quelli cui dovrebbe servire. I suoi aspetti cruciali sono: il contratto nazionale di lavoro, il codice disciplinare, il sistema degli incentivi collegato alle prestazioni ed il sistema di sviluppo professionale.

- Il *contratto nazionale*, per sua natura, è esterno e remoto rispetto alle politiche educative delle singole scuole. Esso costituisce una fondamentale leva di equilibrio sociale, la cui funzione di sistema non si vuole qui mettere in discussione: ma nei fatti è andato molto al di là di tale ambito, spingendosi a regolare nel dettaglio numerosi aspetti essenziali della vita interna delle scuole (si pensi alle funzioni strumentali, ai collaboratori del dirigente, al funzionamento degli organi di governo interni). Così, nella pratica, l'utilizzo degli strumenti professionali (i docenti, ma non solo) obbedisce a fini esterni e nazionali: che, quand'anche fossero di per sé ineccepibili, non possono che essere di freno ed ostacolo alla elaborazione di politiche locali del personale, indispensabile supporto all'autonomia organizzativa.
- Lo strumento *disciplinare* è, nella migliore delle ipotesi, inefficace. In assenza di un codice deontologico, che orienti i comportamenti professionali in positivo, esso dovrebbe almeno servire ad arginarli *in negativo*, per dissuasione. Nei fatti, avverso qualunque forma di richiamo, anche il semplice avvertimento, è possibile una varietà di ricorsi che finisce quasi sempre con l'annullare la sanzione: o comunque con l'attribuire la facoltà di irrogarla a soggetti terzi e distanti. *Nessun soggetto che debba organizzare il personale è privo di qualche strumento di governo in questo ambito: mentre lo è il dirigente della scuola detta autonoma.*
- Il sistema degli *incentivi* temporanei a singoli operatori sarebbe molto importante per sostenere la qualità e la differenziazione dell'impegno professionale, e quindi l'autonomia organizzativa reale. Ma è anch'esso uno strumento poco efficace: sia per la misura estremamente ridotta degli incentivi stessi (non si va oltre il 3% delle risorse assegnate alla retribuzione ordinaria), sia per il rigidissimo sistema di assegnazione, regolato fin nei minimi dettagli dal contratto nazionale, senza alcun riguardo alle esigenze locali. Così com'è, risulta più idoneo a generare rivalità fra gli interessati che a sostenere politiche di gestione efficaci e flessibili.

- Il riconoscimento di uno *sviluppo professionale* che preveda scale di remunerazione differenziate non esiste. Ogni tentativo per introdurlo si è finora infranto sulle secche dei divieti sindacali e delle resistenze del personale interessato. Ciò accade sostanzialmente perché una progressione economica che non sia basata unicamente sull'anzianità (come adesso) presuppone un accertamento del merito e delle prestazioni professionali individuali: cioè una valutazione credibile ed incisiva. Ciò che finora non si è saputo o voluto considerare per quel che è: uno strumento per valorizzare la professione e non per penalizzarla. *Nell'assenza di ogni valutazione sugli operatori, tutto perde di valore: e l'autonomia delle scuole, che presuppone impegno diversificato ed attenzione ai risultati, non trova sostegno nell'appiattimento retributivo e nella penalizzazione di fatto delle energie migliori.*

Le considerazioni qui esposte in materia di risorse umane meriterebbero un approfondimento molto più ampio, che peraltro è stato già compiuto nel contesto del precedente *Quaderno n. 4 di TreeLLLe*, dedicato agli insegnanti. Alla sua lettura si rimanda per l'analisi e le proposte.

Proposte operative per l'autonomia organizzativa

L'autonomia organizzativa riguarda l'utilizzo delle risorse strumentali e di quelle umane (oltre che di quelle finanziarie di cui si dirà a parte).

Per quanto riguarda le *risorse strumentali* (edifici ed attrezzature varie):

12. Rendere obbligatoria per gli Enti locali la concertazione con le scuole per quanto riguarda le caratteristiche degli edifici da adibire al servizio di istruzione, sia in fase di progettazione iniziale che di successivo adeguamento. Le caratteristiche strutturali degli edifici devono, per quanto possibile, risultare funzionali al progetto educativo della scuola e non costituire uno dei vincoli per la sua attuazione.
13. Attribuire alle scuole la dotazione finanziaria e l'autonomia decisionale per quanto riguarda la manutenzione ordinaria e modesti interventi sulla struttura edilizia, che non ne intacchino le caratteristiche principali.
14. Attribuire alle scuole la facoltà di provvedere per le questioni urgenti ed indifferibili inerenti la sicurezza dei locali e delle persone, con oneri a carico dell'Ente locale obbligato (attraverso idonee procedure).
15. Confermare ed ampliare l'attuale regime che attribuisce alle scuole la proprietà e la piena titolarità di gestione di tutti i beni e le attrezzature esistenti.

Per quanto riguarda le *risorse umane*:

16. Le scuole autonome devono essere chiamate a collaborare con pari dignità nella formazione iniziale dei docenti fin dalla fase degli studi universitari per il conseguimento della laurea specialistica. A tal fine esse devono essere coinvolte nella progettazione e nella realizzazione dei progetti formativi, anche attraverso l'utilizzo nei corsi di laurea dei migliori fra i loro docenti.
17. Le scuole devono poter costituire un proprio organico comprendente tutto il personale scolastico (insegnanti e personale ATA) anche per l'attuazione di progetti di arricchimento e diversificazione dell'offerta. Tale facoltà deve riguardare anche professionisti esterni, dotati di specifica formazione per funzioni diverse dall'insegnamento e va esercitata all'interno delle risorse complessivamente disponibili, siano esse assegnate o direttamente acquisite dalle scuole.
18. Le scuole, nei limiti della propria allocazione finanziaria, devono poter scegliere ed assumere tutto il personale della scuola e segnatamente su liste di idoneità e di competenze (albo professionale) i docenti necessari all'attuazione del proprio progetto formativo.
19. La gestione del rapporto disciplinare relativo al personale deve essere totalmente ricondotta all'interno della scuola, con esclusione di qualunque ricorso amministrativo. Deve essere ammesso, con precisi limiti, unicamente il ricorso al giudice del lavoro, come per la generalità dei dipendenti.
20. I contratti collettivi nazionali di lavoro devono regolare solo istituti di interesse generale e di garanzia (salario minimo, orario massimo di lavoro, ferie, malattia e poco altro). Non devono dettare norme e limiti per l'utilizzo del personale all'interno delle scuole. Eventuali tutele aggiuntive necessarie sul luogo di lavoro – nonché tutte le altre materie di natura sindacale – vanno affidate alla contrattazione integrativa di istituto fra le rappresentanze del personale ed il dirigente della scuola.
21. Vanno introdotti (per legge e/o per contratto) diversi livelli di sviluppo professionale per i docenti con retribuzioni nettamente diversificate per riconoscere in via permanente la professionalità acquisita, a prescindere dall'anzianità anagrafica o di servizio. L'accesso a tali livelli deve fondarsi sulla formazione e sulla valutazione ed essere gestito all'interno delle scuole o delle reti di scuole.
Per un approfondimento della proposta a tre livelli ("ordinari", "esperti", "eccellenti"), vedi Quaderno n. 4 di TreeLLe.
22. Va introdotta la possibilità di una incentivazione economica per incarichi temporanei del personale: la quota di risorse deve essere costituita da una misura percentuale del monte stipendi, definita dal contratto nazionale di lavoro, in misura non inferiore al 5%. La sua utilizzazione deve essere rimessa al dirigente, sentite le rappresentanze sindacali di istituto.

3.3. Autonomia finanziaria

L'inesistente autonomia finanziaria

La scuola italiana non ha autonomia finanziaria. Nonostante il vasto apparato di regolamenti, procedure e documenti – con i relativi controlli – che presiedono alla gestione della dotazione finanziaria, tale dotazione è in gran parte simbolica, per i seguenti motivi:

- tutta la spesa per gli stipendi - più del 95% dell'intero budget - è spesa obbligatoria, fissa e sottoposta a regole che non dipendono né dalla scuola né dal dirigente scolastico. Il margine di discrezionalità (e di decisione) affidato alla scuola non supera l'1% dell'intero budget;
- l'utilizzo della maggior parte di queste modestissime risorse nei vari capitoli è vincolata da leggi, contratti, disposizioni amministrative, progetti ed iniziative dell'Amministrazione centrale periferica, compresi i contributi che provengono dagli enti territoriali, come quelli per il diritto allo studio, e, in generale, per l'assistenza agli allievi;
- le scuole non hanno legalmente capacità "impositiva", nemmeno per piccoli contributi al loro funzionamento, anche se nei fatti li chiedono alle famiglie in forma semi clandestina. Così, da una parte, si toglie alle scuole un introito fondamentale per il miglioramento dei servizi, e, dall'altra, si sottrae agli utenti uno strumento importante di controllo e di valutazione sull'uso di tali risorse.

Le scarse risorse disponibili vengono prioritariamente utilizzate per il personale. Anche per questa via l'autonomia di spesa per le scuole - come la sua autonomia reale - continua a restringersi.

Autonomia finanziaria

L'autonomia finanziaria in Italia semplicemente non esiste. Nei Paesi in cui esiste – e funziona – essa si fonda su un principio semplice: la scuola riceve un finanziamento a *budget*, cioè destinato a coprire tutte le esigenze della scuola e senza alcun vincolo rispetto a finalità già definite dalle autorità scolastiche esterne.

Il finanziamento viene attribuito in base ad una formula nazionale, nota in anticipo e stabile per più anni, in modo che la programmazione delle attività possa svilupparsi con il necessario respiro. Il principale parametro per la sua determinazione è il numero degli alunni (e non quello delle classi), in modo che il dirigente possa distribuire la spesa in funzione delle caratteristiche degli utenti e non di un artificio amministrativo deciso dall'esterno (le disposizioni sugli organici).

Con la dotazione finanziaria vengono assunti e pagati gli insegnanti e l'altro personale – nel numero necessario e compatibile con le risorse complessive. I docenti sono la principale risorsa didattica delle scuole: se vengono scelti ed attribuiti dall'esterno, sia per la quantità che per le qualità personali, alle scuole viene sottratta la principale leva per governare le proprie scelte.

Anche la manutenzione ordinaria degli edifici fa parte dei compiti delle scuole e rientra all'interno della somma globale. A volte – quando sono necessarie la manutenzione straordinaria o la costruzione di nuove aule – le risorse relative vengono anch'esse trasferite alla scuola perché provveda secondo le proprie esigenze.

Quale sia invece la situazione presente in Italia è noto. La norma prevede in teoria che le scuole vengano finanziate “senza vincoli di destinazione”, ma fa salva la possibilità di attribuire stanziamenti vincolati. Di fatto, oltre il 95% di tutti i modestissimi flussi finanziari attribuiti alle scuole (che notoriamente non comprendono la remunerazione del personale) arriva già collegato ad un fine specifico, definito dall'amministrazione centrale. La scuola governa “liberamente” solo il 5% delle somme che riceve: somme che, in aggiunta, si sono ridotte – fra il 2001 ed il 2006 – al 25-30% di quello che erano solo cinque anni fa.

Ma ancor più eloquente è un altro dato. *Se si considera l'insieme della spesa nazionale per l'istruzione (includendo quella per gli stipendi e quelle degli Enti locali), le scuole in realtà possono decidere sull'utilizzo di una frazione trascurabile: poco più dello 0,5% del totale.* Tale è – al di là degli orpelli retorici e della salvaguardia costituzionale – il livello reale di autonomia finanziaria. E siccome il controllo delle risorse è la premessa dell'autonomia operativa, la marginalità di questo aspetto travolge tutti gli altri. Esso è certamente il singolo fattore più importante correlato al mancato sviluppo dell'autonomia delle scuole.

Proposte operative per l'autonomia finanziaria

23. La dotazione finanziaria ordinaria per le scuole deve consistere in un'allocazione su base annuale, cioè costituita da un importo globale indiviso, destinato a coprire tutte le spese, ivi inclusi gli stipendi del personale e la manutenzione ordinaria degli edifici, nonché tutti gli acquisti di beni e servizi in qualsiasi modo connessi con l'attività della scuola. Deve essere esplicitamente vietato porre vincoli di destinazione su qualunque parte di tale somma. La tesoreria può – se lo si ritiene utile per fini di sistema – essere centrale, purché questo non comporti un potere di veto o di valutazione discrezionale preventiva in merito ai tempi ed ai fini dei pagamenti richiesti.
24. Il calcolo della dotazione finanziaria ordinaria deve utilizzare una formula nota in anticipo e stabile nel tempo (per almeno 3 anni), che abbia come parametro principale – a parità di indirizzo di studi – il numero degli studenti iscritti e non quello delle classi.
25. Le somme spettanti alle scuole devono essere rese disponibili presso la tesoreria in tempi certi e con sufficiente anticipo rispetto alle scadenze dei pagamenti. Se per fini di sistema si ritiene necessario rateizzarle in corso di esercizio, le rate devono comunque essere integralmente versate prima dell'inizio del periodo di riferimento.
26. Fermo restando che tutte le necessità correnti delle scuole devono essere coperte dalla dotazione ordinaria, possono essere assegnate risorse aggiuntive, sensibili al contesto ed al progetto. Tali somme devono riguardare la compensazione di svantaggi socio-ambientali o la realizzazione di progetti di attività aggiuntiva presentati dalle scuole; in nessun caso devono essere destinati a finalità istituzionali o ad attività che le scuole siano comunque tenute a svolgere.
27. Alle scuole va riconosciuta la facoltà di richiedere all'utenza contributi in denaro a fronte di attività facoltative o opzionali, o di servizi aggiuntivi di qualunque natura eccedenti la normale offerta didattica. Quando le scuole decidano di avvalersi di tale facoltà, esse avranno l'obbligo di prevedere forme di esenzione e di mutualità per consentire anche ai meno abbienti l'accesso alle stesse opportunità.
28. Deve essere prevista la possibilità per le scuole di ricevere contributi volontari in denaro da parte di enti, aziende e privati, da destinare all'arricchimento dell'offerta formativa o ad iniziative di sostegno al diritto allo studio. A tali erogazioni liberali deve applicarsi un regime di esenzione fiscale analogo a quello previsto per i versamenti a favore delle ONLUS.
29. Le scuole devono poter utilizzare liberamente le proprie attrezzature ed i

propri locali – al di fuori del normale utilizzo didattico – per offrire a terzi servizi a pagamento. Il regime fiscale e di contabilità relativo a tali attività deve essere semplificato.

30. Deve essere favorita la costituzione volontaria di reti di scuole per l'acquisizione o l'utilizzo congiunto di beni e servizi, al fine di ottimizzare le risorse disponibili. Resta fermo che l'adesione a tali reti non può essere imposta né vietata e che ad essa non può essere collegata l'erogazione di alcuna forma di dotazione finanziaria.
31. Ai revisori dei conti deve essere attribuita piena facoltà di monitorare e verificare l'andamento della gestione, limitatamente agli aspetti contabili e di legittimità, con esclusione di qualunque valutazione di merito sulle scelte di destinazione dei fondi.
In caso di sfioramento del budget assegnato, i revisori assegnano ai responsabili della scuola un termine massimo non superiore a tre anni per il rientro programmato dal deficit attraverso il ricorso ai normali finanziamenti. Il mancato raggiungimento del pareggio comporta la personale responsabilità del dirigente e lo scioglimento del Consiglio della scuola.

Gli organi di governo della scuola

È evidente che prima di discutere degli organi di governo della scuola e di individuare le responsabilità specifiche, è necessario fare chiarezza sui compiti e sul grado di autonomia che si vuole attribuire alle scuole. Solo su questa base si potranno individuare gli organi di governo più idonei a esercitare le responsabilità conseguenti.

La sintesi delle proposte di TreeLLLe in ordine alle aree di competenza di una scuola autonoma e responsabile sono indicate nel cap. 4.

L'analisi e le proposte che qui di seguito si configurano per la dirigenza e gli organi di governo sono coerenti al modello di scuola "autonoma e responsabile" proposto in questo Quaderno.

L'assunto di fondo di TreeLLLe è il superamento del modello autogestionale e assemblearistico ereditato dagli anni Settanta - di cui sono evidenti tutti i limiti (qualcuno parla di "irresponsabilità collettiva" o "anarchia organizzata") - del tutto incompatibile con un modello di scuole autonome e responsabili. La partecipazione, che si è nei fatti connotata per caratteri impropriamente mutuati da modelli politici (elezioni per liste, campagne elettorali, assemblee, etc.), non ha dato frutti coerenti con la missione dell'istituzione scolastica.

3.4. La dirigenza

Il dirigente inesistente

La dirigenza delle scuole italiane, come anche l'autonomia, è rimasta bloccata in una situazione di incertezza e di sospensione. L'attribuzione della qualifica di dirigente è avvenuta sull'onda dell'attribuzione dell'autonomia delle scuole e di questa subisce i gravi limiti e le impasse.

Il primo aspetto critico sta nel fatto che il profilo professionale è stato costruito su quello della dirigenza burocratica e non sul modello manageriale (potere e responsabilità), per cui invece di essere rivolta alla direzione di un servizio finalizzato all'educazione e alla formazione, esse rimane rivolta al vertice burocratico e amministrativo del Centro.

Tale limite è in particolare evidenziato dal modello di formazione iniziale e dal reclutamento. La scelta dei dirigenti scolastici avviene ancora secondo l'antico schema delle due vie: una per concorso (peraltro identico a quello utilizzato per gli amministrativi), l'altra per "sanatoria". *Oggi solo un quarto dei capi di istituto ha superato un regolare concorso, basato sull'accertamento delle conoscenze elementari necessarie all'esercizio della funzione.*

A questo si aggiungono i seguenti elementi critici:

- *il dirigente non esercita autonomi poteri decisionali, se non su aree marginali della gestione, e, comunque, non sul personale, che non valuta e non contribuisce né a reclutare, né a selezionare, né a sanzionare positivamente o negativamente. Eppure formalmente egli viene considerato responsabile dei loro risultati;*
- *il dirigente può scegliersi due collaboratori, ma solo per l'espletamento delle sue funzioni amministrativo-burocratiche, non certo per orientare, coordinare e incidere sul funzionamento didattico e pedagogico della scuola, presidiato da figure di sistema elette dall'assemblea del personale docente (Collegio dei docenti);*
- *il dirigente, infine, ha poteri di contrattazione con le istanze sindacali, ma con margini quantitativi e qualitativi ristrettissimi dettagliatamente definiti dal contratto nazionale.*

Tutti questi elementi, e molti altri ancora, dimostrano che il sistema considera ancora il dirigente un "proprio" funzionario, invece che una risorsa di competenze e responsabilità affidata alla scuola perché possa perseguire i propri obiettivi istituzionali. Ne è prova il fatto che non esiste nessun legame tra la condizione, il reclutamento, la mobilità e la carriera del dirigente e i soggetti (insegnanti, studenti, genitori, etc.) che nella "sua" scuola lavorano e studiano.

Il dirigente non risponde alla scuola che dirige, e così nella scuola non c'è nessuno a cui rispondere.

I capi di istituto oggi

Il profilo professionale, ieri e oggi

Fino al 2000, i capi di istituto appartenevano al cosiddetto *ruolo direttivo*, cioè il livello più elevato della *carriera impiegatizia*, così come definita dalle norme sugli impiegati civili dello Stato.

Le funzioni erano quelle di un impiegato di alto livello (un *quadro*, per usare una terminologia propria delle aziende), con buoni margini di autonomia organizzativa nell'esecuzione di un compito assegnato. Nessuna autonomia era invece consentita nella scelta ed attuazione degli obiettivi e dei contenuti dell'attività scolastica, tutti descritti minuziosamente in ordinamenti di diritto pubblico (stabiliti cioè per legge o per decreti ministeriali).

Il cambio di profilo è avvenuto per effetto della legge 59 del 1997, che ha ridisegnato la mappa delle pubbliche amministrazioni. In questo ambito, ha anche introdotto l'autonomia delle scuole e la dirigenza per i capi di istituto. Ci sono voluti oltre tre anni perché dalla legge di delega si passasse ai fatti: tre anni in cui sono stati emanati numerosi decreti attuativi, è stata svolta la formazione degli ex-capi di istituto e sono state *dimensionate* le scuole. La loro consistenza media è salita a circa 700 alunni ed il loro numero è sceso di oltre duemila unità, da quasi 13.000 a 10.770. Di altrettanto sono diminuiti i dirigenti.

Questo processo non è stato indolore, in quanto la titolarità delle scuole era segmentata per tipologie ed a base nazionale: la soppressione e l'accorpamento di sedi comportava trasferimenti d'ufficio, a volte in città molto lontane.

La consapevolezza di aver chiesto molto ad una parte consistente della categoria, la cui età media era già allora elevata (intorno ai 54 anni), oltre ad intuibili preoccupazioni di natura politica e sindacale, furono alla base di una decisione molto discussa e certamente foriera di ulteriori problemi: quella di non operare alcuna selezione nel momento del passaggio dalle precedenti funzioni impiegatizie alle nuove funzioni *dirigenziali*. L'unico vincolo alla promozione generalizzata fu la frequenza obbligatoria di 300 ore di formazione, senza alcun esame finale e senza alcuna valutazione circa l'effettiva assimilazione, da parte dei singoli, della nuova impostazione di lavoro che ci si attendeva da essi.

Le più importanti novità intervenute nel ruolo, a parte il nome, sono le seguenti:

- i ruoli non sono più nazionali, ma regionali. Il passaggio da una Regione all'altra rimane possibile, ma richiede il gradimento di entrambi gli uffici regionali interessati e comunque è limitato a quote annuali piuttosto ridotte;
- la segmentazione precedente per tipo di scuole è stata eliminata: ci sono in pratica solo due *settori formativi* (scuola materna, elementare e media / istituti superiori). Il passaggio dall'uno all'altro è soggetto a restrizioni, ma rimane possibile. È possibile chiedere l'assegnazione a qualunque scuola del settore di appartenenza, a prescindere dalla propria precedente esperienza di insegnamento;
- non esiste più la *titolarità* della scuola (come per tutto il rimanente personale). La

- sede viene attribuita per incarico a termine, la cui durata non può superare i cinque anni, ma che è rinnovabile;
- i programmi di insegnamento e le modalità organizzative della scuola non sono più definite in modo rigido dal centro, ma affidati – almeno in parte – all'autonomia delle scuole, in rapporto con il territorio e gli Enti locali. Al dirigente è affidato il duplice compito di negoziare tali rapporti per conto della scuola e di garantire il rispetto dei livelli essenziali di prestazione che, secondo la Costituzione, lo Stato è comunque tenuto a garantire a tutti i cittadini, al di là dell'autonomia funzionale riconosciuta alle singole istituzioni. Nella prima funzione, egli detiene la *rappresentanza legale e politica della libertà di insegnamento e quindi della differenziazione didattica*; nella seconda, *rappresenta l'autorità dello Stato e deve quindi tutelare i tratti comuni ed obbligatori del servizio nazionale*;
 - in qualità di dirigente, rappresenta sul territorio la potestà autoritativa dello Stato: può quindi assumere obbligazioni per conto di esso ed ha l'obbligo di promuoverne gli interessi. Può stipulare contratti e convenzioni, promuovere consorzi o parteciparvi per conto della scuola, assumere oneri anche pluriennali e così via;
 - un aspetto particolare di tale funzione è la rappresentanza della parte datoriale nella contrattazione di istituto: i contratti firmati dal dirigente con i rappresentanti dei lavoratori obbligano lo Stato, nei limiti in cui siano stati legittimamente sottoscritti (in caso diverso, cioè di negligenza o forzatura degli obblighi di legge, espongono solo il dirigente stesso). Il limite principale di tale potere – che di per sé sarebbe molto rilevante – è dato da un lato dalla modestia degli interessi materiali in gioco (la contrattazione di istituto mobilita margini irrilevanti del monte salari); dall'altro, dal fatto che al dirigente, per svolgere tale funzione, *non sono assegnati obiettivi ma procedure*. La bontà delle sue scelte non si giudica dai risultati attesi, che non sono definiti, ma dall'adempimento di regole tanto minuziose quanto invasive;
 - per quanto non sia di per sé nuova, va ricordata anche la sua funzione di garanzia di legittimità, cioè l'onere di far rispettare nell'ambito della scuola tutte le norme di legge vigenti. La novità sta nel fatto che tali norme vanno ormai molto al di là di quelle direttamente funzionali all'istruzione, che anzi rappresenta ormai parte relativamente marginale fra le attività rispetto alle quali il dirigente esplica poteri di controllo: esse si estendono ad ambiti che vanno dalla sicurezza sul lavoro alla tutela della *privacy* e sono in continua espansione;
 - *a differenza degli altri dirigenti, anche pubblici, non ha vere e proprie leve di gestione del personale, in quanto le norme pongono l'accento soprattutto sulla autonomia professionale degli operatori della scuola. Il dirigente scolastico non dispone quindi di un effettivo controllo sui comportamenti, né in positivo (le risorse per l'incentivazione sono minime ed irrette in un reticolo di procedure che ne rende rigido l'utilizzo) né in negativo (non esiste di fatto un codice disciplinare che egli possa gestire, né un codice deontologico ufficiale ed accettato cui fare riferimento).*

Quanti dovrebbero essere e quanti sono

In teoria, il numero dei dirigenti dovrebbe essere uguale a quello delle scuole:

10.770. Tenuto conto dell'età media elevata (circa 59 anni nel 2005), il turn-over è significativo: ogni anno cessano dal servizio oltre 700 di loro, che andrebbero rimpiazzati in maniera sistematica e programmata.

La realtà è molto diversa: nell'anno scolastico 2004-2005, solo poco più di ottomila scuole sono state rette da un dirigente effettivo (8.079, per l'esattezza). Tutte le altre sono state affidate a *presidi incaricati*, cioè a docenti che hanno fatto domanda a tale scopo e sono stati collocati in una rigida graduatoria a punti, per la quale contano di fatto solo gli anni di servizio e le funzioni svolte negli organi collegiali, oltre ai titoli di studio. La nomina prescinde da ogni accertamento preliminare e da ogni valutazione successiva: costituisce un diritto dei singoli, secondo l'ordine di graduatoria ed a prescindere da ogni altra considerazione.

Il numero degli incaricati tende a crescere molto rapidamente, in corrispondenza dei pensionamenti dei dirigenti di ruolo. Una recente legge (la n. 43 del 2005) ha però stabilito che, a partire dal settembre 2006, non potranno essere conferiti nuovi incarichi di presidenza a chi non li abbia già ricoperti in passato. Si porrà quindi il problema dell'individuazione delle modalità per assicurare la direzione di oltre 700 scuole l'anno a personale già in servizio, verosimilmente attraverso l'istituto della reggenza. Non sarà facile, data la dimensione media degli istituti e l'età di molti dei potenziali interessati.

Come sono diventati dirigenti quelli attualmente in servizio

I dirigenti in servizio al 1° settembre 2005 sono poco più di 7.400. Rispetto alle modalità attraverso le quali essi sono giunti alla funzione, si possono riconoscere due situazioni diverse:

- circa 1.500 sono recenti vincitori di un *concorso riservato*, bandito nel 2002 per coloro che avevano svolto per almeno tre anni funzioni di preside incaricato;
- tutti gli altri (circa 6.000) provengono dai precedenti ruoli dei presidi e dei direttori didattici. Circa la metà aveva superato *concorsi ordinari*, cioè svolti attraverso prove scritte ed orali, aperte a tutti i docenti in possesso dei requisiti di legge. L'altra metà ha vinto i paralleli concorsi riservati, svolti attraverso un colloquio, cui potevano accedere solo coloro che avevano svolto per almeno due anni un incarico di presidenza.

Nel complesso, come si vede, circa il 60% degli attuali dirigenti è arrivata al ruolo grazie ad un periodo più o meno lungo di incarico di presidenza: il che rappresenta da un lato una garanzia di esperienza (che ha legittimato percorsi in qualche misura agevolati rispetto all'ordinario), dall'altro la prova che il percorso ordinario (prove scritte ed orali fortemente selettive) è stato di fatto marginale nel reclutamento dei capi di istituto.

Come sono pagati i dirigenti delle scuole

La retribuzione dei dirigenti delle scuole si compone di tre elementi:

- lo stipendio base, pari a € 40.129,98 annui lordi, uguale per tutti (importi aggiornati al 31 dicembre 2005);
- la *retribuzione di posizione*, collegata alla complessità della scuola diretta (misurata su parametri prevalentemente dimensionali) e stabilita in base ad una contrattazione

- regionale. Il suo importo può in teoria andare da un minimo di meno di € 3.000 ad un massimo di oltre € 33.000. Nei fatti, la maggior parte delle situazioni si colloca fra € 8.000 e € 12.000;
- il *premio di risultato*, attualmente corrisposto in misura percentuale rispetto alla retribuzione di posizione: 15%, cioè fra € 1.200 e € 1.800.

In totale, ne risulta una retribuzione media di circa € 50.000 annui lordi, che possono arrivare, nei casi più favorevoli, a circa € 55.000.

I dirigenti “storici”, cioè gli ex-presidi e direttori didattici, percepiscono inoltre un’indennità, detta RIA (*retribuzione individuale di anzianità*). Solo per chi vi ha diritto, essa rappresenta un’ulteriore somma compresa fra circa € 5.000 e circa € 13.000.

Questa indennità porta il totale della retribuzione annua lorda da un minimo di € 55.000 ad un massimo di € 68.000. Nelle condizioni più favorevoli, si può arrivare a circa € 70.000, che comunque riguarda una esigua minoranza di dirigenti.

Come vengono gestiti i dirigenti delle scuole

Sotto questo profilo, la loro condizione non è molto diversa da quella degli altri pubblici dipendenti: l’amministrazione in realtà non *gestisce* il proprio personale, si limita ad *amministrarlo*.

Se si considera la *formazione*, essa viene dichiarata come fondamentale, ma di fatto trascurata. Ogni anno, viene varata una direttiva ministeriale, che fissa alcune linee prioritarie: ma i fondi assegnati sono sempre modesti, dell’ordine di poche decine di euro pro capite. Questi fondi sono poi frazionati in tre diverse direzioni: corsi organizzati direttamente dal Ministero, corsi organizzati dagli uffici scolastici regionali, iniziative di autoformazione che i singoli dirigenti potrebbero scegliere per proprio conto, salvo chiedere il rimborso delle spese sostenute. Ma, di fatto, il rimborso non arriva quasi mai, o per carenza di risorse o perché le priorità ministeriali non corrispondono alle iniziative di fatto disponibili.

Se si parla di *incentivi*, non ce ne sono. La retribuzione – come quella di tutti i dirigenti – è *onnicomprensiva*, cioè esclude ogni integrazione. Il compenso per eventuali incarichi aggiuntivi viene versato ai fondi regionali, da cui – in teoria – una percentuale oscillante fra il 30% e l’80% dovrebbe essere retrocessa all’interessato. In teoria: perché, a tre anni dall’avvio del nuovo sistema, nessuno di loro ha finora recuperato alcunché.

Di fatto, il sistema rappresenta un incentivo al contrario.

Per una nuova figura di capo di istituto

Da burocrate a dirigente

L'assunzione del ruolo dirigenziale dei capi di istituto (D.P.R. 165/2001) si è realizzata con l'avvio formale dell'autonomia delle scuole.

L'elemento più visibile del cambiamento di ruolo del capo di istituto dovrebbe consistere essenzialmente nell'incremento delle responsabilità, non solo di gestione dell'istituzione scolastica, ma soprattutto di governo dell'insieme di strategie e azioni che definiscono l'offerta di formazione e della sua organizzazione in rapporto ai bisogni diversi e complessi degli utenti delle scuole, anche rispetto al contesto sociale ed economico in cui le scuole stesse operano.

In sostanza, le funzioni fondamentali del dirigente scolastico dovrebbero assumere (e nei casi migliori già oggi assumono) il carattere di una forte imprenditorialità su molteplici versanti per rispondere a una società sempre più complessa e a una scuola dei grandi numeri, fortemente sollecitata da domande sempre più diversificate.

Le funzioni fondamentali del dirigente e il suo profilo ideale

Nel guidare la scuola per lo svolgimento di tali compiti, l'iniziativa del dirigente è tanto più incisiva, per un buono sviluppo della scuola, quanto più è condivisa, fatta oggetto di partecipazione effettiva da parte delle altre componenti, soprattutto dai docenti.

Dirigere le scuole, infatti, è oggi funzione assai complessa perché implica un governo forte del sistema di interazioni interne, alla base di molte decisioni che devono essere assunte con il necessario coinvolgimento e la responsabilizzazione dei diversi attori. Inoltre, l'incremento dei compiti e delle responsabilità delle scuole conseguente all'autonomia può comportare anche delle modificazioni notevoli dell'organizzazione della didattica e dei servizi.

Le azioni in cui maggiormente si dovrebbe concretizzare la direzione delle scuole in regime autonomistico vanno fondamentalmente ricondotte ai seguenti campi:

- la *promozione delle strategie formative e del loro rinnovo* relativamente ai curricoli ed alle attività ad essi collaterali, non solo nella parte cosiddetta locale (ora attestata sul 20% del monte ore annuale) ma soprattutto in quella comune, su base nazionale, che non è più definita dall'alto in termini di contenuti da insegnare, ma di obiettivi formativi da raggiungere: in tal senso occorre, infatti, realizzare un lavoro complesso di progettazione e programmazione delle attività di insegnamento/apprendimento (il Piano dell'offerta formativa, POF);
- la *guida dell'ambiente formativo*, inteso come "luogo" - non solo spazio fisico, ma ambito culturale, contesto - al quale vanno riferiti i valori educativi comuni che danno senso all'attività professionale dei docenti e degli altri operatori. In questa dimensione dell'attività di direzione trovano spazio iniziative di informazione diffusa, di gestione del clima di scuola e di classe, delle modalità di interazione e collaborazione fra gli operatori, di riconoscimento reciproco delle diverse responsabilità e

dei molteplici ruoli rivestiti;

- la *valorizzazione delle risorse umane*, intesa come impegno specifico per una strategia volta all'arricchimento del personale della scuola (docenti e non docenti), alla loro formazione in servizio e al loro sviluppo professionale;
- la *guida dello staff e dei collaboratori più stretti*: l'autonomia reclama un notevole sviluppo delle funzioni intermedie, a vari livelli di responsabilità, sia per la gestione delle iniziative stabilite nel Piano dell'offerta formativa, sia per il coordinamento dei gruppi di lavoro (dipartimenti, consigli di classe, commissioni di lavoro);
- l'*organizzazione e la gestione delle risorse finanziarie della scuola*. L'autonomia finanziaria dovrebbe prevedere, almeno in prospettiva, la gestione di tutte le risorse finanziarie relative alla spesa corrente, senza vincoli di destinazione. *Ne consegue la primaria responsabilità del dirigente per l'organizzazione e la gestione del programma annuale compatibilmente con le risorse disponibili*;
- la *promozione e la rappresentanza della scuola nei confronti della comunità*: non solo nei confronti delle famiglie e degli studenti, ma anche per i rapporti da intrecciare con il territorio (Enti locali, imprese, associazioni, etc.);
- la *promozione e il controllo di processi autovalutativi*, anche correlati alla valutazione esterna e da utilizzare ai fini della riprogettazione delle strategie e dei curricula formativi.

Il campo di riferimento dell'azione del dirigente sommariamente presentato occupa dunque l'intero ambito del Piano dell'offerta formativa, senza neppure esaurirsi in esso. Infatti, l'elaborazione del POF ha (o dovrebbe avere) un carattere fondativo dell'organizzazione scolastica in regime autonomistico. Nel quadro dei suoi obiettivi, è evidente che, seppur con diversi livelli di responsabilità e con ruoli differenti, si dovrà muovere l'intera comunità di operatori: dirigente, docenti, personale amministrativo, tecnico e ausiliario. In un certo senso, dunque, la centralità del POF, l'insieme delle strategie e delle azioni connesse con la sua attuazione rendono meno "gerarchico" il ruolo del capo di istituto come *dirigente* di quanto lo fosse prima come *direttivo*, cioè come funzionario interprete ed esecutore della volontà dell'amministrazione scolastica. Meno gerarchico eppure notevolmente più importante rispetto all'influenza e alla determinazione delle strategie della scuola, del comportamento professionale degli operatori, dell'azione della scuola in ambito territoriale.

Il profilo del capo di istituto-dirigente dovrebbe quindi rispondere a un ampio spettro di saperi educativi, cultura organizzativa, competenze relazionali, capacità di coordinamento di situazioni fortemente diversificate, gestione di squilibri sempre insorgenti: in sostanza, caratterizzato da una forte attitudine alla imprenditorialità e leadership.

Risulta evidente da tutto ciò l'essenzialità del suo ruolo per l'avvio di un modello di scuola autonoma e responsabile, e quindi la necessità di una formazione specifica e di un attento sistema di reclutamento e di valutazione del suo operato.

Dirigere come e a quali condizioni?

Bisogna ora chiedersi se il sistema si è mosso coerentemente per creare le condizioni per il pieno svolgimento di tali funzioni. In proposito, tre sono le domande a cui dare risposta:

- a. quale politica di indirizzo e di supporto in questa direzione svolge il sovra-sistema nei confronti dei dirigenti scolastici? Come sono formati, selezionati e reclutati i dirigenti?
- b. Quali strumenti ha a disposizione il dirigente scolastico, secondo la normativa vigente, per poter svolgere al meglio i compiti che sono stati sommariamente descritti?
- c. Come, quando e con quali conseguenze deve essere valutato il dirigente in servizio?

- a. *Quale politica di indirizzo e supporto svolge il sovrasisistema nei confronti dei dirigenti scolastici?*

La situazione attuale, che assegna al dirigente responsabilità elevate ma gli riconosce solo un potere alquanto astratto - di proposta, di iniziativa, di orientamento alla decisione - priva il dirigente stesso di strumenti concreti di decisione e di gestione.

I dirigenti, dopo il loro ingresso in ruolo, trovano quasi il vuoto. Proprio per effetto di una interpretazione dell'autonomia come "abbandono" (il messaggio ai nuovi dirigenti è sempre più spesso questo: "adesso dovete arrangiarvi"), è urgente che si superi un modello di aggiornamento come trasmissione passiva delle "novità" legislative o amministrative che vengono dall'alto, e si affronti il problema con un respiro e una sistematicità adeguato alle sfide del cambiamento. Bisognerebbe concentrare l'attenzione a tre momenti strategici per lo sviluppo professionale dei dirigenti: a) l'ingresso nella funzione, b) l'esercizio della stessa e, infine, c) il passaggio alla pensione. Quest'ultimo, ad esempio, non dovrebbe essere così brusco come accade oggi: troppe competenze ed esperienze preziosissime per i dirigenti più giovani vengono disperse in una visione della carriera tipicamente impiegatizia. Vanno quindi cercate sedi e occasioni di formazione continua strettamente legate ai problemi che nascono nell'esercizio della funzione (studio di casi, soluzione di problemi, diffusione di pratiche, etc.), con l'utilizzazione di presidi in via di pensionamento in un continuo confronto tra pari.

- b. *Quali strumenti ha a disposizione il dirigente scolastico, secondo la normativa vigente, per poter svolgere i compiti a lui affidati?*

Il tema degli strumenti di direzione delle scuole rappresenta una questione di primario rilievo. La norma ne evoca l'esistenza senza enunciarne espressamente i contenuti (art. 25, D. Lgs. 165/01) affermando, assai timidamente, che "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane", quindi nel cuore della vita della scuola.

A sostegno di queste funzioni, in concreto non sembrano esserci strumenti e poteri. O meglio, gli strumenti sono del tutto "immateriali" e del tutto iscritti

solo nella personalità del dirigente. A partire da quel potere di iniziativa e di proposta che è diventato lo strumento principe, nel senso in cui s'è detto, della funzione.

È anche vero che il contesto scolastico rende peraltro talvolta possibile l'esplicazione di questi poteri, anzi in qualche modo la esige, ne pretende l'esistenza come un bisogno vitale per l'identità e per la stessa sopravvivenza dell'istituzione.

A fronte di questa situazione *gli strumenti essenziali di direzione* che dovrebbero invece essere formalmente attribuiti ai dirigenti sono:

- un *potere di scelta*, anche non assoluto ma diretto, *del suo staff e delle altre figure intermedie* che operano nell'orizzonte della gestione del POF. Tale potere potrebbe consentire di uscire dall'attuale pasticcio di latente contrapposizione dei poteri fra dirigente e collegio dei docenti, che mentre confina i collaboratori del dirigente in una sorta di "riserva indiana" non dà alle altre figure intermedie (funzioni strumentali) la visibilità e l'accREDITAMENTO professionale che invece meriterebbero;
- un *potere di gestione autonoma dell'organico funzionale del personale* e un ruolo prevalente anche se non esclusivo (da sottoporre al vaglio del consiglio di istituto) nel reclutamento del personale (docente e non docente);
- un *potere di valutazione, anche condiviso con altri soggetti, delle prestazioni professionali degli operatori*. La valutazione del dirigente permetterebbe di dare agli operatori, in particolare ai docenti, quei segnali rispetto al loro lavoro che sono alla base di qualunque ipotesi di miglioramento qualitativo per un lavoro ad un tempo così impegnativo e allo stato privo di "ritorni" diretti quale è quello dei docenti. Il potere di valutazione del personale, funzionale anche all'accertamento di differenti livelli di sviluppo professionale, potrebbe essere anche in parte condiviso con altri soggetti (vedi proposte di TreeLLLe nel Quaderno 4 sugli insegnanti), ma è un passaggio necessario per ricostruire la dimensione della responsabilità all'interno dell'istituto, oltre a essere il presupposto per rendere credibile la valutazione che dovrà essere esercitata sul dirigente stesso;
- un *potere disciplinare nei confronti del personale*: secondo il modello privatistico e fatta salva la garanzia della conciliazione obbligatoria e del ricorso al giudice del lavoro per dirimere eventuali conflitti. La gestione della scuola non può prescindere dal rispetto rigoroso delle regole nell'esercizio delle funzioni che vi si svolgono, le stesse regole il cui rispetto si pretende dagli allievi.

c. *Come è selezionato e reclutato il capo di istituto-dirigente?*

Nella fretta di attribuire la "dirigenza" formale ai presidi e ai direttori didattici (tutti i 12mila allora in forza sono diventati dirigenti!!!), non si è avuto il tempo di riflettere sul profilo professionale e sugli strumenti che erano necessari per selezionare i dirigenti di una scuola autonoma. L'attuale procedura selettiva è il frutto di una trasposizione meccanica delle procedure (anche di contenuti) del dirigente di un qualsiasi ufficio amministrativo. Se non bastasse, queste procedure convivono con la più tradizionale pratica dell'ope legis, cioè dell'immissione in ruolo – con concorsi "riservati" - di presidi "incaricati"; insegnanti che, senza alcun vaglio che non sia l'anzianità di servizio, assumono funzioni dirigenziali per un certo periodo, anche un solo anno scolastico. Tutto ciò purtroppo

giustifica la resistenza di molti docenti a riconoscere legittimità e autorevolezza ai capi di istituto-dirigenti.

Conclusioni

È difficile capire che cosa l'amministrazione scolastica da qualche anno a questa parte chieda ai dirigenti scolastici; l'impressione che si percepisce, dopo il grande investimento di risorse anche finanziarie effettuato per i corsi di formazione per la qualifica dirigenziale, è che, in nome dell'autonomia, prevalga la politica dell'abbandono o della delega a svolgere compiti non graditi (ad esempio l'attribuzione al dirigente delle responsabilità proprie del datore di lavoro in materia di sicurezza), e, insieme, del richiamo coatto alle antiche funzioni di dipendenza funzionale attraverso infiniti artifici di controllo formale e procedurale.

L'impressione è che l'esistenza di dirigenti scolastici molto autonomi e molto preparati, o dotati di maggiori poteri (soprattutto in materia di gestione del personale), in fondo dia assai fastidio all'amministrazione centrale: una crescita dell'autonomia responsabile delle scuole ne ridurrebbe infatti inesorabilmente il ruolo e i poteri.

Un'intera enciclopedia ormai potrebbe essere scritta sul tema dell'autonomia tradita! La dirigenza scolastica, nell'opinione corrente all'interno dell'amministrazione, continua così a essere considerata come figlia di un dio minore.

Il vero problema della scuola italiana è di ricostruire all'interno di un'organizzazione formalmente autonoma l'altra faccia di tale importante attributo, cioè la responsabilità. Essa non può essere affidata a organismi assembleari. La responsabilità deve essere personale, del dirigente che deve farsene carico assieme alla rivendicazione di adeguati poteri di decisione.

L'operato del dirigente dovrà essere ben inteso controllato e valutato dal Consiglio di istituto opportunamente ripensato e rinnovato per diventare un efficace organo di governo della scuola. La rivendicazione da parte del dirigente di potere decisionale in un contesto come la scuola, segnato da ampie zone di "libertà" professionale, che non vanno confuse con l'indipendenza, deve peraltro superare formidabili ostacoli di natura culturale. Eppure senza questa "rivoluzione" l'autonomia della scuola risulta vuota e, alla fine, alla scuola viene a mancare proprio lo strumento educativo più efficace, cioè rispondere a qualcuno dei propri atti.

Solo in tal modo si potrà trovare coerenza tra l'autonomia dell'istituto e l'ambito di responsabilità del dirigente "per i risultati" come afferma la legge.

Proposte operative per un nuovo profilo di capo di istituto

32. Per accedere alla funzione di dirigente, gli aspiranti devono essere in possesso di uno specifico Master in management educativo, di durata biennale. L'acquisizione del Master dà titolo a chiedere di svolgere le funzioni di vicesegretario di un dirigente in servizio, per un periodo di almeno due anni, con valutazione annuale del dirigente.

33. Dopo tale periodo, l'aspirante può rivolgere domanda per un incarico di dirigente presso una o più scuole di sua scelta. La documentazione da lui presentata viene valutata dal Consiglio della scuola, che ha facoltà di richiedere un colloquio integrativo. La proposta di assunzione viene trasmessa all'autorità scolastica regionale per la verifica di regolarità e la stipula di un contratto individuale.
34. L'incarico è sempre a tempo determinato. Inizialmente esso ha durata annuale; in seguito, l'incarico è conferito per non meno di tre anni e non più di cinque ed è rinnovabile.
35. Il dirigente riceve dal Consiglio della scuola l'indicazione degli obiettivi da perseguire, senza alcun vincolo sull'utilizzo delle risorse; riferisce periodicamente al Consiglio sull'azione svolta; presenta annualmente un rendiconto finanziario e patrimoniale ed una relazione sul raggiungimento degli obiettivi.
36. Il dirigente presenta annualmente al Consiglio un Piano operativo, corredato da un programma di utilizzo delle risorse e dall'indicazione degli obiettivi di gestione e di quelli educativi che intende perseguire. Il piano non è modificabile dal Consiglio, che ha facoltà di proporre correzioni solo nell'ipotesi in cui esso non corrisponda agli obiettivi generali inizialmente assegnati al dirigente.
37. Il dirigente sceglie e nomina i propri collaboratori; organizza tutti i servizi interni alla istituzione scolastica e ne designa i responsabili; gestisce tutte le risorse professionali, finanziarie e strumentali; propone al Consiglio l'assunzione di personale per tutte le funzioni necessarie; concorre alla valutazione di tutto il personale; è titolare delle relazioni sindacali.
38. Il Consiglio, almeno tre mesi prima della scadenza del mandato, concorda con il dirigente le modalità per una valutazione complessiva del suo lavoro, che si conclude con un colloquio diretto, in esito al quale può proporgli il rinnovo dell'incarico.
39. Il dirigente ha l'obbligo di curare la propria formazione in servizio e di tenere aggiornato il proprio portfolio professionale. Ha altresì l'obbligo di seguire iniziative di formazione predisposte dalle autorità scolastiche competenti in connessione con innovazioni di sistema o di ordinamenti.

3.5. Gli organi collegiali

Una confortevole assenza di responsabilità

L'attuale struttura e il carattere degli organi collegiali della scuola risentono del clima dell'epoca in cui furono concepiti e attuati (1974).

Dopo più di trent'anni di vita non hanno perduto i loro maggiori difetti originari:

- *pletorici*. Sono infatti basati sul criterio delle rappresentanza di tutte le componenti della scuola, con prevalenza di quelle interne (che formano la maggioranza), per cui sono anche autoreferenziali: escludono la presenza di soggetti e interessi che in una scuola autonoma si rivelando sempre più vitali e indispensabili al suo sviluppo, a cominciare dagli enti locali territoriali e, per alcuni istituti, dalle imprese;
- *pochi poteri*. La loro sfera decisionale è assai ridotta, sono infatti più orientati alla partecipazione che alla decisione. Inseriti in procedure formali assai rigide funzionano più per ostacolare e impedire la decisione di altri che per assumerne di proprie. Inoltre, il reticolo degli organi sembra funzionale ad occultare le responsabilità invece che a renderle chiare e pertinenti con gli obiettivi e i risultati attesi dell'istituzione scolastica;
- *conflittuali*. Gli organi come il Consiglio di istituto e il Collegio dei docenti sono in conflitto l'uno con l'altro. Basti pensare che – caso unico in Europa – l'assemblea del personale docente elabora, valuta, approva il Piano dell'offerta formativa, che viene poi adottato al consiglio di istituto. In tale maniera la qualità dell'offerta scolastica è imputata ad un organo che non ha nessuna responsabilità;
- *burocratici*. Costruiti sul modello culturale degli organi collegiali amministrativi, non lasciano spazio alla flessibilità, all'informalità e vengono subiti – anche dagli insegnanti – come adempimenti formali. Il funzionamento di una scuola autonoma dovrebbe essere improntato a criteri di collaborazione “professionale”, com'è il caso dei dipartimenti, delle équipes, dei gruppi di progetto, etc. Data questa contraddizione le migliori scuole funzionano con un doppia struttura organizzativa, una fatta di riti burocratici, l'altra utilizzata per dare efficienza al lavoro e alle decisioni;
- *numerosi*. Il loro numero è decisamente elevato (consiglio di classe, consiglio di istituto, comitato di valutazione, consiglio di disciplina e relativo consiglio di garanzia, comitati vari, etc.), come se il legislatore avesse avuto la pretesa di ricoprire l'intero spazio dell'organizzazione scolastica senza lasciare margini all'intelligenza collettiva degli insegnanti e dei loro dirigenti, i quali devono operare ai margini di questo affollato modello, ritagliando con fatica tempi e gli spazi utili ad un lavoro efficace.

Gli organi collegiali si configurano quindi come un antidoto all'assunzione di decisioni da parte dei singoli cui offrono in cambio una confortevole assenza di responsabilità.

Gli organi collegiali

I decreti delegati del 1974

Gli organi collegiali nella scuola vennero introdotti con i decreti delegati varati nel 1974, e vennero salutati come un importante passo sulla strada di una maggiore partecipazione democratica: per la prima volta insegnanti, genitori e studenti venivano chiamati ad esprimersi in modo formale sulle vicende che riguardavano la scuola.

Vennero organizzate in quella occasione migliaia di riunioni e di assemblee, si crearono migliaia di liste di scuola. La prima tornata elettorale fu contrassegnata da una partecipazione elevatissima, con percentuali che toccavano l'80% dei genitori, nella scuola elementare, il 70% nella scuola media, il 60%, nella scuola secondaria. Molti videro in quelle elezioni l'inizio di un sistema gestito dal basso, dal livello locale, anche con il coinvolgimento delle rappresentanze del territorio, che si ritrovavano nel governo del distretto scolastico. Un'esperienza che rafforzava dunque il sistema democratico del nostro Paese.

Con il passare degli anni l'entusiasmo iniziale è rapidamente scemato; la presa di coscienza della scarsa incidenza di alcuni organi collegiali sulla vita della scuola ed il distacco tra eletti ed elettori hanno progressivamente disaffezionato soprattutto i genitori - ma non solo -, che si sono sempre più distaccati dalle pratiche partecipative.

Probabilmente l'introduzione degli organi collegiali è stata una innovazione figlia dei tempi in cui furono concepiti (il '68 col suo reclamare più partecipazione e controllo dal basso), piuttosto che di una lucida visione dei complessi problemi relativi all'organizzazione di una scuola di massa. Gli organi collegiali vennero introdotti in un sistema ancora fortemente centralizzato, nel quale le uniche decisioni lasciate alla "partecipazione" sembravano riguardare l'organizzazione delle gite scolastiche o la gestione minuta della struttura edilizia.

La scuola, inoltre, conservava sempre i caratteri tipici di una burocrazia professionale, ovvero di un sistema nel quale l'individualità (e l'autonomia) degli insegnanti-liberi professionisti prevaleva rispetto all'identità collettiva dell'istituto. Lo stesso capo d'istituto era visto più come una figura di presidio dell'indipendenza dell'attività di insegnamento che come una figura di governo della scuola.

L'introduzione del Piano dell'offerta formativa (POF)

Rispetto ad allora la situazione è profondamente cambiata dal punto di vista sia culturale che normativo. Per quanto riguarda l'aspetto normativo l'introduzione della autonomia scolastica, l'attribuzione della dirigenza ai capi d'istituto e l'accresciuto dimensionamento della unità scolastiche hanno dato maggiore spessore alle incombenze di governo e di gestione della scuola.

Dal punto di vista culturale sta venendo progressivamente a delinearsi un nuovo modo di essere e di operare dentro l'istituzione scolastica, con una maggiore consapevolezza della sua identità specifica, definita come "effetto istituto".

La comunità scolastica tende a perdere i caratteri tipici della burocrazia professionale per divenire sistema adbocratico, ovvero un organismo che non è più la semplice somma di tante

individualità, ma che si riconosce come organizzazione complessa che persegue degli obiettivi condivisi, individuati e concordati dagli organi responsabili, il cui raggiungimento dà senso complessivo al lavoro svolto dentro la scuola dai docenti e non docenti.

L'introduzione del POF (Piano dell'offerta formativa), che ogni scuola è tenuta a pubblicare, dovrebbe essere inteso come formalizzazione di un impianto progettuale che viene specificato attraverso l'indicazione di obiettivi condivisi, monitorati e valutati così da riorientare la successiva programmazione. In questo modo l'efficacia, l'efficienza e la valutazione dei risultati avrebbero sostituito - almeno sul piano simbolico - la tradizionale cultura dell'adempimento diligente delle istruzioni provenienti dal Centro.

Tuttavia, come emerge sia dai monitoraggi condotti sia dall'Indire, sia dal "Rapporto sull'autonomia" (LUISS, 2002), il Piano dell'offerta formativa è spesso concepito come il luogo in cui vengono riportate le varie iniziative che conduce o intende condurre l'istituto. Non si tratta quindi di un vero programma di gestione strategica dell'istituto, che parta dalla valutazione della situazione esistente, individui gli aspetti di debolezza da sviluppare e migliorare, definisca le azioni conseguenti, e ne valuti infine i risultati, onde procedere alla riprogrammazione delle attività.

Nel Piano confluiscono progetti ed iniziative che sono il frutto della sensibilità di singoli docenti, o del capo d'istituto, o del collegio docenti (progetti che possono riguardare l'orientamento, o l'introduzione di insegnamenti integrativi, o l'adattamento del calendario scolastico), ma raramente si percepisce il modo in cui questi progetti si relazionano con gli obiettivi generali assegnati all'istituto scolastico (elevare il livello degli apprendimenti, combattere la dispersione, favorire l'eguaglianza delle opportunità, etc.). Ancora più raramente i risultati di questi progetti vengono valutati tenendo conto di questi obiettivi più generali.

Le caratteristiche dei POF delle scuole italiane dimostrano una evidente sottovalutazione degli obiettivi di miglioramento della qualità degli apprendimenti ed anche una scarsa capacità di innovare le pratiche didattiche che dovrebbero attuare tale miglioramento. Il rischio è quello di favorire l'autoreferenzialità delle istituzioni scolastiche: le quali adottano e sviluppano tutta una serie di iniziative spesso interessanti e benemerite, che però perdono di vista le priorità dell'attività scolastica. Non vi è dubbio che l'autonomia ha incentivato - in molti casi - una deriva mercantile (senza regole), una vera e propria concorrenza tra le scuole, centrata sulla volontà di catturare un'utenza in via di diminuzione, piuttosto che confrontarsi con gli esiti dell'attività di insegnamento/apprendimento, che nell'offerta delle scuole non risultano né espliciti né trasparenti. *Nei siti internet delle scuole, non si trovano - come avviene in altri paesi - né indicatori affidabili di efficacia (successo negli esami finali, valutazioni comparative con altre scuole dello stesso indirizzo, risultati delle scelte universitarie degli allievi, tempi e coerenza dell'occupazione post-diploma, etc.), né informazioni sulla qualità del servizio offerto (assenteismo degli allievi e del personale, qualità professionale degli insegnanti - con i relativi curricula -, livello di soddisfazione degli utenti interni ed esterni, etc.).*

Attualmente il processo di autonomia della scuola è ancora all'inizio del suo percorso, e molto lontano dal modello di autonomia responsabile che TreeLLLe auspica. Se si concepisce l'autonomia come la piena capacità attribuita agli organi di governo della scuola di organizzare la propria offerta formativa per raggiungere gli obiettivi assegnati sulla base delle risorse disponibili, si può vedere quanto la realtà delle nostre scuole sia lontana da questa definizione.

Il varo “formale” dell'autonomia scolastica

Pertanto neanche il varo formale dell'autonomia, che è stato realizzato con il D.P.R. n. 275 del 1999, ed il nuovo dimensionamento delle unità scolastiche, che ha portato alla creazione di istituzioni di più ampie dimensioni, hanno risvegliato l'interesse da parte delle famiglie e della comunità locale nei confronti degli organismi collegiali della scuola, almeno sotto l'aspetto partecipativo. Anzi la pratica dei nuovi spazi di autonomia concessi dalla legge, seppure con i limiti sopra richiamati, ha reso più evidenti le insufficienze di questi organismi, compresi quelli che vengono definiti *organi collegiali territoriali*, che vivono in un limbo burocratico senza alcun effetto di supporto e di sostegno alle scuole.

È stato avviato dunque un processo di ridefinizione normativa degli organi collegiali della scuola (ed anche di quelli territoriali), che dura ancora oggi. Il disegno di legge di riforma, dopo un dibattito politico e parlamentare che dura ormai da due legislature, non è arrivato al termine del suo percorso: per fortuna, visto che mancava, e manca tuttora, un chiaro disegno delle funzioni e delle responsabilità di una scuola autonoma.

Nel frattempo il dibattito su questi organismi ha cambiato fisionomia; all'obiettivo iniziale, favorire la partecipazione dei cittadini al governo della scuola, oggi si unisce l'obiettivo di assicurare l'efficacia e l'efficienza dell'attività di insegnamento.

Talvolta l'esigenza di rafforzare l'efficienza dell'istituto e di individuare chiare responsabilità di governo, di gestione, di programmazione, viene percepita come volontà di gerarchizzare il processo decisionale; anzi il dibattito tra le varie componenti scolastiche si è spesso avvitato su questo aspetto. Tuttavia è da notare a tale riguardo che dalla stessa ricerca LUISS citata in precedenza è emerso, con il 70% delle risposte, che l'aspetto più funzionale ad un ruolo proficuo degli organi collegiali di istituto è costituito dalla capacità organizzativa e manageriale del capo di istituto. *Dunque, secondo la ricerca LUISS, una buona capacità organizzativa e manageriale del capo d'istituto non espropria il ruolo degli organi collegiali, ma al contrario ne esalterebbe la proficua attività.*

Sarebbe però un errore restringere il dibattito sugli organi collegiali ad una contrapposizione tra categorie e componenti scolastiche, infatti, autonomia non significa autoreferenzialità; anzi l'autonomia rappresenta la cornice normativa che assicura all'istituzione scolastica la flessibilità necessaria per rafforzare l'interazione con il territorio e con la comunità locale di riferimento. Gli organi collegiali, in particolare, rappresentano lo strumento per rendere organica la presenza dell'utenza e della comunità locale nel governo della scuola.

Verso un nuovo assetto e nuovi poteri per gli organi collegiali della scuola

Occorre allora superare la fase attuale e inaugurare una fase che favorisca la crescita e lo sviluppo dell'autonomia “responsabile” delle scuole.

La riforma degli organi collegiali si snoda all'interno di un quadro dinamico e ancora notevolmente fluido di revisione istituzionale della governance del sistema scolastico. Anche dopo l'approvazione della riforma della Costituzione del 2001 e la sentenza della Corte Costituzionale che conferma alle Regioni le responsabilità gestionali in materia di personale, non si sa ad esempio quando e con quali modalità le

Amministrazioni regionali assumeranno tale responsabilità.

È però del tutto evidente che il ruolo degli organi collegiali resterà condizionato dai margini di autonomia attribuiti alla scuola. Attualmente i poteri reali di autogoverno della scuola e delle sue risorse, finanziarie ed umane, sono ancora limitati. È pertanto inevitabile che gli organi responsabili del governo complessivo dell'istituto rimangano per ora in secondo piano e non suscitino grande interesse.

Allora è necessario allargare il dibattito dalla composizione degli organi collegiali ai compiti che dovranno svolgere questi organi, in funzione delle future prospettive di autonomia della scuola. Il Board of Governors che amministra le scuole inglesi svolge un ruolo centrale perché centrali sono i compiti che gli vengono attribuiti, e che arrivano alla nomina e revoca del capo di istituto, il quale a sua volta ha il potere di nomina e revoca del personale docente. Finché gli spazi dell'autonomia delle scuole italiane resteranno quelli attuali, si continuerà a discutere in modo un po' bizantino sulle varie terminologie e sulla loro interpretazione, in funzione della ripartizione delle competenze tra i diversi organi, ma la sostanza rimarrà sempre più o meno la stessa.

La riforma degli organi collegiali, per non essere povera di contenuti, va dunque progettata ipotizzando un ampliamento reale delle possibilità di azione della scuola, alla quale deve essere affidata la possibilità di governare pienamente la sua attività in funzione del raggiungimento degli obiettivi che le vengono assegnati al centro.

Si tratta, in primo luogo, di attribuire alle scuole poteri reali per quanto riguarda la scelta del capo di istituto, il reclutamento dei docenti, il governo delle risorse, la valutazione degli insegnanti. La scuola deve avere la libertà di scegliere le proprie risorse professionali, individuando quelle più facinenti a sviluppare il proprio piano formativo, ovviamente nel rispetto degli obiettivi e degli standard nazionali.

- La gestione di questi poteri andrà sviluppata all'interno di un quadro di *autonomia statutaria*, che lasci alle scuole la potestà di disegnare – entro precisi *standard* – l'intero assetto organizzativo della scuola e il suo adeguamento continuo, fatte salve alcune garanzie relative all'organo di governo: competenze, composizione, presidenza, durata, etc.; libere le scuole, nel loro statuto, di integrare l'organo con soggetti esterni alla comunità scolastica strettamente intesa in coerenza con le loro caratteristiche e la loro "vocazione" (Enti locali, imprese, etc.).

All'interno di questo quadro si dovrebbe assegnare:

- al *Consiglio della scuola* il potere di scegliere il capo di istituto (all'interno di un idoneo albo professionale), nonché pieni poteri di indirizzo, monitoraggio, valutazione e controllo riguardo allo svolgimento dell'attività della scuola e all'operato del capo di istituto. Inoltre il Consiglio della scuola deve avere il potere di deliberare lo Statuto della scuola ed il Progetto di istituto, e approvare il budget e il bilancio consuntivo;
- al *capo di istituto* la responsabilità operativa per quanto riguarda il reclutamento dei docenti (all'interno dell'albo degli abilitati e lasciando al Consiglio della scuola il compito di definire i criteri e validare la decisione finale), la gestione delle risorse umane, strutturali e finanziarie, la valutazione dei docenti.
- Per quanto riguarda la comunità professionale degli insegnanti, essa deve trovare nello statuto di ciascuna scuola non solo il riconoscimento delle sue responsabilità primarie e dei suoi diritti, ma anche le forme organizzative coerenti con lo sviluppo e la valorizzazione di tale dimensione professionale. Vanno decisamente

superate strutture di pura e semplice garanzia assembleare come il Collegio dei docenti (organo che non ha riscontro in altri Paesi), troppo spesso contrapposto all'iniziativa del dirigente o del Consiglio di istituto, a favore di modalità operative che consentano agli insegnanti - anche in forma originale e creativa - di svolgere al meglio la loro funzione: il lavoro di gruppo, la consulenza, l'integrazione dei nuovi arrivati, la valutazione dell'efficacia del proprio operato e l'autovalutazione dell'istituto, la formazione e l'aggiornamento continui, il sostegno ai tirocinanti delle scuole di formazione dei docenti, il coordinamento delle équipes degli insegnanti di classe, etc.

Lo statuto dovrebbe definire un modello organizzativo che consenta lo svolgimento di tali preziose funzioni, strettamente finalizzate al miglioramento delle condizioni personali e di lavoro in classe di tutti i docenti.

All'interno di questo scenario, la riforma dovrà assicurare un governo efficace ed efficiente dell'istituto individuando chiare e precise responsabilità dei diversi organismi riguardo ai diversi processi.

La partecipazione, per essere efficace, dovrà basarsi sulla reciproca distinzione dei ruoli, sulla chiarezza, sulla trasparenza, sulla valutazione dei risultati e dunque sulla responsabilità. Andrebbero superate le attuali ambiguità per quanto riguarda le funzioni di governo e di partecipazione, che dovranno essere diversamente attribuite ai futuri organi.

- La *composizione del consiglio della scuola* rifletterà i nuovi compiti e si ispirerà a principi di flessibilità, trasparenza, responsabilità, come i seguenti: dimensione ridotta, durata massima triennale, presenza di componenti esterne, prevalenza maggioritaria di componenti non professionali (evitando così il rischio di autoreferenzialità) e nomina di componenti anche per cooptazione da parte dello stesso consiglio. Infine, la *presidenza del Consiglio di istituto* dovrebbe essere affidata a un membro diverso dal capo di istituto, il quale comunque ne farà parte, ma senza diritto di voto.

Sarà lo statuto della scuola a definire con maggiore precisione le caratteristiche del consiglio della scuola nel rispetto di questi principi.

- L'altro elemento su cui occorre puntare per rafforzare l'identità e l'autonomia dell'istituto è quello della *valutazione* interna (autovalutazione) ed esterna (da parte di un'Agenzia nazionale indipendente). La gestione strategica richiede l'intervento della valutazione come fase fondamentale del suo sviluppo, e la valutazione riveste uno scarso significato se non si inserisce in un processo di gestione strategica. Introdurre sistemi di valutazione dell'unità scolastica, interni ed esterni, significa rafforzare l'idea della scuola come organismo complesso, coeso e finalizzato, rivolto al perseguimento di obiettivi trasparenti e condivisi. La valutazione aiuta il governo dell'unità scolastica ed esalta il ruolo strategico del dirigente e degli organi collegiali.

Proposte per gli organi collegiali di istituto

40. Le scuole devono essere dotate di autonomia statutaria, cioè della facoltà di organizzarsi liberamente al proprio interno anche per quanto riguarda struttura e modalità di funzionamento dei loro organi di governo. La legge deve limitarsi a fissare alcune garanzie relative all'organo principale (quello cui spetta adottare lo statuto): competenze, numero minimo e massimo di componenti, presidenza, durata in carica.
41. Il Consiglio della scuola dovrà avere un numero limitato di membri (orientativamente da 5 a 9). Essi resteranno in carica per tre anni e saranno in parte eletti all'interno ed in parte designati da organismi esterni del territorio (Enti locali). Il Consiglio così costituito avrà facoltà di cooptare altri soggetti esterni che rappresentino in modo significativo la comunità locale e il mondo del lavoro e della ricerca. Il capo di istituto ed il Responsabile dei servizi di segreteria prenderanno parte alle sedute del Consiglio, ma non ne saranno membri. Il Consiglio eleggerà al proprio interno il presidente.
42. Il Consiglio dovrà riunirsi, di regola, non più di una volta ogni due mesi, in quanto costituirà organo di indirizzo e controllo, mentre la gestione sarà competenza esclusiva del capo di istituto. La partecipazione ai lavori non dovrà essere remunerata.
43. Il Consiglio della scuola deve deliberare lo Statuto ed il Progetto di Istituto ed esercitare poteri di indirizzo, valutazione e controllo sullo svolgimento delle attività. Deve inoltre approvare il bilancio di previsione ed il conto consuntivo.
44. Il Consiglio della scuola deve avere il potere di scegliere il capo di istituto (all'interno di un apposito albo professionale) e di deciderne la remunerazione, nonché poteri di indirizzo, valutazione e controllo sul suo operato. Su proposta del capo di istituto, il Consiglio deve avere il potere di assumere e revocare anche tutto il restante personale.
45. Non vi è motivo perché continui ad esistere nella sua forma attuale il Collegio dei docenti, organo assembleare che non ha riscontro nei sistemi scolastici degli altri Paesi. Vanno invece previste dallo Statuto della scuola altre forme organizzative dell'attività degli insegnanti che ne rispettino l'autonomia professionale e la dimensione operativa (dipartimenti, gruppi di lavoro, etc.).

La rappresentanza delle scuole autonome

La scuola autonoma ha bisogno di essere rappresentata per costituire un “potere” tra i tanti che decidono sulla scuola stessa.

È quindi indispensabile *ripensare gli organi collegiali territoriali*, in coerenza con le competenze assegnate alle regioni dal Titolo V della Costituzione e, soprattutto, al riconoscimento esplicito che la Costituzione assegna all'autonomia delle scuole.

In tale senso si dovrebbe liberare gli attuali organi collegiali territoriali (oggetto da due legislature di tentativi di riforma andati a vuoto) da ogni competenza in merito alla gestione del personale (mobilità, disciplina, etc.), assicurata dalla rete delle rappresentanze sindacali e dalla stretta maglia delle relazioni contrattuali a tutti i livelli del sistema. Gli attuali consigli scolastici provinciali e lo stesso Consiglio Nazionale dell'istruzione debbono essere superati.

In ogni caso si dovrebbero istituire organismi coerenti con l'attuale assetto della scuola con la stessa distribuzione delle competenze esclusive e concorrenti previste dalla Costituzione e dalle norme di attuazione.

Alla luce dell'esperienza delle difficoltà decisionali della politica e dell'evidente necessità di riempire vuoti istituzionali che rischiano di disgregare il sistema delle scuole autonome ovvero di suscitare una nuova ondata di centralismo, è *urgente prevedere la costituzione di una rappresentanza territoriale (a livello di ambito locale, a livello regionale e a livello nazionale), rappresentanza non delle componenti (insegnanti, studenti, personale, etc.), ma delle istituzioni scolastiche autonome, cioè dei capi di istituto.*

Le scuole autonome - nello stesso spirito della legge istitutiva - hanno cambiato il paesaggio degli interessi rappresentati e debbono costituire i primi interlocutori delle politiche locali, regionali e nazionali.

Proposte operative per gli organi di rappresentanza delle scuole autonome

46. Vanno superati gli attuali Consigli scolastici provinciali e lo stesso Consiglio nazionale dell'istruzione.
47. Gli organi collegiali territoriali devono essere rappresentativi delle scuole autonome e non del loro personale. Essi saranno costituiti a tre diversi livelli: di ambiti territoriali (definiti dalle Regioni), di regione e nazionale.
48. All'interno di tali Consigli, le scuole autonome saranno rappresentate dai rispettivi capi di istituto, in quanto rappresentanti legali.
49. La legge dovrà stabilire le competenze dei diversi Consigli rappresentativi e le regole essenziali per la loro costituzione ed il loro funzionamento. Ciascun Consiglio avrà il potere di organizzare la propria attività all'interno di tali parametri.

4. PROPOSTE PER L'ASSETTO DEL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE

Scuola, Enti locali, Regioni, Stato: chi fa cosa?

È urgente rendere esplicito quali debbano essere i ruoli, le competenze e le responsabilità per un più generale sistema di coerenze tra ruoli di Stato, Regioni e scuole, in ordine a “chi deve fare cosa”.

Va tenuto conto peraltro che il nostro Paese vive una fase di transizione: basti pensare alle nuove norme relative al federalismo (vedi in proposito i nodi posti dalla recente sentenza 13/2004 della Corte Costituzionale che conferma la suddivisione delle competenze e prevede che le Regioni si dotino delle necessarie leggi e norme).

Va sottolineato che l'art. 117, comma 3, della Costituzione (2001), nell'attribuire competenza legislativa concorrente alle Regioni in materia di istruzione, precisa “salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”. Questo presuppone che la competenza a legiferare in materia di autonomia spetti allo Stato, rientrando quindi fra le norme generali sull'istruzione. Da ciò discende che l'ampiezza e i limiti dell'autonomia scolastica vanno ricercati nelle leggi dello Stato, essendo preclusa alle regioni la possibilità di modificarli con propria norma.

- TreeLLLe ritiene che nel definire la ripartizione di funzioni tra i diversi livelli di governo, si debba in primo luogo partire dalle scuole, cioè dal livello in cui nascono i problemi concreti e possono essere meglio gestiti dagli attori scolastici e meglio controllati dai cittadini-utenti e dalle loro rappresentanze politiche locali (vedi principio di sussidiarietà). Solo le funzioni che le scuole non sono in grado di svolgere adeguatamente devono essere ricondotte a livelli più alti.

Si potranno allora meglio attribuire compiti e responsabilità agli altri soggetti istituzionali (Enti locali, Regioni, Stato) per il miglioramento del sistema formativo e nel rispetto del dettato costituzionale relativo alle autonomie scolastiche.

In secondo luogo, *TreeLLLe ritiene necessario considerare la scuola all'interno di un sistema integrato di soggetti in relazione fra loro.* Questo comporta che ognuno di essi debba subire delle trasformazioni, tenendo conto delle conseguenze sull'intero sistema; tale integrazione, viste le numerose connessioni della formazione con altri settori della società (cultura, lavoro, servizi, etc.) dovrà essere necessariamente intersistemica.

Nel momento in cui si ridefiniscono le competenze fra Stato, Regione, Enti locali e

scuole autonome bisognerebbe parlare non di competenze “sulla scuola” ma di competenze “per la scuola”. Nel primo caso, si tende a ragionare per esclusione, in termini di “controparte” o di conflittualità; nel secondo caso, si ragiona invece in termini di progettualità comune, anche se con ruoli differenziati, per realizzare un progetto educativo di cui sono e restano titolari le singole scuole. La scuola va così collocata al centro di una rete di soggetti che mettono in atto una relazione di cooperazione con obiettivi sociali, in vista di un bene comune, che può essere meglio garantito attribuendo compiti e poteri ai diversi livelli secondo i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.

È necessario che Regioni, Province e Comuni si convincano che il problema della vera e leale cooperazione tra loro è essenziale e che avere anche funzioni serventi nei confronti di altre istituzioni non è affatto una diminutio.

Gli attori del sistema

Il primo soggetto del sistema è l'*istituto scolastico autonomo*, le cui competenze vanno fissate con l'obiettivo di una piena attuazione dell'autonomia.

I decreti relativi alla realizzazione dell'autonomia prevedono una valorizzazione della presenza di elementi legati alla comunità locale e al territorio. Si pone così in modo ineludibile il problema dell'identità della scuola, le cui innovazioni didattiche e organizzative sono finalizzate a una strategia basata sulla valorizzazione delle differenze: è il differenziale riconoscibile che rende desiderabile una scuola rispetto ad un'altra.

Il secondo soggetto da valorizzare è costituito dagli *Enti locali* (Comuni e Province) il cui ruolo è da un lato promuovere e supportare l'autonomia delle scuole e l'innovazione, dall'altro farsi interpreti dei bisogni delle comunità di riferimento. Al momento attuale, questo è il livello che è indispensabile coinvolgere più pienamente per il miglioramento della qualità del servizio scolastico (mense, edilizia, trasporti, assistenza, sorveglianza, rapporto con gli utenti, etc.).

Il terzo soggetto è la *Regione*: la riforma del titolo V della Costituzione prevede l'attribuzione di competenze primarie sulla formazione e l'istruzione alle Regioni. Le competenze delle Regioni vanno definite operativamente, fatte salve le competenze delle scuole autonome. *Al momento attuale, il rischio maggiore del decentramento a favore delle Regioni è che, operando una sorta di spartizione di competenze fra Stato e Regioni, possa uscirne offesa e ridotta l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il rischio è che le Regioni possano essere concepite come piccoli Stati che ambiscano a gestire il sistema scolastico in tutti i suoi aspetti e che, anziché svolgere un corretto ruolo di programmazione e finanziamento dell'offerta formativa, possano interferire nella gestione operativa e nell'organizzazione delle scuole autonome.*

Il quarto soggetto istituzionale è lo *Stato*: un sistema formativo integrato tra diversi soggetti istituzionali richiede la presenza di un livello centrale in grado di determinare e svolgere il proprio ruolo essenziale. Allo Stato spettano fondamentalmente compiti di indirizzo strategico, regolazione e controllo, valutazione dei risultati e ricerca. Liberato dall'impegno di gestire direttamente le scuole, e quindi di imporre su vasta scala norme, procedure, orari e contenuti, lo Stato deve conservare

funzioni fondamentali: l'allocazione delle risorse finanziarie globali, la definizione degli ordinamenti scolastici e degli obiettivi di apprendimento degli studenti, la certificazione delle competenze, la fissazione dei livelli essenziali di prestazioni delle scuole, la definizione dello stato giuridico dei docenti, la contrattazione nazionale per il personale.

Un quinto soggetto, non istituzionale, può essere individuato nei cosiddetti stakeholders, i *"portatori di interesse" della comunità* (ad esempio imprese, associazioni, fondazioni, università, etc.) che nella società moderna sono sempre più influenti e interconnessi con i soggetti istituzionalmente preposti alla formazione dei giovani. Tutti questi soggetti del sistema, se pur a diverso titolo, dovrebbero essere considerati contraenti di un "patto formativo" per una scuola migliore.

I compiti

La definizione dei compiti e dei poteri dei diversi soggetti istituzionali costituisce la sfida più urgente che il decisore politico deve affrontare. In assenza di un modello di riferimento, la mancanza di chiarezza dà luogo infatti a continue limitazioni dell'autonomia e ad altri rischi assai gravi: un eccesso di frammentazione di responsabilità, conflitti di competenze, lentezza decisionale, dispersione delle risorse. Più grave ancora, il rischio di un nuovo "centralismo regionale", contraddittorio rispetto all'obiettivo del decentramento e delle autonomie funzionali, per promuovere la società civile là dove essa è in grado di operare efficacemente e responsabilmente. Questi rischi possono essere ridotti non solo attribuendo compiti e poteri distinti, ma anche prevedendo luoghi e occasioni formali di integrazione fra i diversi soggetti che governano il sistema: si dovranno fissare momenti di confronto fra le rappresentanze delegate dai diversi soggetti con una sistematica azione di feedback, con una reale possibilità di modificare via via le decisioni assunte.

Tutto ciò per realizzare tre obiettivi: evitare la sovrapposizione di competenze (principio di differenziazione), rendere gli interventi adeguati alle esigenze (principio di adeguatezza) e coinvolgere negli interventi le comunità locali, le scuole ed eventuali stakeholder della società civile interessati (principio di sussidiarietà).

Il punto da cui partire nell'attribuire competenze specifiche è che l'istituzione scolastica non può essere considerata la destinataria passiva di decisioni prese altrove ma un soggetto che opera con un alto grado di autonomia di gestione e responsabilità: il contesto ambientale in cui essa opera è il luogo in cui si creano le condizioni perché il processo formativo avvenga in modo coerente con i suoi fini.

Se è compito primario dello Stato garantire livelli uniformi di fruizione del diritto all'istruzione, uguali su tutto il territorio nazionale, un pericolo da evitare è il processo di omologazione verso il basso. È fondamentale allora che tali livelli vengano costantemente migliorati, proprio attraverso la collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali che governano il sistema, tenendo conto delle particolarità proprie delle diverse situazioni locali.

Le proposte operative per la ripartizione dei compiti tra scuole, Enti locali, Regioni e Stato

L'attuazione delle proposte richiederà:

- l'adozione di norme relative al trasferimento di persone e risorse finanziarie nel quadro di quanto previsto dal Titolo V;
- forme di interazione, anche istituzionalizzate, tra i diversi livelli di governo: viste le disomogeneità di territori e di livelli di sviluppo socio-economico. Si raccomandano modelli flessibili a geometria variabile nei tempi e nei modi. È raccomandabile quindi una legislazione "di incentivazione" per favorire la creazione di organi di rappresentanza ai vari livelli.

50) Scuole autonome

Autonomia non solo didattica e organizzativa (come oggi previsto dalla legge), ma anche finanziaria:

autonomia didattica:

- progettazione e realizzazione dell'offerta formativa specifica (Progetto di istituto);
- determinazione di una quota dei curricoli (anche su indirizzi regionali);
- ricerca;

autonomia organizzativa:

- determinazione del proprio organico (nei limiti delle risorse complessive attribuite e con procedure di garanzia da individuare);
- possibilità di erogare incentivi temporanei individuali da gestire a livello scolastico nei limiti dei tetti percentuali consentiti dal Contratto Nazionale sul totale della spesa per il personale (esempio: 5% max del totale delle risorse per il personale);
- reclutamento di tutto il personale: capi di istituto, insegnanti, personale ATA e specialisti non docenti;

autonomia finanziaria:

- libertà di gestione, senza vincoli esterni di destinazione, all'interno di una allocazione annuale di risorse che copra l'intera spesa corrente (personale incluso). L'entità delle risorse si baserà fundamentalmente sul numero degli studenti iscritti;
- facoltà di arricchire l'offerta formativa anche con contribuzioni straordinarie da parte delle famiglie, o attraverso donazioni-servizi da imprese, etc.), fermo restando che l'offerta obbligatoria deve continuare a essere finanziata dalla fiscalità generale.

Inoltre l'autonomia dovrà implicare:

- autovalutazione delle prestazioni, da integrare con la valutazione di un'Agenzia nazionale indipendente e sulla base di protocolli e modelli indicati dalla stessa. Tutto ciò per favorire confronti omogenei, essenziali per i decisori pubblici di livello nazionale e locale, per le scuole e per gli utenti;

- l'individuazione di *forme di rappresentanza delle istanze* delle scuole autonome (composte da dirigenti) per dialogare con autorevolezza e legittimità con i livelli di governo superiori (Enti locali, Regioni, Stato).

51) Enti locali: Comuni e Province

- le funzioni attualmente già attribuite (edifici, trasporti, assistenza scolastica, etc.);
- servizi di supporto a reti di scuole;
- rapporto con gli utenti (famiglie, imprese, etc.);
- nell'ambito della legislazione regionale, una nuova e accentuata funzione di rilevazione del livello di soddisfazione nei confronti delle scuole autonome del proprio territorio (tenendo conto anche delle analisi dell'Agenzia nazionale di valutazione). Comuni e Province diventerebbero così i principali interlocutori delle scuole autonome e delle loro rappresentanze organizzate e istituzionalizzate;
- facoltà di richiedere l'intervento dell'Agenzia nazionale di valutazione o di un Servizio ispettivo centrale per gravi criticità riscontrate nel funzionamento di singole scuole.

52) Regioni

- finanziamento e valutazione della ricerca educativa (superamento dei centri di ricerca IRRE statali);
- programmazione dell'offerta formativa in collaborazione con gli Enti locali (numero e localizzazione delle scuole, loro tipologia, etc.);
- funzioni già attribuite (orientamento, diritto allo studio, raccordo con il mercato del lavoro. etc.);
- disciplina del diritto allo studio;
- raccordo e integrazione tra istruzione e formazione professionale;
- programmazione del fabbisogno di insegnanti al fine della predeterminazione degli accessi alle lauree specialistiche per l'insegnamento (in collaborazione con il Ministero);
- distribuzione alle singole scuole delle risorse finanziarie statali (allocazione annuale onnicomprensiva) con eventuali azioni perequative nonché integrazioni con risorse finanziarie proprie, sulla base di indicatori (principalmente relativi al numero e alla tipologia degli studenti);
- livello di contrattazione integrativa (eventuale) limitatamente a istituti di specifico interesse (mobilità, incentivazioni mirate, etc.) da finanziare con risorse proprie;
- revisione contabile per il rispetto dei budget e vigilanza sulla gestione finanziaria delle scuole (valutazione sulla base degli scostamenti rispetto agli indicatori nazionali di efficacia e di efficienza).

Attenzione: si ribadisce che è necessario attribuire alle scuole (e non allo Stato o alle Regioni) la definizione degli organici funzionali e la scelta dei docenti e dei capi di istituto, fermi i vincoli di budget e nell'ambito di regole e procedure definite

53) Stato

- il bilancio del Ministero dovrà essere notevolmente ridotto, viste le funzioni di

- prevalente regolazione e controllo e non più di una gestione diretta delle scuole;
- la scuola è attualmente finanziata dalla fiscalità generale (con l'eventuale federalismo fiscale, si apriranno nuovi problemi). Lo Stato procederà alla determinazione dei tetti di risorse finanziarie e alla loro distribuzione alle Regioni con criteri prevalentemente riferiti al numero degli studenti;
 - definizione degli ordinamenti scolastici;
 - definizione degli obiettivi di apprendimento degli studenti e certificazione delle competenze;
 - determinazione dei livelli essenziali di prestazione delle scuole (standard);
 - definizione dello stato giuridico dei docenti (diritti e doveri, etc.);
 - abilitazione all'esercizio della professione dei capi di istituto e degli insegnanti;
 - livello di contrattazione nazionale per il personale della scuola limitato agli istituti chiave del rapporto di lavoro (con contratti distinti per dirigenti, insegnanti, personale ATA) lasciando alla scuola autonoma la regolazione di tutti gli altri aspetti;
 - valutazione degli apprendimenti effettivi (rispetto ai livelli essenziali di prestazione da garantire) attraverso test nazionali a certi livelli di età somministrati da un'Agenzia nazionale di valutazione autonoma e indipendente. È un'attività specialistica da esercitarsi solo a livello centrale per garantire rigore, oggettività e comparazioni;
 - definizione di indicatori di efficienza, bilanci unificati, etc. per favorire il controllo della gestione finanziaria delle singole scuole da parte delle Regioni;
 - istituzione di un Servizio ispettivo centrale, oggi inesistente, per la gestione delle situazioni di criticità: gli interventi dovrebbero avvenire anche "a domanda" da parte degli Enti locali;
 - finanziamento e valutazione della ricerca educativa.

APPENDICI

A. L'attuale normativa sull'autonomia scolastica

L'attribuzione di spazi di autonomia alle istituzioni scolastiche ha iniziato a prendere corpo nel nostro ordinamento a metà degli anni Novanta, consolidando e rafforzando un percorso già iniziato negli anni Settanta con i decreti delegati sulla scuola e poi inserito, con la legge 15 marzo 1997, n. 59, nel più ampio contesto della riforma della Pubblica Amministrazione.

Questo percorso lungo e travagliato, durato diversi decenni, vuole segnare il passaggio della scuola italiana da un impianto caratterizzato dal monopolio dello Stato a un assetto policentrico e poliarchico, in cui diversi soggetti contribuiscono alla realizzazione del Servizio di istruzione in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, autonomia e funzionalità.

Infatti, in conseguenza delle modifiche apportate dalla *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* agli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche l'assetto istituzionale del Sistema nazionale di istruzione è stato riordinato ridefinendo le funzioni e i compiti attribuiti allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali, da una parte, e alle istituzioni scolastiche, dall'altra, nel seguente modo :

- allo *Stato* compiti di indirizzo e valutazione finalizzati ad assicurare la crescita e l'unitarietà del Sistema;
- alle *Regioni* compiti di programmazione e organizzazione dell'offerta formativa nel territorio;
- agli *Enti locali*, e in particolare ai Comuni, compiti di natura amministrativa a supporto dell'attività delle scuole, con esclusione di quelli che richiedono l'esercizio unitario ad un livello più elevato;
- alle *istituzioni scolastiche* dotate di personalità giuridica e autonomia il compito di erogare il servizio di istruzione con i connessi poteri gestionali.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche trova fondamento nell'art. 5 della Costituzione relativo al più ampio contesto della valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento ed è garantita ed elevata al rango costituzionale dall'art. 117, comma 3, della Costituzione.

La novità di maggiore rilievo in tema di autonomia scolastica risiede nell'art. 21 della legge 59/97: con questa norma, infatti, è stata estesa a tutte le istituzioni scolastiche, di qualsiasi grado e ordine, la personalità giuridica – prima attribuita soltanto agli istituti tecnici e professionali – ed è stata ampliata l'autonomia scolastica, che in forza dei decreti delegati del 1974 si limitava soltanto ad alcuni aspetti amministrativi.

La personalità giuridica e la nuova autonomia scolastica sono attribuite agli istituti a mano a mano che raggiungono “dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale tra domanda d'istruzione e organizzazione dell'offerta formativa”¹ secondo

quanto prescrive il D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, emanato in attuazione dei commi 3 e 4 del citato art. 21. Questa normativa ha cercato di realizzare un ottimale dimensionamento delle istituzioni scolastiche e, di conseguenza, la riorganizzazione della rete scolastica del nostro Paese per rispondere ad esigenze di efficienza ed economicità, oltre che di carattere pedagogico-didattico.

L'estensione della personalità giuridica a tutte le istituzioni scolastiche realizza due obiettivi immediati:

- uno interno all'istruzione statale, che consiste nel dare una unitaria configurazione giuridica alle scuole, senza alcuna distinzione rispetto al grado ed ordine di appartenenza;
- l'altro esterno, ma utile per la creazione del Sistema nazionale di istruzione che consente di "porre su una posizione di equiordinazione, dal punto di vista operativo, tutte le istituzioni scolastiche, a prescindere dalla natura pubblica o privata delle stesse", purchè paritaria.²

La personalità giuridica rende la singola scuola soggetto giuridico con piena capacità di agire. Ne consegue che essa è titolare dei rapporti instaurati e che l'attività svolta le appartiene, essendo statale solo negli effetti. La scuola può quindi essere proprietaria di beni, acquistarli e venderli, accettare donazioni, eredità, legati, stipulare contratti e convenzioni, avere una propria dotazione finanziaria, stare in giudizio ed altro.

Autonomia normativa e amministrativa

L'autonomia trova la sua definizione nell'art. 1 del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, in cui si afferma che "le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa".

L'autonomia scolastica è definita "funzionale" per distinguerla da quella "territoriale".³ In sostanza, grazie all'autonomia le scuole hanno la possibilità di autodeterminare sia il proprio assetto organizzativo e funzionale, sia le modalità di realizzazione delle proprie finalità.

Limitatamente ai fini che perseguono, le scuole hanno quindi *autonomia normativa*, intesa come capacità di porre in essere norme giuridiche vincolanti nel proprio ambito, e *autonomia amministrativa*, che consiste nella capacità di provvedere direttamente alla cura dei propri interessi. Sull'autonomia normativa si ricorda che le scuole adottano già da tempo il regolamento interno per il funzionamento dell'istituto⁴ e il regolamento per la disciplina degli alunni.⁵

Tali atti si definiscono "norme interne", in quanto norme giuridiche che esplicano la propria efficacia vincolante solo nell'ambito dell'organizzazione che le ha poste in essere e nella misura in cui pongono obblighi a carico dei soggetti che ne fanno parte. L'inosservanza di tali norme può essere fonte di responsabilità e comportare l'applicazione di sanzioni.⁶

Più complessa è l'*autonomia amministrativa*, che si articola nei seguenti elementi:

- autonomia organizzativa, che consiste nella potestà di organizzare i servizi amministrativi e contabili in maniera strumentale rispetto alle attività istituzionali e nella previsione di appositi organi di amministrazione attiva che operano con indipendenza (organi individuali e collegiali della scuola);
- autonomia finanziaria, che si sostanzia nella disponibilità di un complesso di

mezzi finanziari da impiegare nell'espletamento delle proprie attività (quali sono i contributi statali assegnati senza vincolo di destinazione o altri proventi). Conseguenze da ciò che le scuole sono dotate di autonomia nel reperimento delle risorse finanziarie e nella destinazione della spesa in forza dei principi di funzionalità e di responsabilità;

- autonomia di gestione, che è intesa quale facoltà di amministrare i beni di cui l'ente dispone e di svolgere l'attività negoziale occorrente per la realizzazione delle proprie finalità (capacità negoziale). Poiché la scuola è dotata di personalità giuridica e può essere quindi titolare di beni mobili e immobili, la capacità negoziale riguarda sia l'attività riferita al funzionamento dell'istituzione sia quella relativa alla gestione del patrimonio;
- autonomia di bilancio, che attiene alla capacità di disporre dei propri mezzi finanziari mediante la programmazione delle entrate e delle spese e quindi l'esposizione dei dati fondamentali della gestione finanziaria in due documenti fondamentali (il bilancio preventivo e il conto consuntivo);
- autonomia contabile, che consente di imputare i risultati della gestione all'istituzione che la attua; la scuola deve pertanto tenere le scritture rappresentative dei più rilevanti atti di gestione (incassi, impegni, pagamenti).

Le fonti normative dei diversi aspetti dell'autonomia si rinvencono, in parte, tra i decreti delegati del 1974 – poi confluite nel Testo Unico approvato con il D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 – e, in maggiore misura, nelle norme attuative dell'art. 21 della citata legge 59/97: precisamente, occorre fare riferimento all'art. 14 del D.P.R. 275/99, che concerne l'attribuzione di funzioni alle scuole autonome, e all'intero decreto ministeriale 1° febbraio 2001, n. 44, contenente la disciplina regolamentare dell'attività finanziaria delle scuole.⁷

Dal contesto normativo si può evincere l'ampiezza o la limitatezza degli spazi di autonomia di cui la scuola può fruire.

Significativi dell'incremento di competenze da parte delle scuole autonome sono: l'abolizione di tutte le autorizzazioni e approvazioni precedentemente previste nell'esercizio delle funzioni trasferite alle scuole e il carattere definitivo degli atti da esse adottati (commi 6 e 7 del D.P.R. 275/99); la capacità negoziale della scuola autonoma che consente la stipula di contratti e convenzioni di varia natura, alcuni dei quali finalizzati all'acquisizione di mezzi finanziari (artt. 28, 38, 41, 52 del D.M. 1° febbraio 2001, n. 44); la stipula di contratti di prestazione d'opera con esperti per particolari attività e insegnamenti, non rientranti nella quota nazionale dei curricoli di studio; l'abrogazione delle disposizioni che prevedevano autorizzazioni preventive per l'accettazione di donazioni, eredità o legati (art. 21, comma 6, della legge 59/97); l'abolizione delle imposte per le successioni e le donazioni (art. 1 della legge 22 giugno 2000, n. 192).

Di contro, permangono forti limitazioni alla piena esplicazione dell'autonomia scolastica, come si può rilevare dai seguenti aspetti della gestione: la mancata previsione di adeguate risorse finanziarie che consentano il perseguimento degli obiettivi formativi; l'erogazione delle dotazioni finanziarie alle scuole non sempre senza vincoli di destinazione; l'assenza di una normativa che consenta di detrarre dal reddito o di dedurre dalle imposte le donazioni destinate alle istituzioni scolastiche; la mancata attribuzione di competenze alle scuole in materia di definizione delle dotazioni organiche e di reclutamento del personale; la gestione del personale scolastico svolta dalle scuole per conto dello Stato in una posizione gerarchicamente sotto-ordinata.

Autonomia didattica, organizzativa, di sperimentazione, ricerca e sviluppo

L'autonomia funzionale delle scuole trova la sua più elevata espressione negli aspetti dell'attività educativa connessi all'insegnamento e all'apprendimento. È questo l'elemento di maggiore novità introdotto dall'art. 21 della legge 59/97, che consente alla scuola autonoma di dare risposte valide alle richieste formative della comunità in cui opera.

L'autonomia didattica e organizzativa è stata introdotta dai commi 8, 9 e 10 del citato art. 21 ed è disciplinata dal D.P.R. 275/99.

Al centro dell'autonomia didattica ed organizzativa vi è il "*Piano dell'offerta formativa*". Esso è il "documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle scuole autonome ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa"⁸ delle singole scuole. Si configura come una sorta di statuto della scuola. Il Piano dell'offerta formativa esprime, infatti, i contenuti dell'autonomia didattica e organizzativa della scuola, le scelte metodologiche e organizzative operate, gli obiettivi formativi che si intendono perseguire.

Il comma 8 dell'art. 21 della legge 59/97 precisa che "*l'autonomia organizzativa* è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al migliore utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale". Rispetto allo standard organizzativo tradizionale della didattica, la scuola autonoma può quindi costruire liberamente un suo modello, finalizzato all'ottimizzazione delle risorse e al conseguimento di migliori risultati. A tal fine non rappresentano un vincolo l'articolazione dell'orario settimanale, l'unità oraria della lezione, l'unitarietà del gruppo classe. Una puntuale elencazione delle possibilità offerte dall'autonomia organizzativa si rinviene nel comma 8 del citato art. 21 e nell'art. 5 del D.P.R. 275/99.

Il comma 9 della legge 59/97 specifica che "*l'autonomia didattica* è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere". Mediante l'autonomia didattica, precisa inoltre l'art. 4 del D.P.R. 275/97, le scuole "concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo".

Il comma 10 attribuisce alle scuole autonome anche in tema di sperimentazione, ricerca e sviluppo, "nei limiti del proficuo esercizio dell'autonomia didattica e organizzativa". Le modalità di esercizio di tale potestà sono previste dall'art. 6 del D.P.R. 275/99.

Il ricorso agli strumenti dell'autonomia didattica e organizzativa è reso per il momento difficoltoso dalla mancanza di ordinamenti degli studi definiti secondo quanto prescrive l'art. 8 del D.P.R. 275/99.

Governo delle scuole autonome

L'art. 21 della legge 59/97 ha previsto, al comma 16, *l'attribuzione ai capi d'istituto della qualifica dirigenziale* "contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e

dell'autonomia da parte delle istituzioni scolastiche”, stabilendo, per l'adozione della relativa disciplina, i seguenti principi:

- i dirigenti scolastici fanno parte della dirigenza statale. A tal fine è stato previsto che le norme relative al loro status dirigenziale fossero inserite nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che riguarda il rapporto di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. La disciplina della dirigenza scolastica, ivi compresa la materia del reclutamento, è contenuta negli artt. 25 e 29 del suddetto decreto legislativo e nelle norme contrattuali contenute nel C.C.N.L. 1° marzo 2002;
- l'affidamento al dirigente scolastico di “autonomi compiti di direzione, di coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, di gestione di risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati”, “nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici”;⁹
- il raccordo tra i compiti affidati al dirigente scolastico e quelli spettanti all'Amministrazione scolastica periferica.

La disciplina della dirigenza scolastica rappresenta un nodo importante per l'attuazione dell'autonomia scolastica perché, essendo il dirigente al vertice dell'istituzione, i suoi rapporti interni (con il personale e gli organi collegiali) ed esterni (con l'Amministrazione) possono condizionare fortemente l'autonomia della scuola.

Per quanto riguarda i rapporti esterni, la prevista normativa relativa alla preposizione, revoca e valutazione del dirigente scolastico tende a ripristinare la filiera gerarchica che, partendo dal Ministro e attraverso la dirigenza regionale, giunge sino al singolo capo d'istituto, con la conseguenza di rafforzare il legame di dipendenza della scuola autonoma dall'Amministrazione.

Nei rapporti interni della scuola, la situazione del dirigente scolastico è resa difficoltosa dal permanere della disciplina degli organi collegiali prevista dai decreti delegati del 1974.¹⁰ *Infatti, il sistema di partecipazione delle diverse componenti della comunità scolastica che sottende alla configurazione degli attuali organi collegiali non si concilia facilmente con la figura manageriale del dirigente quale si ricava dalla lettura dei compiti affidatigli dalla legge.*

Occorre, pertanto, dare un nuovo assetto al governo delle istituzioni scolastiche coerente con l'autonomia scolastica, che consenta al dirigente scolastico di svolgere responsabilmente i compiti affidatigli e alla comunità scolastica di contribuire efficacemente al perseguimento degli obiettivi formativi.

Una soluzione ampiamente condivisa è quella di ricorrere alla distinzione dei compiti di indirizzo e programmazione da quelli di gestione, compiti che dovranno essere attribuiti distintamente a organi diversi, senza sovrapposizioni e interferenze.

¹ Art. 2, comma 1, del D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233.

² Sandulli, A., *Il Sistema nazionale di istruzione*, pag. 167.

³ Sandulli, A., *Il sistema nazionale di istruzione*, pag. 169 e segg.

⁴ Art. 10, comma 3, lett. a), del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

⁵ Si veda il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, recante lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria.

⁶ Si vedano le norme relative alla vigilanza sugli alunni.

⁷ Emanato in attuazione dell'art. 21, comma 14, della legge 59/97.

⁸ Art. 3, comma 1, del D.P.R. 257/99.

⁹ Art. 21, comma 16, della legge 59/97.

¹⁰ Si vedano gli artt. 5-15 del Testo Unico approvato.

B. Prove di autonomia

La storia della scuola italiana è la storia di un progressivo accentramento e statalizzazione. Visto dall'alto di quasi un secolo e mezzo di vicende politiche e amministrative, essa appare come la discesa naturale lungo un "piano inclinato".

A partire dal secondo dopoguerra, con la diffusione delle teorie pedagogiche che vedevano nella scolarizzazione il principale mezzo di crescita democratica, ha avuto luogo anche nel nostro ordinamento un processo di istruzione secondaria di massa che è stato portato a compimento nel volgere di un quarto di secolo in modo rapido ma convulso, attraverso percorsi formativi connotati da un estremo grado di uniformità e dalla mancanza di un effettivo raccordo tra l'istruzione secondaria e quella superiore (l'università), da un lato, ed il mondo del lavoro dall'altro.

Per tutto il periodo considerato, la limitazione delle autonomie a vantaggio dei poteri centrali ha seguito un *processo di vera e propria statizzazione*, che ha condotto alla progressiva riduzione dei poteri delle autorità locali a vantaggio di quelle statali. La standardizzazione dei programmi a livello nazionale, il finanziamento pubblico statale, la gestione accentrata del personale, la capillare organizzazione centrale e periferica dello Stato hanno rappresentato, per buona parte del XIX e XX secolo, i segnali di predominio statale in materia di istruzione.

Questo processo di "normalizzazione" del sistema scolastico secondo le regole di un modello burocratico e centralistico, non è stato indolore né privo di contrasti. Esso infatti è punteggiato – fino ad oggi – di iniziative, proposte e modelli alternativi di fare scuola (sia sul piano didattico che organizzativo e gestionale) che si rifanno in vario modo alla volontà di uscire dalle strette maglie della burocrazia e di tentare altre strade più aderenti alla spinta che veniva dal mondo culturale oppure da quello delle imprese o da gruppi di insegnanti e delle loro associazioni; ed anche da settori della stessa amministrazione.

È in questa eredità che oggi si trova la fonte di ispirazione e la legittimazione per proseguire il difficile cammino dell'autonomia.

Anni '50: il decentramento prima dell'autonomia

La scuola italiana non è sempre stata statalistica e "unica". In passato, fin dai primi anni dello stato unitario, l'autonomia dell'educazione e dunque l'autonomia dallo Stato, dalle confessioni religiose, dai sindacati e dal grande capitale, era un concetto importante. Lo statalismo era visto, pur all'interno di una filosofia idealistica dominante che attraversava destra e sinistra, come il nemico da battere, come dimostra la resistenza che incontrò il processo di progressiva omologazione delle scuole agli inizi del secolo scorso.

L'antifascismo si occupò poco della scuola e dell'educazione e di come questi campi andassero in futuro riorganizzati e rispetto a quali principi e teorie. Gli anni della riscossa e della nascita di una nuova Italia videro alcune voci decisamente nuove, che le vicende successive hanno completamente spento.

Vale almeno riportare quella di Augusto Monti, uno dei più grandi insegnanti di liceo che l'Italia abbia avuto, che, nel 1945, nella relazione all'allora ministro dell'Istruzione Arangio Ruiz, fissa con estrema chiarezza i termini del problema:

“Tradirebbe le intenzioni del CNL una sovrintendenza scolastica che non mettesse a profitto la sua vita, breve a lunga che sia per essere, per avvicinare la scuola, specialmente la elementare, alla regione, anzi al nucleo più vitale di essa, trattandosi del Piemonte, al Comune. Ciò non vuol dire che la scuola elementare o media, debba essere data o ridata al Comune. Avvicinare la scuola alla Regione, al Comune, vorrà dire essenzialmente rendere la scuola, sia media che elementare, sensibile alle esigenze locali: interessare il Comune alla scuola, far sì che il luogo ove sorge la scuola, città, comune, frazione, senta sua la scuola: ritornare alle origini della scuola italiana, nata tutta per iniziative private e locali, preparare la scuola del futuro Stato italiano il quale deve, senza cessare di essere unitario, tornare ad immedesimarsi con la regione e con il Comune; reclutamento e trasferimento regionali degli insegnanti, studio della regione, concorso dei privati al governo e alla tutela della scuola, concorso della scuola alla vita delle istituzioni culturali e sociali del luogo, contributo della scuola al decentramento delle similari istituzioni nazionali: tutte iniziative che la Sovrintendenza potrà suggerire e favorire anche se avrà vita breve, desiderosa di lasciare dell'esistenza sua tracce che potranno anche essere indelebili”.

Il sospetto reciproco e la diffidenza tra le maggiori forze politiche fecero dimenticare sia la tradizione autonomistica sia l'eredità delle scuole civiche, patrimonio del socialismo riformista. Nei partiti la concezione del fascismo come “parentesi”, costituì un alibi per conservare tutto ciò che si poteva conservare delle vecchie strutture liberali.

Alla fine, in questo importante settore l'Italia repubblicana rimane ampiamente debitrice di quella eredità autoritaria, nonostante i molti spunti in contrario contenuti nella Carta Costituzionale ed anche nella sua storia unitaria.

Eppure, nel dopoguerra, erano fiorite esperienze autonome o relativamente tali, d'avanguardia, che si proponevano di portare a quelle dello Stato elementi essenziali di novità, soprattutto di metodo, e non ne mettevano in discussione quasi mai la legittimità accentratrice nonostante gli avvertimenti di qualche pensatore. Vi furono allora esperienze ricchissime di insegnamento, la cui storia purtroppo non è ancora stata scritta. Esse ebbero alcuni luoghi deputati alla costruzione giorno per giorno di una “teoria” nata dal contatto diretto con le pratiche pedagogiche di base. A Firenze con la rivista “Scuola e città” (diretta prima da Codignola e poi da Borghi) e la scuola elementare sperimentale dallo stesso nome; il Movimento di cooperazione educativa che introdusse in Italia le “tecniche Freinet” (MCE) o i Centri di esercitazione ai metodi dell'educazione attiva (CEMEA) che ne derivarono, fondati da Marcello Tamagni e da altri animosi e preparatissimi maestri elementari. Ed ancora, andrebbero ricordate le esperienze dell'associazione montessoriana che preparava maestre d'asilo, che ha avuto per anni il suo perno in Grazia Fresco; a Roma, quelle attorno al movimento di collaborazione civica (MCC) fondato tra gli altri da Calogero, Silone, Frassinetti e animato da Cecrope Barilli ed Ebe Flamini (più interessato alla formazione civile e culturale dei giovani che non direttamente alla scuola); e poi le esperienze straordinarie di “eresia” dentro al Chiesa cattolica quali quelle di Don Lorenzo Milani (innanzitutto quello di Esperienze pastorali), di don Zeno Saltini (Nomadelfia). E si potrebbe continuare.

Il variegato mondo di esperienze forti e motivate di quegli anni, atteneva innanzitutto

al “metodo”. Dietro il “metodo” c’era una visione del mondo antiautoritaria e decentrata, per nulla statalista e molto democratica, federalista e sperimentale, che aveva alle spalle una lunga storia e grandi maestri.

Ma attorno al ‘60 lo statalismo e il centralismo della scuola italiana raggiunsero il loro apice, e portarono via via la scomparsa delle iniziative autonome e più vive. Ora sembra che tutto lo sforzo stia nel ricreare le condizioni più favorevoli, attraverso l’autonomia e il decentramento, perché il tessuto più vivo della scuola riprenda la vitalità dimostrata in quegli anni di straordinario impegno.

Anni ‘60-’70: l’autonomia degli istituti tecnici

Istituita nel 1859 da Casati, l’istruzione tecnica “ha il fine di dare ai giovani che intendono dedicarsi a determinate carriere del pubblico servizio, alle industrie, ai commerci e alla condotta delle cose agrarie, la conveniente cultura generale e speciale”. Dopo vari rimaneggiamenti, la struttura dell’istruzione tecnica ebbe un organico ordinamento solo con la legge 889/31, che affrontava in modo sistematico e specifico il problema di una cultura tecnica “autonoma” da quella generalistica e “disinteressata” dei licei. La stessa legge definiva anche con precisione i profili professionali.

Per effetto di questa legge *gli istituti tecnici hanno goduto fin dall’inizio della personalità giuridica e dell’autonomia amministrativa*, che comprendevano poteri e responsabilità decisamente più vaste e significative di quelle che oggi si collegano a questi attribuzioni estese nel 1997 a tutte le scuole statali (L. 59/97). *Si tratta di una intuizione felicissima del legislatore, che ha assicurato all’istruzione tecnica – almeno fino al 1975 – l’autonomia e l’agilità gestionale che sono alla base dell’indiscussa validità della sua azione formativa oltre che dell’enorme sviluppo della popolazione scolastica fino agli anni Ottanta.*

Prima dell’entrata in vigore delle norme attuative della legge delega 477/74 (i cosiddetti “decreti delegati”) l’istruzione tecnica era contraddistinta dalla presenza di alcuni elementi organizzativi e gestionali caratterizzati da una forte autonomia oggi impensabile:

A) il Consiglio di amministrazione.

Il Consiglio di amministrazione aveva il “governo amministrativo e la gestione economia e patrimoniale dell’ente” (art.29, L.889/31). Esso era composto, in generale, da due rappresentanti designati dal Ministero, un rappresentante della Camera di Commercio competente per territorio, un rappresentante dell’Amministrazione comunale e dal Preside, che ne faceva parte di diritto ma non poteva essere eletto presidente. Il segretario della scuola partecipava alle riunioni, ma non aveva diritto di voto. Potevano venir chiamate a far parte del Consiglio anche persone e rappresentanti di enti che “siano un notevole contributo tecnico o economico al funzionamento dell’istituto” (Circ. 283/59). Ai membri del Consiglio era riconosciuto il gettone di presenza (DPR 5/56) e al presidente il rimborso delle spese che dichiarava di aver sostenuto in relazione all’espletamento dell’incarico. Il Consiglio di Amministrazione aveva un ambito di autonomia decisionale decisamente superiore all’attuale “Consiglio di istituto”: provvedeva infatti alla gestione dell’intero budget (funzionamento, stipendi, investimenti) assegnato dallo Stato, che poteva essere incrementato – spesso in modo significativo – con i proventi delle attività per conto

terzi con l'uso dei laboratori, dei reparti di lavorazione e delle aziende. Poiché l'istituto era anche l'ente che gestiva ed erogava gli stipendi del personale, poteva contare sui proventi - spesso di qualche milione in euro attuali - derivanti dagli interessi attivi maturati dai depositi bancari, a cui si aggiungeva l'eventuale avanzo di amministrazione di fine anno (l'uso di quest'ultimo era però subordinato all'autorizzazione del Ministero). Questa disponibilità di fondi consentì agli istituti tecnici meglio gestiti, di operare una politica di modernizzazione delle tecnologie e delle attrezzature dei laboratori che per lungo tempo non sfigurarono con quelli in dotazione nelle aziende più avanzate.

B) L'assegno speciale

Il preside valutava - con il sistema delle "note di qualifica" in uso in tutto il pubblico impiego - tutto il personale sia docente, che tecnico, amministrativo e ausiliario. Inoltre, a partire dalle disposizioni dell'art. 49 della legge 889/31, il preside aveva il potere di distribuire annualmente un "assegno speciale" al personale dell'istituto, per funzioni di notevole complessità e responsabilità (direzione di aziende e laboratori di rilevante importanza), per lavori di particolare "perizia", e per prestazioni che richiedevano un impegno diverso da quello ordinario. L'assegno per il suo carattere "qualitativo" non era confuso con la retribuzione dello straordinario, eventualmente retribuito a parte. La decisione del preside doveva essere sottoposta all'approvazione del Consiglio di amministrazione, ma non era sottoposta a particolari criteri. Dopo la Guerra, il Ministero emanò direttive che confermavano le modalità di erogazione dell'assegno speciale e ne definì chiaramente la natura di "compensi annui diretti a riconoscere le prestazioni di impegno, capacità e responsabilità, indipendentemente dai compensi di lavoro straordinario, previsti per la generalità dei dipendenti statali" (Circ. 41 del 1951).

C) Il reclutamento e la carriera del personale

La scuola - che aveva un proprio organico definito dal decreto istitutivo, un DPR - aveva il potere di nomina di tutto il personale supplente sia per la durata di un anno o per brevi periodi, secondo gli elenchi che venivano gestiti dalla segreteria. Inoltre, su autorizzazione del Ministero, l'istituto aveva il potere di bandire i concorsi per l'assunzione di personale non docente (anche amministrativo) e, in particolare, di tutte le figure specialistiche di insegnamento (assistenti tecnici, insegnanti tecnico-pratici, etc.) e, in presenza di aziende, anche di salariati. Il concorso si svolgeva secondo le regole e le procedure comuni del diritto amministrativo, mentre la commissione veniva costituita dal Consiglio di amministrazione ed era composta da insegnanti della scuola, scelti dal preside, che la presiedeva. In tal modo gli istituti avevano la possibilità di selezionare personale qualificato e rispondente alle necessità e alle caratteristiche di quella che oggi si chiama l'offerta formativa. Il consiglio, inoltre, provvedeva alla carriera dei bidelli (bidello, primo bidello, bidello capo) e del personale tecnico con un giudizio di "promozione", che consentiva l'attribuzione dell'incarico e del conseguente aumento retributivo.

D) I programmi

Fino agli anni '60 gli istituti tecnici avevano la possibilità di definire in modo del tutto autonomo i programmi di tutte le discipline tecniche, corrispondenti al particolare indirizzo e alla "vocazione" della scuola. Ciò consentiva agli istituti di aderire con flessibilità e tempestività ai cambiamenti culturali, scientifici e organizzativi delle imprese del territorio di pertinenza. I programmi erano redatti dagli

insegnanti della materia, spesso in collaborazione diretta con l'università e i tecnici delle aziende.

La formazione tecnica superiore

Il successo degli istituti tecnici in connessione con il rapido sviluppo industriale del secondo dopoguerra comportò anche una riflessione – poi interrotta – sulla necessità di proseguire il percorso di istruzione tecnica anche per ulteriori e più avanzate specializzazioni “post-diploma”, sull'esempio francese e tedesco (le *Hochfachschule*). Da qui nacque la proposta di istituire quelli che venivano chiamati “Istituti superiori di tecnologia”, collegati strettamente sia alle scuole che all'Università e già esistenti presso Istituti tecnici di prestigio come il “Molinari” e il “Feltrinelli” di Milano, oppure presso l'Istituto tecnico dell'IRI, nei quali insegnavano anche docenti universitari. Tali istituti, da non confondere con le scuole “aggregate” all'Università, avevano contatti continui con la vita produttiva e sociale, attrezzature didattiche e scientifiche aggiornatissime ed efficienti, diverse da quelle utilizzate nella ricerca fondamentale tipica dell'Università. Anche il CNEL (come si ricava dalla “Relazione sullo stato dell'Istruzione in Italia” del 1962) aderì alla proposta di estendere l'esperienza di questi Istituti superiori di tecnologia, ma non se ne fece nulla. Dopo molti anni, il discorso viene oggi ripreso, in condizioni del tutto diverse, con l'istituzione dei corsi di Formazione superiore (IFTS), previsti dalla legge 144/99.

I consorzi provinciali per l'istruzione tecnica

Lo sviluppo e “il perfezionamento dell'istruzione tecnica e professionale, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni” erano sostenuti dai “consorzi provinciali per l'istruzione tecnica” istituiti nel 1929 e riordinati nel '35. Essi hanno agito fino alla fine degli anni '60 per promuovere nelle rispettive province l'istruzione tecnica e professionale, per finanziare l'incremento delle attività tecniche, didattiche e scientifiche e, infine, per partecipare alla formazione dei piani di istituzione e di sviluppo degli istituti tecnici, compreso l'orientamento. I Consorzi istituivano borse di studio per gli allievi, erogavano premi per i migliori insegnanti e spesso finanziavano attività parascolastiche con finalità tecniche e professionali.

Anni Ottanta: le sperimentazioni

All'inizio degli anni Settanta il sistema politico era consapevole che non sarebbe mai arrivato in tempi ragionevoli alla definizione di una completa riforma del sistema di istruzione e di formazione, in particolare per quanto riguarda la secondaria di secondo grado. La contrapposizione tra gli schieramenti politico-ideologici era fortemente ideologizzata; ambedue facevano riferimento a modelli (il *Politecnico* sovietico e la *High School* americana), che rappresentavano due diverse visioni del mondo, assolutamente inconciliabili. La via d'uscita parve quella di sollecitare dal basso (dalle

scuole) una cultura del cambiamento e dell'innovazione che poteva costituire un terreno di incontro concreto per rimuovere le rigidità di un sistema elefantaco e immobile.

Si arrivò quindi all'approvazione del D.P.R. 419/174, che definiva la sperimentazione come "espressione dell'autonomia didattica dei docenti", che si poteva esplicare in iniziative di innovazione metodologico-didattica ed anche di carattere ordinamentale e delle strutture organizzative. La prima sperimentazione era riservata alla decisione della comunità professionale di ogni singola scuola, la seconda invece era sottoposta ad un iter procedurale molto complesso e rigoroso.

Ogni programma doveva contenere la identificazione del problema, la formulazione scientifica dell'ipotesi di lavoro; la individuazione degli strumenti e delle condizioni organizzative e le modalità di valutazione.

Una volta costruito il progetto, che poteva essere promosso dal Collegio dei docenti, dal Consiglio di istituto, dai Consigli scolastici distrettuali, dagli istituti regionali di ricerca e dal Centro Europeo dell'Educazione, questo veniva quindi approvato con decreto del Ministro.

È interessante notare, a questo proposito, che il decreto poteva, tra l'altro, contenere:

- le modalità di attribuzione degli insegnanti alla scuola e quindi la loro scelta;
- gli eventuali comandi di docenti, richiesti dalla scuola che intendeva attuare la sperimentazione;
- la composizione di un comitato tecnico-scientifico responsabile della gestione e realizzazione del progetto di innovazione.

La sperimentazione lasciava timidamente intendere che non tutti gli insegnanti potevano essere considerati preparati e competenti per gestire e condurre a buon fine una innovazione. Era necessario quindi concedere alle scuole una certa discrezionalità nella selezione dei docenti, con una procedura che si potrebbe definire di "chiamata".

E così avvenne. Il "Comitato tecnico-scientifico", in alcune di queste scuole funzionò come una vera e propria commissione di concorso, che vagliava i titoli e il curriculum dei docenti che intendevano lavorare in una scuola sperimentale. Lo stesso Comitato seguiva attentamente il lavoro dei colleghi così "reclutati" e implicitamente ne valutava l'efficacia dell'insegnamento e la partecipazione attiva alla gestione del progetto. Alla fine, ogni anno, decideva di confermare o meno l'incarico ai colleghi.

Questa autonomia visse pochi anni, travolta dalle esigenze imprescindibili dell'amministrazione del personale tipica del sistema burocratico centralizzato, la quale non poteva sopportare né deroghe né eccezioni alle regole che riguardano i trasferimenti, le assegnazioni provvisorie, le immissioni in ruolo, etc.). Inoltre, la selezione "sperimentale", portava con sé anche il rischio di indebolire la coesione del sistema, in cui le scuole sono considerate tutte uguali, unità amministrative decentrate prive di vita propria.

Eppure, questa esperienza di breve durata ebbe un significato importante per l'autonomia: riconosceva infatti alle scuole "sperimentali" una specie di diritto a scegliersi - almeno in parte - i docenti che dividevano il progetto, a selezionarli anche se in modo informale e, infine, a "licenziarli" se non rispondevano concretamente alle aspettative della comunità professionale che li aveva scelti.

- Così la sperimentazione si avviò su altre strade. Esaurito il tentativo di cambiare

il sistema “dal basso” l’amministrazione riprese l’iniziativa “dall’alto” con le cosiddette “sperimentazioni-assistite”, che consistevano in più o meno profondi rimaneggiamenti dell’ordinamento delle scuole, che si muovevano in direzione di alcuni obiettivi che facevano parte - fin dalla conferenza di Frascati del 1970 - dell’opinione comune pedagogica: biennio unitario e di orientamento per tutti gli indirizzi (con un massiccio ingresso delle materie di cultura generale dei tecnici e nei professionali), triennio di specializzazione, progressiva riduzione degli indirizzi, aggiornamento (ed ampliamento) dei programmi, aggiunta di materie comuni e “nuove” (informatica, lingua inglese, etc.), aumento degli orari, materie opzionali, etc. Tali sperimentazioni, che potremmo definire “amministrative”, trascurarono il problema della selezione degli insegnanti adatti a sostenere queste innovazioni e si ridussero a una semplice e costosa surrogata dell’impotenza del sistema politico.

Il loro successo (oggi le scuole “sperimentali” sono più di 2.000) fu dovuto soprattutto al loro scarso livello di innovazione metodologica ed organizzativa e al fatto che, in ogni caso, comportavano un aumento degli organici.

Non fu estraneo a tale successo anche la dimensione “irresponsabile” delle iniziative: in nessun caso, venne operata, come prevedeva la legge (“verifica dei risultati”), una valutazione seria e rigorosa dei loro effetti sulla qualità dell’insegnamento e sui risultati degli allievi a breve (gli esami) e a lungo termine (il successo universitario o l’inserimento nel mercato del lavoro e delle professioni).

Alla fine esse dettero pochissime informazioni pertinenti all’ultima stagione delle riforme ordinamentali concluse, per ora, con la legge 53 approvata nel 2003.

Oggi: le reti di scuole

Alla base dello sviluppo delle reti di scuole vi è un cambiamento di visione: da una concezione della scuola come istituzione chiusa, soggetta alle regole rigide dell’amministrazione, a una scuola come servizio agli utenti e al territorio.

La spinta a questo modello organizzativo integrato e flessibile si era già manifestata negli anni Ottanta in coincidenza con la diffusione di iniziative didattiche e culturali rivolte non solo agli allievi, ma anche ad altri soggetti dell’ambiente locale, come i genitori, gli Enti locali, i servizi sociali, le imprese, etc. Ulteriori aperture si sono verificate con la partecipazione di non poche scuole ai programmi europei di partenariato (soprattutto, al programma “Leonardo”). Anche esperienze di natura sia didattica che culturale si sono realizzate con la collaborazione degli enti locali territoriali, segnatamente dei Comuni più attivi nell’ambito delle politiche scolastiche, che non si rassegnavano a svolgere un semplice ruolo di fornitori di servizi (mense, trasporti, etc.) alle istituzioni scolastiche di pertinenza.

Pertanto, il contenuto dell’art. 7 del regolamento dell’autonomia (DPR 275/99) non è caduto nel vuoto, ma in un terreno già in parte predisposto.

L’art. 7 definisce con precisione le caratteristiche delle reti e ne elenca – in modo esemplificativo – le svariate funzioni:

- attività didattiche e di ricerca, sperimentazione e sviluppo;

- la formazione e l'aggiornamento;
- l'amministrazione e la contabilità;
- l'acquisto di beni e servizi, l'organizzazione e le altre attività istituzionali.

Inoltre la norma consente anche la costituzione di reti con finalità di una gestione più innovativa del personale, come lo scambio temporaneo di docenti, che liberamente vi consentano, tra le istituzioni che partecipano alla rete. Le reti possono costituire laboratori finalizzati alla ricerca didattica, alla sperimentazione e alla formazione in servizio del personale scolastico.

Le reti, infine, possono stipulare convenzioni con le Università statali e private, ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio che intendano dare il loro apporto alla realizzazione di specifici obiettivi.

Sulla base di questo quadro normativo la rete diventa un'occasione particolarmente significativa per avviare progetti comuni con evidenti vantaggi sia sul piano della loro incidenza territoriale che su quello delle economie di scala. Poiché ogni contratto o convenzione di collaborazione implica una logica mutualistica tra i soggetti interessati, è evidente che una scuola per costituire una rete sarà sollecitata a delineare nel proprio POF tanto le risorse – umane, progettuali e materiali – disponibili, quanto gli obiettivi e le esigenze prioritarie da soddisfare con le altre istituzioni scolastiche. In tal modo, le reti vengono a costituire anche una vera e propria struttura, che si iscrive a pieno titolo nel modello di rapporto tra centro e periferia: la tradizionale relazione burocratico-gerarchica Ministero-Proveditorato-singola scuola sfuma in un più flessibile sistema di relazioni "orizzontali", attraverso cui la scuola può superare i rischi del suo isolamento progettuale e integrarsi a pieno nel suo territorio.

Contestualmente al diffondersi e al radicarsi di una cultura dell'autonomia – e quindi delle relative competenze e prerogative – e ai timori dei rischi legati all'isolamento, è cresciuto tra le scuole anche il bisogno di forme associative idonee a sviluppare autotutela e a garantire rapporti non subordinati con gli altri poteri presenti nel territorio.

Le reti quindi hanno una doppia valenza, di apertura verso l'esterno e di tutela.

Nella prima versione, le scuole cercano – tramite la negoziazione con gli altri attori – di acquisire risorse, competenze, ma anche stimoli e riconoscimenti per la propria attività; nella seconda versione esse, mettendosi in rete, cercano di aumentare la loro capacità di vincere la debolezza intrinseca di scuole isolate nei confronti soggetti istituzionali.

Possiamo così distinguere due tipologie diverse di scuole, con diverse finalità e regole di funzionamento:

- le prime (*reti di scopo*) rispondono alle funzioni richiamate dall'art.7 del regolamento dell'autonomia e sono in generale temporanee, legate ad un obiettivo circoscritto, non necessariamente legate al medesimo territorio. La loro organizzazione interna non è molto complessa ed è segnata da una certa informalità;
- le seconde sono le *reti di rappresentanza politico-istituzionale*, sono tendenzialmente stabili e strettamente collegate ad un territorio, che però non coincide sempre con le tradizionali ripartizioni amministrative del Paese (comuni, province, regioni). Ce ne sono infatti anche interregionali e nazionali. Il numero delle scuole della rete tende a coincidere con la totalità delle scuole di un territorio, altre volte invece raggruppano le scuole di un medesimo indirizzo (istituti comprensivi, licei, istituti tecnici, etc.). La struttura organizzativa è quindi generalmente più complessa e i livelli di rappresentanza degli organi interni sono studiati e formalizzati con particolare

attenzione.

A parte quest'ultimo caso "di rappresentanza" abbastanza nuovo, in generale le reti fanno riferimento ad ambiti di azione che sono quelli suggeriti dalla normativa sui quali esercitano la potestà legislativa o amministrativa le Regioni e gli Enti locali, le direzioni scolastiche regionali e le stesse aziende sanitarie (servizi territoriali, diritto allo studio, dimensionamento, mappe della domanda o dei bisogni formativi, progetti territoriali, arricchimento e integrazione dell'offerta formativa, edilizia scolastica e sicurezza degli edifici, etc.).

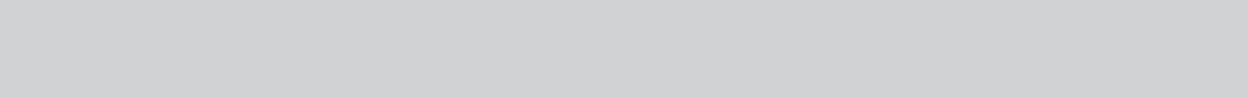
Ovviamente per ciascuno degli ambiti, gli interlocutori sono diversi e le forme di integrazione cambiano in rapporto all'oggetto e alla sua consistenza.

Le reti di scuole sono consapevoli che la loro forza "negoziale" dipende dalla forza e dalla coesione della rete stessa. Ciò permette di elaborare meglio il proprio punto di vista, di sviluppare le competenze giuste, di rappresentarle con l'autorevolezza che deriva dalla forza numerica e dalla qualità della rappresentanza. Tale forza è in funzione di assetti organizzativi funzionanti e democratici e di un buon lavoro istruttorio preliminare e di capacità adeguate ai compiti.

In sintesi, le singole scuole, a fronte del riconoscimento giuridico della loro autonomia restano un interlocutore debole, sia nei confronti dello Stato (anche per la vischiosità dell'abitudine) sia nei confronti della Regione. Certamente, in questo contesto, le reti possono essere interpretate come una positiva reazione. È significativo che dagli iniziali fini strumentali – pure presenti nella legge istitutiva – molte reti stanno passando allo scambio di buone pratiche didattiche e al tentativo di costituirsi come interlocutore qualificato delle amministrazioni locali e statali.

Le reti di scuole trovano invece accoglienza favorevole negli Enti locali, in quanto rispondono alla richiesta ragionevole di trovare un interlocutore non episodico.

Ma perché le reti possano sopravvivere e diventare un protagonista delle politiche scolastiche del territorio, è necessario che le scuole di uno stesso ambito territoriale trovino un momento rappresentativo di tipo "politico", che consenta loro di discutere alla pari con gli altri soggetti responsabili delle medesime politiche (vedi proposte TreeLLLe, cap. 3).



Pubblicazioni di TreeLLLe

Quaderni

- Quaderno n. 1** Scuola italiana, scuola europea?
Dati, confronti e questioni aperte
Prima edizione maggio 2002; seconda edizione dicembre 2002; terza edizione marzo 2003
- Quaderno n. 2** L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?
Un sistema nazionale di valutazione
per una scuola autonoma e responsabile
Prima edizione novembre 2002; seconda edizione settembre 2003; terza edizione ottobre 2005
- Quaderno n. 3** Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003; seconda edizione dicembre 2003
- Sintesi Q. n. 3** Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003
- Quaderno n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Prima edizione maggio 2004
- Sintesi Q. n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Prima edizione giugno 2004
- Quaderno n. 5** Per una scuola autonoma e responsabile
Prima edizione giugno 2006

Seminari

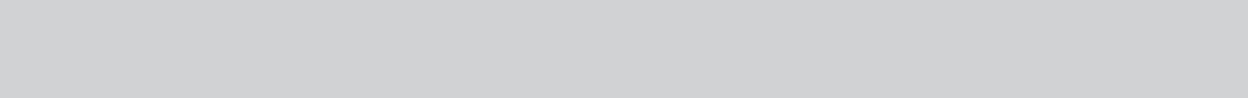
- Seminario n. 1** Moratti-Morris
Due Ministri commentano la presentazione
dell'indagine P.I.S.A.
Prima edizione gennaio 2003
- Seminario n. 2** La scuola in Finlandia
Un'esperienza di successo formativo
Prima edizione gennaio 2005
- Seminario n. 3** Il futuro della scuola in Francia
Rapporto della Commissione Thélot
Atti del seminario internazionale di TreeLLLe
Prima edizione maggio 2005
- Seminario n. 4** L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola
Atti del primo seminario del ciclo:
"Per una scuola autonoma e responsabile"
Prima edizione luglio 2005

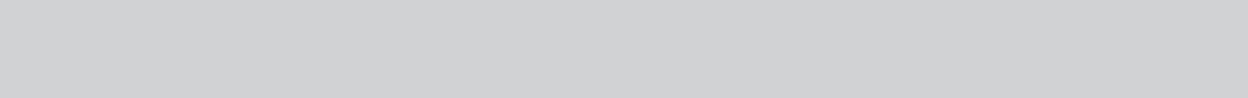
Seminario n. 5 Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability
Atti del secondo seminario del ciclo:
“Per una scuola autonoma e responsabile”
Prima edizione novembre 2005

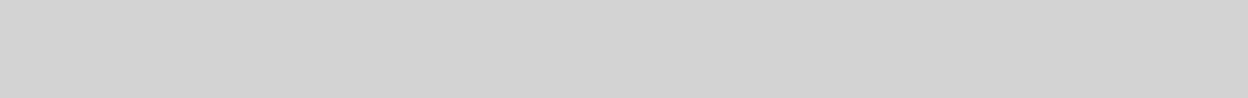
Seminario n. 6 Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?
Atti del terzo seminario del ciclo:
“Per una scuola autonoma e responsabile”
Prima edizione maggio 2006

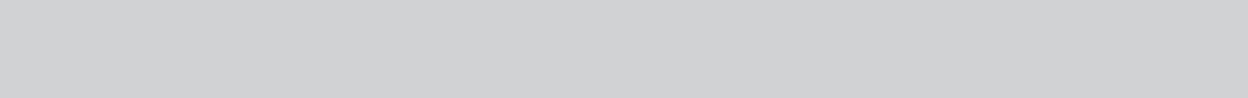
Ricerca n. 1 La scuola vista dai cittadini
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti del sistema scolastico
Prima edizione maggio 2004; seconda edizione ottobre 2005

Ricerche









GRAFICA E STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA

PRIMA EDIZIONE

GENOVA - GIUGNO 2006