



Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo - è una Associazione non profit e 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.

Il presidente, Attilio Oliva, è il promotore dell'iniziativa e il coordinatore delle attività e delle ricerche. Chairman del Forum degli esperti è Thomas J. Alexander, per dieci anni massimo responsabile dell'OCSE per Education e Sanità.

Il Forum delle personalità e degli esperti è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti e dei contributi di Eminent Advisor (politici, direttori di 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.

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 degli elaborati in specifiche collane dedicate ("Seminari", "Ricerche", "Dibattiti", etc.) diffuse gratuitamente (da 5.000 fino a 20.000 copie, sulla base di mailing lists "mirate" e/o su richiesta nei limiti delle disponibilità). Gli elaborati si trovano anche sul sito www.associazionetreelle.it.

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 ottenuto contributi dalla Compagnia di San Paolo di Torino, dalla Fondazione della Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, dalla Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena, dalla Fondazione Pietro Manodori di Reggio Emilia, Fondazione Cassa di Risparmio di Roma.

Chi fa parte dell'Associazione

Presidente

Attilio Oliva

Chairman del Forum

Thomas J. Alexander

Comitato Operativo del Forum

Thomas J. Alexander, Dario Antiseri, Carlo Callieri, Sabino Cassese, Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Domenico Fisichella, Attilio Oliva, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo.

Forum delle personalità e degli esperti

Thomas J. Alexander, 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 Fustagni, 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 Verrecchi, 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

Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo

Mission

La Fondazione per la Scuola è un ente strumentale della Compagnia di San Paolo, che opera con la finalità di sostenere gli istituti scolastici nella transizione all'autonomia scolastica. Attiva dal 2001, la Fondazione si propone pertanto come una struttura operativa specificamente dedicata a "lavorare con le scuole" per promuovere una migliore qualità dell'istruzione, con particolare attenzione ai cambiamenti introdotti dalla normativa sull'autonomia.

L'azione della Fondazione poggia sul convincimento che le riforme in atto costituiscono una sfida importante per il sistema scolastico italiano: esse richiedono alle scuole un confronto assiduo con le esigenze del territorio e delle giovani generazioni, per costruire sinergie con le famiglie, gli enti locali, le istituzioni, la comunità in senso lato.

Obiettivi

Secondo il proprio dettato statutario, la Fondazione persegue i seguenti obiettivi:

- facilitare la conoscenza e il trasferimento di valide esperienze innovative, italiane ed estere, anche attraverso una rete di scuole che si arricchisce di anno in anno per numero di istituti partecipanti e contenuto di attività. La Fondazione in tal senso si fa promotrice presso le scuole dell'innovazione dei processi di apprendimento a partire dalle migliori esperienze nazionali ed europee: assumere questo ruolo significa dare vita a circoli virtuosi che consentano agli istituti di conoscere, acquisire, adattare e utilizzare i metodi e le tecniche altrove sperimentate, individuando buone pratiche, facilitandone la contestualizzazione e promuovendone l'implementazione. La Fondazione per la Scuola intende quindi costituirsi come snodo tra esperienze straniere e italiane, favorendone la disseminazione sul territorio nazionale e sostenendo l'adeguamento del sistema di istruzione ai migliori parametri europei;
- diffondere cultura sull'Europa, le sue istituzioni, iniziative e progetti comunitari e favorire l'educazione alla democrazia e alla cittadinanza europea. Attraverso programmi di valorizzazione del patrimonio culturale, partecipazione attiva alla vita sociale e sensibilizzazione alle trasformazioni in atto a livello internazionale, la Fondazione sostiene l'impegno degli istituti a costruire negli allievi, cittadini del futuro, un senso identitario e di appartenenza;
- agire come fondazione al servizio del territorio e delle istituzioni locali e regionali, in particolar modo sui temi del diritto allo studio, dell'inclusione scolastica e del contrasto alla dispersione, soprattutto nelle aree in cui la Fondazione maggiormente opera. La Fondazione per la Scuola si prefigge di sostenere il sistema educativo nel suo compito primario di promuovere la crescita culturale, umana e sociale delle nuove generazioni, affinché ciascuno studente possa esprimere al meglio le proprie potenzialità.

Strategie operative

L'intervento della Fondazione si declina nell'affiancarsi al lavoro quotidiano degli istituti, impegnati nella transizione al nuovo contesto operativo. Attraverso concorsi, iniziative didattiche, interventi di informazione e formazione per i docenti, la Fondazione vuole stimolare la progettualità delle scuole e potenziare la professionalità degli operatori che in essa lavorano.

Parallelamente alla propria attività operativa, la Fondazione ha avviato un programma di ricerche con l'obiettivo di acquisire e diffondere conoscenza sulla realtà della scuola e dell'insegnamento nel nuovo contesto normativo.

Destinatari e interlocutori

Destinatari degli interventi della Fondazione per la Scuola sono innanzitutto le istituzioni scolastiche: è infatti nella collaborazione assidua con dirigenti e insegnanti, impegnati e motivati a costruire un sistema educativo di qualità, che si concreta l'intervento della Fondazione. Gli

attori del mondo scolastico sono quindi i beneficiari diretti dell'azione della Fondazione: far parte di una rete di scuole, essere inseriti in progetti che prevedono il coinvolgimento di più partner istituzionali, partecipare a eventi formativi e di aggiornamento professionale. Fruitrici di queste iniziative, seppure in forma più indiretta, rimangono in ogni caso gli studenti. Per favorire la collaborazione tra le istituzioni, la Fondazione guarda inoltre agli Uffici scolastici regionali come referenti privilegiati, per la loro funzione di "focal point" tra le scuole autonome, gli enti regionali e locali, il territorio con le sue istanze di modernizzazione e di sviluppo e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Pubblicazioni

La Fondazione per la Scuola pubblica nella sua collana "I Quaderni" i rapporti delle ricerche e degli studi condotti e i materiali di studio e lavoro più significativi prodotti nell'ambito dei propri interventi operativi. Sono stati finora editi i seguenti titoli:

- SCUOLA E FORMAZIONE. Ipotesi, progetti, percorsi: il ruolo degli Enti Locali.
- LA DEFINIZIONE DEL POF. Il Piano dell'Offerta Formativa: le attività e i processi.
- LOTTA ALLA DISPERSIONE E ORIENTAMENTO. Che cosa c'è di nuovo nelle grandi città europee.
- L'ISTRUZIONE E FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE (IFTS). L'esperienza di Liguria e Piemonte.
- GESTIRE L'AUTONOMIA SCOLASTICA. Idee e strumenti per realizzare il POF.
- L'EUROPA CHE VIVIAMO. La conoscenza e la percezione dell'Europa da parte degli studenti italiani.
- ESPERIENZE DI ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO. Interventi integrati per lo sviluppo locale.

La Fondazione predispone anche una newsletter elettronica, attraverso cui diffonde informazioni sulla propria attività e sul mondo della scuola. L'iscrizione alla newsletter può essere effettuata sul sito Internet www.fondazione scuola.it.

La Fondazione ha inoltre curato il volume "Insegnare la storia contemporanea in Europa", pubblicato nella collana "I percorsi" della casa editrice Il Mulino.

Chi fa parte della Fondazione per la Scuola

Presidente della Fondazione è Lorenzo Caselli, professore ordinario dell'università di Genova e membro del Comitato di Gestione della Compagnia di San Paolo. Direttore è Corrado Paracone e segretario è Giorgio Inaudi.

Il Consiglio Direttivo della Fondazione per la Scuola è composto da:

- Piero Bianucci, capo-redattore a "La Stampa", responsabile del supplemento "Tuttoscienze";
- Flavio Brugnoli, responsabile dell'Area Ricerca-Istruzione-Sanità e del Coordinamento delle attività istituzionali della Compagnia di San Paolo;
- Alessandro Cavalli, professore ordinario di Sociologia all'università di Pavia;
- Luciano Gallino, professore emerito di Sociologia all'università di Torino;
- Giancarlo Lombardi, presidente e amministratore delegato della Filatura di Grignasco, ministro della Pubblica Istruzione nel 1995-1996;
- Attilio Oliva, presidente dell'"Associazione TreeLLLe" e vice presidente esecutivo della LUISS Guido Carli;
- Aurelio Pellegrini, assessore alla Scuola e alla Cultura per la Provincia di Pisa fino al 2004 e docente di Storia nelle scuole superiori;
- Luisa Ribolzi, professore ordinario di Sociologia dell'Educazione presso l'università di Genova.

Presidente del Collegio dei Revisori è Lorenzo Ginisio; revisori effettivi sono Luca Asvisio e Margherita Spainì. Revisore supplente è Emanuela Barreri.

Collaborano stabilmente con la Fondazione Francesca Bullio, Simona Cresta, Barbara Daviero, Lara De Bortoli, Claudia Mandrile, Monica Maschio, Silvia Prone, Ada Re.

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.associazionetreelle.it
info@associazionetreelle.it

FONDAZIONE PER LA SCUOLA DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO

CORSO FERRUCCI 3
10138 TORINO
TEL. +39 011 4331937
FAX +39 011 4333135
www.fondazione scuola.it
fondazione scuola@compagnia.torino.it

PRIMA EDIZIONE: LUGLIO 2005
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

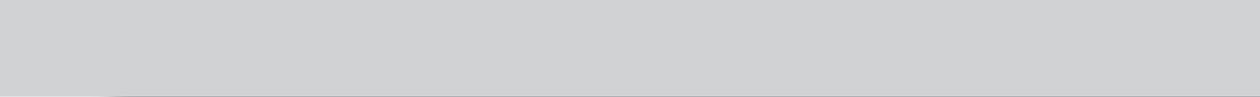
Seminario n. 4

Aprile 2005

L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola

FONDAZIONE PER LA SCUOLA
DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO

ASSOCIAZIONE TREEILLE



INDICE

PRESENTAZIONE	11
GUIDA ALLA LETTURA	12
IL SEMINARIO PRIMA PARTE	13
Introduzione	13
<i>Lorenzo Caselli</i>	13
<i>Thomas J. Alexander</i>	15
<i>Relazione di Peter Matthews</i>	
L'autonomia scolastica in Inghilterra	16
<i>Relazione di Torsten Odmark</i>	
L'autonomia scolastica in Svezia	27
Interventi	46
<i>Giovanni Trainito</i>	
La normativa sull'autonomia scolastica	46
<i>Vittorio Campione</i>	
L'autonomia finanziaria	62
<i>Antonino Petrolino</i>	
L'autonomia organizzativa dei servizi	69
<i>Paolo Ferrratini</i>	
L'autonomia organizzativa della didattica	76

Testimonianze	80
<i>Rosario Drago</i>	
Un ripensamento del tempo-scuola	80
<i>Franco Nembrini</i>	
L'autonomia nelle scuole paritarie	90
Conclusioni	93
<i>Silvio Criscuoli</i>	93
<i>Valentina Aprea</i>	95
SECONDA PARTE	97
Dibattito e chiarimenti	97
ALLEGATI	115
Questionario	115
Alcuni aspetti dell'autonomia scolastica in Inghilterra e in Svezia	

PRESENTAZIONE

Nel XX secolo la scolarizzazione di massa è stata un obiettivo politico-sociale di grande rilevanza, ma si è persa la sfida della qualità di massa. Perché? Perché la scuola ha cambiato scala, ma non natura e organizzazione.

In proposito, 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 dispositivi che regolano l'insegnamento e alle condizioni concrete di lavoro (vedi "Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2004" del Centro "Vittorio Bachelet" della Luiss e della Fondazione per la Scuola). Se si vuole che i docenti possano effettivamente diventare agenti del cambiamento, 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 e di mettere in cantiere un ciclo di tre seminari internazionali di approfondimento, "Per una scuola autonoma e responsabile", che si svolgerà nel corso del 2005.

I seminari toccheranno tre nodi principali e precisamente:
primo seminario, "Autonomia organizzativa e finanziaria";
secondo seminario, "Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability";
terzo seminario, "Stato, regioni, enti locali e scuola: chi deve fare cosa?".

I seminari si svolgeranno secondo il seguente schema:

- l'autonomia in alcuni paesi europei (con testimonial di paesi scelti ad hoc);
- cosa prevedono le nostre attuali norme;
- quali sono il grado di implementazione delle stesse e gli ostacoli;
- dibattito su alcune possibili opzioni.

Questo volume raccoglie i materiali relativi al primo seminario internazionale del ciclo, organizzato dall'Associazione TreeLLLe e dalla Fondazione per la Scuola a Roma il 13 aprile 2005 e dedicato, come abbiamo detto, all'"Autonomia organizzativa e finanziaria".

Attilio Oliva
Presidente Associazione TreeLLLe

Lorenzo Caselli
Presidente Fondazione per la Scuola

GUIDA ALLA LETTURA

Il volume raccoglie gli Atti del primo dei tre seminari internazionali, dedicato all’“Autonomia organizzativa e finanziaria della scuola”.

Nella *prima parte*, dopo gli interventi introduttivi di Lorenzo Caselli, presidente della Fondazione per la Scuola, e di Thomas Alexander, chairman del Forum di TreeLLLe, sono pubblicate le due principali relazioni di Peter Matthews, Visiting Professor, Institute of Education (University of London), già direttore del servizio ispettivo dell’OFSTED (UK) e Torsten Odmark, soprintendente alle scuole del Distretto di Uppsala (Svezia).

Nelle pagine successive sono riportati gli interventi di Vittorio Campione, Paolo Ferratini, Antonino Petrolino, Giovanni Trainito, le testimonianze di Rosario Drago e Franco Nembrini e, infine, le conclusioni di Silvio Crisculi, direttore generale ordinamenti scolastici del MIUR e di Valentina Aprea, sottosegretario all’Istruzione.

Nella *seconda parte* degli Atti è riportato il dibattito, coordinato da Attilio Oliva, sui contenuti delle due relazioni, con gli interventi e i quesiti dei partecipanti e le risposte dei due relatori stranieri.

Sono intervenuti: Giorgio Allulli, dirigente di ricerca ISFOL; Emanuele Barbieri, già dirigente Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia Romagna; Gaetano Cuozzo, già dirigente Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria; Dario Missaglia, dirigente scolastico; Stefania Perillo, dell’Agesc (Associazione genitori scuole cattoliche); Antonino Petrolino, presidente ESHA (European School Heads Association); Clotilde Pontecorvo, docente Università La Sapienza, Roma; Giorgio Porrotto, dell’“Osservatorio sulla scuola dell’autonomia” – Università LUISS; Giaime Rodano, del MIUR; Paola Tonna, dell’Apef (Associazione professionale europea formazione); Giovanni Trainito, già presidente INVALSI.

Nella sezione *allegati* infine è stato inserito un questionario con domande e risposte su vari aspetti dell’autonomia scolastica in Inghilterra e Svezia.

IL SEMINARIO PRIMA PARTE

Lorenzo Caselli

Presidente Fondazione per la Scuola

Introduzione

Il ciclo di seminari “Per una scuola autonoma e responsabile” nasce dal desiderio di mettere a fattore comune – al servizio della scuola italiana – le competenze, le risorse e le specificità dell’Associazione TreLLLe e della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo. Due istituzioni che si caratterizzano per missioni e *modus operandi* distinti, ma fortemente complementari.

Se l’Associazione TreLLLe ha come finalità principale quella di suscitare dibattito in sede politica e sociale, rivolgendo il suo intervento ai decisori pubblici, *policy* e *opinion makers*, la Fondazione per la Scuola ha scelto di lavorare “con le scuole e per le scuole”, rivolgendosi prioritariamente a insegnanti, dirigenti, direttori regionali, contribuendo così alla costruzione dell’autonomia scolastica a partire dalle sue radici e dando un contributo diretto per una migliore qualità e una maggiore efficacia dei processi di apprendimento.

Nel concreto, la Fondazione sostiene gli istituti scolastici nella difficile fase di transizione verso l’autonomia (una autonomia scelta, non subita), stimolandoli a collegarsi in rete e fornendo loro idee, materiali e strumenti didattici innovativi. Promuove inoltre un rapporto vitale e costruttivo fra scuola e territorio, concorrendo alla creazione di una cultura e di un clima favorevole al rafforzamento dell’autonomia scolastica.

Nella nostra esperienza abbiamo potuto constatare come in molte scuole sia presente un potenziale di creatività, intelligenza, fantasia, progettualità, un desiderio profondo di autonomia e di protagonismo. Purtroppo la traduzione di questa aspirazione in azioni concrete è quasi sempre un fatto casuale, contingente, che dipende – il più delle volte – da circostanze fortunate.

Occorre allora chiedersi come sia possibile esplicitare e sistematizzare questo potenziale innovativo, trasformandolo in buone pratiche, in modelli replicabili e disseminabili, creando, nel contempo, le condizioni al contorno – condizioni istituzionali, normative, finanziarie – perché ciò avvenga. Questo è uno degli impegni della

Fondazione per la Scuola.

“Per una scuola autonoma e responsabile” costituisce il *leit motiv*, il filo rosso dei tre incontri seminariali in programma. Autonomia e responsabilità per consentire alle scuole di misurarsi con il “nuovo” e di rispondere quindi ai propri *stakeholders* in maniera efficace, sapendo cosa rispondere e come rispondere.

La necessità di cambiamento della scuola italiana discende non solo e non tanto dalle riforme in atto – che al limite potrebbero essere interpretate come un freno allo sviluppo in corso – ma da ragioni sostanziali derivanti dai grandi “rimiscolamenti di carte” che stanno avvenendo nella realtà che viviamo. I cambiamenti a livello sociale e culturale – con la diffusione di nuovi stili di vita, l’aumento dei fenomeni di mobilità e flessibilità, la sempre più frequente multietnicità sociale – si sommano ai mutamenti sul piano economico e produttivo che riflettono il sempre più importante ruolo che la conoscenza assume negli attuali sistemi postfordisti. A livello tecnologico e organizzativo, le nuove tecnologie della comunicazione e dell’informazione stanno modificando significativamente lo spazio e il tempo delle nostre relazioni, i cui orizzonti di riferimento si allargano anche sul piano reale. Per i nostri giovani, l’Unione europea può essere veramente una “casa comune”. Si comunica, si lavora, si apprende, ci si relaziona in modo diverso: a questi mutamenti non può rimanere estranea una scuola che sia al tempo stesso autonoma e responsabile.

I concetti di autonomia e responsabilità non possono essere declinati in astratto. La loro efficacia richiede che siano verificate per lo meno tre condizioni essenziali.

La prima condizione riguarda la necessità di massimizzare le *chances* di successo dei ragazzi. Devono poter costruire il proprio progetto di vita senza vedersi ridotte le strade di fronte con scelte precocemente irreversibili. Ogni ragazzo perso o “sottoutilizzato” nelle sue potenzialità è una sconfitta per la scuola e l’intero sistema sociale.

La seconda condizione riguarda la necessità di realizzare un effettivo coordinamento e una profonda integrazione tra il sistema educativo e quello socio-istituzionale. Nell’ottica della sussidiarietà verticale e orizzontale, abbiamo bisogno di sistemi policentrici, dialoganti, che crescono e si valorizzano con l’apporto di ciascun soggetto in maniera trasparente, responsabile, affidabile.

La terza condizione riguarda la necessità dell’efficienza, dell’efficacia, della qualità delle istituzioni scolastiche. Perché l’autonomia non diventi un’esperienza passivamente accettata dalle scuole, queste devono poter sviluppare e fare proprie capacità non episodiche di lettura e di interpretazione del contesto; capacità strutturate di progettazione e implementazione dell’offerta formativa; capacità di interazione cooperativa con le altre soggettività del territorio; capacità di monitoraggio e valutazione.

Di fronte a queste tre esigenze, il sistema scolastico del nostro Paese sta correndo il rischio di avvitrarsi su se stesso, per diverse ragioni:

- per le carenze – e soprattutto contraddittorietà – di un assetto ordinamentale che viene definito “incompleto, incerto, impreciso” su diverse questioni fondamentali;

- per le resistenze fraposte dal centro ministeriale, cui si aggiunge altresì il rischio di nuovi centralismi a scala regionale;
- per la *forma mentis* di molti operatori scolastici, che vedono e intendono l'autonomia come un qualcosa che "si aggiunge" all'attività ordinaria, portando con sé, quindi, un aggravio dei compiti dal quale rifuggire;
- per la mancanza di una tradizione in tema di valutazione e di *accountability*, che si traduce in una tendenza all'autoreferenzialità del sistema-scuola.

Il ciclo di seminari "Per una scuola autonoma e responsabile" vuole rappresentare un'occasione per confrontare l'esperienza italiana con quanto realizzato in altri paesi, ove l'autonomia è da tempo una realtà "normale" ed è, quindi, "normale" che essa funzioni, sulla base di leggi e regolamenti, buone pratiche, atteggiamenti mentali e culturali conseguenti.

Ciò che altrove è normale tende spesso ad assumere in Italia carattere di eccezionalità. Lo slogan diffuso "scuola cantiere aperto" fa riferimento a un intervento avviato ormai da così lungo tempo da far sorgere il timore che si siano persi di vista l'obiettivo dell'impresa e le tecniche di costruzione.

Vittorio Campione, Paolo Ferratini (relatori in questo seminario) e Luisa Ribolzi (membro del Consiglio Direttivo della Fondazione per la Scuola) sono i curatori di un *pamphlet* sulla scuola italiana (*Tutta un'altra scuola. Proposte di buon senso per cambiare i sistemi formativi*, Bologna, Il Mulino, 2005). Ne riprendo, per concludere, la provocazione di fondo: "Un'altra scuola è possibile. Occorre buon senso". E il buon senso, talvolta, è rivoluzionario!

Thomas J. Alexander

Chairman Forum di TreeLLLe

L'Associazione TreeLLLe ha iniziato questo itinerario di studio, in collaborazione con la Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, per migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione in Italia. Oggi abbiamo con noi due esperti internazionali – entrambi coinvolti nel processo di riforma scolastica dei rispettivi paesi – per capire meglio come l'autonomia può essere concretamente gestita e rappresentare così uno strumento per il miglioramento del rendimento scolastico degli studenti e dei risultati delle scuole. Gli studi internazionali, infatti, mostrano che esiste una forte correlazione tra l'autonomia scolastica ed i risultati ottenuti dalle scuole. Nei tre seminari previsti quest'anno esploreremo in dettaglio questa problematica. Cominciamo subito il nostro seminario con l'intervento di Peter Matthews.

Relazione di Peter Matthews

Visiting Professor, Institute of Education (University of London)

già direttore servizio ispettivo dell'Office for Standards in Education (OFSTED)

L'autonomia scolastica in Inghilterra

Una rivoluzione manageriale

Cosa si intende per autonomia?

Nel sistema dell'istruzione pubblica, probabilmente non esiste la scuola veramente autonoma. L'autonomia può essere definita come il *diritto all'autogoverno*. L'autogoverno rappresenta una libertà relativa per due ragioni. In primo luogo, esso è limitato a livello di politica nazionale attraverso leggi, regole e ordinamenti. In secondo luogo, la libertà comporta certe responsabilità, come, ad esempio, quella di rendere conto dei propri risultati. L'autonomia, dunque, è relativa. Una scuola può essere considerata autonoma se ha il potere di prendere decisioni chiave che determinino l'efficacia della propria azione educativa. La scuola può scegliere i propri insegnanti? Può decidere come allocare le proprie risorse? Può organizzare la giornata scolastica? Se sì, si può dire che la scuola gode di un buon livello di autonomia.

In generale le scuole nel sistema dell'istruzione pubblica si autogestiscono, piuttosto che essere veramente autonome. La scuola che si autogestisce è quella in cui l'ente di governo della scuola e il capo di istituto sono responsabili della qualità e del livello del processo educativo, oltre che di ogni aspetto dell'attività scolastica, e hanno il controllo delle risorse necessarie per il funzionamento della scuola. Dalle scuole autogestite si pretende che abbiano programmi, obiettivi chiari, strategie per il miglioramento della qualità, sistemi per monitorare le performance e valutare la propria efficacia, responsabilità e controllo delle risorse economiche usate direttamente o indirettamente dalla scuola.

In Inghilterra, quasi tutte le scuole finanziate dallo stato si autogestiscono. In rapporto alle scuole italiane, le scuole inglesi godono di un alto grado di autonomia. Un fattore è stato fondamentale per cambiare la situazione: la delega totale della gestione economica alle scuole. Negli anni successivi all'Education Reform Act del 1988, tutte le scuole sono diventate centri di costo autogestito.

Il sistema scolastico in Inghilterra

Il modello inglese di scuola finanziata con fondi pubblici si basa sostanzialmente su un sistema a due livelli: scuola primaria “comprensiva” per i ragazzi dai 4-5 agli 11 anni, e scuola secondaria per i ragazzi dagli 11 ai 16 o 18 anni. L'istruzione obbligatoria riguarda la fascia di età compresa tra i 5 e i 16 anni.

La grande maggioranza degli alunni, circa il 93%, frequenta scuola pubbliche finanziate con fondi pubblici. La maggior parte dei bambini frequenta la scuola dell'infanzia o la prescuola in una scuola primaria prima di raggiungere l'età della scuola dell'obbligo. Ci sono anche molte strutture legalmente riconosciute per la cura dei bambini a partire dai tre mesi d'età. In Inghilterra i bambini cominciano la scuola prima che in molti altri paesi.

In Inghilterra ci sono quasi 18mila scuole primarie, frequentate da 4,3 milioni di alunni, in cui lavorano 184mila insegnanti. Le scuole secondarie sono quasi 3.500, e accolgono 3,3 milioni di studenti e 194mila insegnanti. Ci sono inoltre 1160 scuole speciali, frequentate da 95mila studenti con particolari esigenze educative.

Riforma dell'istruzione

La legge del 1988 ha cambiato in modo irreversibile il sistema dell'istruzione statale. Sulla spinta di un'ideologia basata sul mercato, sulla necessità di rendere conto dei propri risultati e di usare adeguatamente le risorse nei servizi pubblici, la legge è stata insolitamente radicale. In primo luogo, il governo ha stabilito un curriculum nazionale per garantire pari opportunità educative a tutti gli studenti. Il curriculum è stato diviso in quattro fasi, con esami o valutazioni nazionali alla fine di ogni fase, corrispondente all'età di 7, 11, 14 e 16 anni (noti come Anni 2, 6, 8 e 11). È così diventato fondamentale per l'obiettivo politico di migliorare gli standard qualitativi della scuola disporre di un curriculum nazionale e di valutazioni regolari centralizzate (test) per tutti i ragazzi.

In secondo luogo, la legge del 1988 ha creato le condizioni per l'autonomia della scuola.

La *liberalizzazione delle iscrizioni* ha reso possibile scegliere la scuola: i genitori non hanno più dovuto mandare i figli alla scuola di zona, se ne preferivano un'altra. L'idea era, e rimane, quella di fare espandere le scuole che ottengono grande consenso e successo, e di ridurre quelle di minore successo (che conseguono risultati mediocri).

Le scuole possono *optare di uscire dal controllo del governo locale* (solo tramite votazioni). Circa 1000 scuole secondarie l'hanno fatto, ma in seguito sono state riportate all'interno del sistema tradizionale come “scuole-fondazioni”.

Attraverso la *delega della gestione finanziaria*, l'ente di governo della scuola diventa responsabile della gestione di tutto il denaro necessario per far funzionare la scuola e pagare il personale. Il piano della delega economica, diventato noto come Local

Management of Schools (LMS), parte dal presupposto politico che la responsabilità delle risorse deve essere attribuita a chi usa le risorse. L'ammontare del finanziamento attribuito alla scuola dipende dal numero di studenti che la frequentano.

Queste disposizioni hanno creato molta competizione tra scuole, che si sono messe sul mercato per essere scelte dai genitori. Nel 1992, il governo ha reso le scuole più responsabili dei loro risultati e i genitori più informati

- creando un sistema ispettivo nazionale per la scuola, gestito dall'Office for Standards in Education (Ofsted), un'agenzia governativa indipendente, non ministeriale. I rapporti delle ispezioni a tutte le scuole sono pubblicati e consultabili in rete sul sito dell'Ofsted; e
- pubblicando sulla stampa nazionale tavole comparative dei risultati degli esami e di altri dati.

Attraverso queste iniziative, il governo ha indicato che l'autonomia della scuola deve essere accompagnata dalla pubblica rendicontazione. In effetti, il grado di autonomia delle scuole è diminuito negli ultimi anni, con la maggiore centralizzazione del governo. Lo schema qui di seguito mostra l'equilibrio di poteri e responsabilità tra scuola e governo nazionale o locale.

Poteri del governo e responsabilità della scuola

Governo nazionale	Governo della scuola
<ul style="list-style-type: none"> • 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, ad esempio, di <i>literacy</i> e di <i>numeracy</i>; • crea agenzie responsabili di: <ul style="list-style-type: none"> - formazione e collocamento insegnanti; - qualifiche e curricula; - formazione dei dirigenti; - registrazione degli insegnanti. 	<ul style="list-style-type: none"> • rappresenta insegnanti, genitori, autorità locale e comunità; • nomina il capo di istituto e il personale; • gestisce 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; • monitorizza la 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.

Il ruolo del terzo soggetto partner, l'Autorità educativa locale (Local Education Authority, LEA), si è indebolito di pari passo con la maggiore autonomia delle scuole e l'atteggiamento sempre più interventista del governo. Anche se alle autorità locali si richiede di monitorare le scuole, concordare gli obiettivi e sostenere gli enti di governo della scuola, la loro funzione copre sostanzialmente quegli aspetti che le scuole autonome non sono in grado di gestire, come i trasporti, il servizio agli studenti con bisogni educativi particolari, l'esclusione scolastica, e l'offerta di una più ampia gamma di servizi per i ragazzi.

L'impatto dell'autonomia scolastica

La rivoluzione dell'autonomia scolastica creata con la legge del 1988 ha avuto conseguenze soprattutto sull'organo di governo della scuola e sul capo di istituto. Con la delega della gestione finanziaria è stata concessa alle scuole la gestione totale del budget per coprire tutte le loro necessità (incluso il pagamento degli insegnanti). L'organo di governo della scuola, come responsabile unico, deve soprintendere l'uso appropriato delle risorse economiche, e l'intero piano è noto come Local Management of Schools (LMS). Le responsabilità e le libertà delegate sono così notevoli: completa delega sulla formulazione del budget e grande flessibilità nel suo utilizzo.

L'impatto iniziale è stato di tipo amministrativo, quando le scuole, trovandosi ad affrontare la responsabilità di gestire somme senza precedenti, si sono impegnate in un'amministrazione economica prudente e macchinosa per evitare il rischio di sfiorare il budget. Con il passare del tempo, i capi di istituto hanno delegato ad altri i compiti di gestione del budget per occuparsi prioritariamente della conduzione della scuola. L'LMS ha avuto come risultato complessivo un'attenzione molto maggiore alla programmazione scolastica: riconciliare lo sviluppo o il piano di miglioramento della scuola, che prima era riferito all'anno accademico, con cicli di budget pluriennali.

La delega della gestione finanziaria alla scuola ha avuto l'effetto di spostare la responsabilità e la rendicontazione dalle Autorità educative locali (LEA) alle scuole, riducendo notevolmente ruolo e poteri delle LEA. Si parlerà più avanti dei significativi cambiamenti intervenuti nei poteri e nelle responsabilità degli enti di governo. Pochi capi di istituto sarebbero oggi disposti a perdere il controllo di gestione dei loro budget. A partire dal 1995, sono stati resi disponibili ulteriori finanziamenti destinati a progetti specifici, quali ad esempio il miglioramento della qualità della scuola o lo sviluppo di aree curriculari specialistiche. Questi finanziamenti aggiuntivi di solito sono condizionati a soddisfare domande di sviluppo delle scuole e delle comunità locali per migliorare gli standard educativi.

La delega dei budget ha indotto nelle scuole una maggiore consapevolezza economica, promosso l'efficienza e una gestione attenta al rapporto costi/benefici. È difficile identificare un rapporto causale con il miglioramento degli standard, visto che l'autonomia ha coinciso anche con una maggiore direzione centrale, anch'essa di grande peso.

Livelli di autonomia in diversi aspetti della gestione scolastica

Per illustrare il livello di autonomia, prendiamo in considerazione sei aspetti del lavoro di tutte le scuole in Inghilterra.

Leadership scolastica e programmazione strategica

L'autonomia ha evidenziato quanto è importante che le scuole siano dirette e gestite bene. Le scuole più grandi hanno un team di direzione, formato da un capo di istituto, il suo (i suoi) vice e altro personale dirigente. Essi sono pagati in base alla nuova scala salariale per la dirigenza. Il loro compito è dirigere la scuola, definire la programmazione strategica e operativa, occuparsi del miglioramento e della certezza della qualità. Essi devono rispondere all'organo di governo della scuola. I capi di istituto devono frequentare il corso di formazione alla leadership, organizzato dal National College for School Leadership. Ogni scuola deve fissare obiettivi annuali per migliorare la qualità del proprio lavoro e un piano di gestione annuale, chiamato piano di sviluppo o di miglioramento, concordato con l'organo di governo.

2. Organizzazione della scuola

Le scuole possono decidere autonomamente la loro organizzazione. Le scuole secondarie devono offrire 25 ore di lezione la settimana a ogni studente, ma sta a loro decidere la durata della giornata scolastica, la dimensione delle classi, la gamma di materie e di corsi offerti agli studenti tra i 14 e i 19 anni.

3. Curricolo, didattica e valutazione

La scuola deve rispettare quanto stabilito dal Curricolo Nazionale, che prevede l'insegnamento di inglese, matematica, scienze, educazione tecnica, tecnologia informatica e multimediale, educazione fisica, storia, geografia, arte e musica, oltre a educazione religiosa in tutte le scuole, educazione alla cittadinanza e una lingua straniera moderna nelle secondarie. Sta alla scuola decidere i propri metodi di insegnamento, tenuto conto però che il governo ha preso una posizione molto decisa riguardo all'insegnamento della *literacy* e della *numeracy*. La scuola ha completa libertà sui metodi interni per la valutazione degli studenti, che deve peraltro sottoporre ai test nazionali e alle valutazioni nazionali alla conclusione di ogni stadio chiave dell'istruzione.

La scuola ha completa autonomia riguardo all'acquisto e all'utilizzo di materiale per l'insegnamento e l'apprendimento: libri di testo, computer, strumenti didattici e così via. Non ci sono libri di testo prescritti a livello nazionale.

4. Personale

La scuola ha la piena responsabilità della nomina e del licenziamento del personale docente e non docente. È responsabile di un sistema annuale di valutazione dei risultati come parte della gestione delle performance, e lo stipendio degli insegnanti è collegato in parte al risultato della valutazione. Ci sono scale salariali concordate a livello nazionale, ma gli organi di governo hanno una certa discrezionalità su quale parte della scala usare per chi ricopre ruoli dirigenti. Tutti gli insegnanti hanno obiettivi di performance e vengono valutati rispetto a tali obiettivi. La scuola deve inoltre accertarsi che gli insegnanti abbiano accesso alla formazione in servizio e opportunità di sviluppo di carriera. Nel corso dell'anno scolastico, ogni insegnante deve essere a disposizione della scuola per 1265 ore, e sta al capo di istituto decidere quali utilizzare per l'insegnamento, per riunioni e altre funzioni.

5. Finanziamenti e risorse

La scuola ha due budget: uno per gli investimenti (contributi in conto capitale) e uno per la gestione corrente (conto economico). I programmi importanti, come la costruzione di nuovi edifici, deve essere concordata con il governo nazionale o locale, che fornirà finanziamenti aggiuntivi per i progetti approvati. La scuola, tuttavia, ha il controllo completo su tutte le spese correnti, che comprendono:

- stipendi e formazione del personale;
- libri, attrezzature e altro materiale didattico;
- riparazioni, manutenzione e migliorie degli edifici scolastici;
- costi energetici;
- tutti gli altri costi correnti.

Le scuole possono avvalersi delle autorità locali o di società private per i servizi bancari, la gestione degli stipendi e altri servizi economici.

6. Studenti, genitori e comunità

È compito delle scuole provvedere all'educazione e alla cura dei ragazzi. Le scuole devono operare in molti campi, rispondere cioè a quanto prevede la legge in fatto di diritti umani. L'aspirazione a raggiungere standard migliori significa garantire agli studenti una personalizzazione degli obiettivi di apprendimento e un loro maggiore coinvolgimento nella valutazione formativa delle loro conoscenze. Le scuole devono tenere informati i genitori sui progressi dei loro ragazzi e l'organo di governo della scuola deve fare un rapporto annuale ai genitori sul lavoro compiuto. Molte scuole dispongono di un consiglio degli studenti, e i genitori eleggono i loro rappresentanti in seno all'organo di governo.

Quali sono gli ostacoli e le opportunità dell'autonomia?

L'autonomia in Inghilterra è stata fortemente associata con la delega della gestione finanziaria. Le scuole hanno accolto di buon grado la libertà che essa comporta, anche se molte hanno scoperto di dover prendere decisioni difficili. Ad esempio, se diminuisce il numero delle iscrizioni, la scuola può dover perdere uno o più insegnanti. L'autonomia ha contribuito a creare una cultura manageriale all'interno del sistema scolastico. I capi di istituto non possono più incolpare altri per ritardi burocratici nel provvedere alle necessità della scuola. Sono loro a disporre delle risorse e del libretto degli assegni! Per molte scuole, l'autonomia ha significato nuove occasioni: un vero potere d'acquisto, l'opportunità di essere creativi, maggiore flessibilità, la possibilità di offrire maggiore qualità e di rispondere dei propri risultati in modo più completo.

Nelle prime fasi, tuttavia, la delega economica ha incontrato numerose difficoltà. La prima è stata quella di elaborare i costi esatti di ciascuna scuola. Questo si è rivelato complicato a livello di autorità locali, dove il conteggio non era mai stato fatto riguardo alla singola scuola. La seconda difficoltà fu quella di elaborare formule eque per finanziare le scuole. La terza, ovviare all'inesperienza della maggiore parte delle scuole nella gestione economica. Un progetto di formazione nazionale, il "Local Management of Schools Initiative" ha fornito le linee guida e la documentazione per superare questa debolezza. Una volta concessa l'autonomia, è difficile che qualcuno sia poi disposto a rinunciarvi!

L'istruzione sta diventando più diversificata poiché il governo incoraggia le scuole a sviluppare aree di eccellenza e essere riconosciute come "scuole specialistiche", ad esempio per lingue, sport, tecnologie o altro. Sono state avviate "city academies" grazie a partenariati "pubblici-privati". Sempre più le scuole sono gestite come imprese, fornitrici di servizi educativi.

Il piano di sviluppo della scuola (EDP): qual è il collante generale?

La sfida posta dalla gestione di una scuola autonoma consiste nel mettere a punto sistemi e approcci che consentano di utilizzare le risorse economiche in funzione degli obiettivi e delle attività della scuola. Ciò significa sapere che cosa la scuola ha bisogno di fare, decidere come meglio farlo, fornire le risorse adeguate, e monitorare in che misura la scuola raggiunge i suoi obiettivi. In pratica, è il piano di sviluppo della scuola (School Development Plan - SDP) che tiene insieme queste parti. L'SDP definisce le priorità della scuola per migliorare le proprie prestazioni, le iniziative da adottare, chi ne sarà responsabile, le risorse necessarie e gli obiettivi da monitorare. Il ciclo della programmazione è schematizzato nella **Figura 1**.

Figura 1

Schema del Piano di sviluppo della scuola



Ciclo della programmazione annuale di una grande scuola secondaria

Illustreremo ora la natura periodica dell'organizzazione delle attività scolastiche dando un esempio pratico del ciclo di programmazione e valutazione in una grande scuola secondaria, mese dopo mese nel corso dell'anno scolastico. Gli eventi relativi alla programmazione sono evidenziati in corsivo.

Settembre

L'inizio di un nuovo anno scolastico costituisce la prima opportunità di rivedere i risultati dell'anno precedente e la performance del personale.

- Analizzare i risultati degli esami estivi, tenendo conto del valore aggiunto nei risultati; interrogare i coordinatori di materia e richiedere risposte.
- Aggiornare il database di studenti, personale e risorse.
- Tenere riunioni con i coordinatori di materia (capi dipartimento).

Ottobre

Dopo la revisione, è il momento di fissare gli obiettivi a cui tendere nel nuovo anno.

- Fissare nuovi obiettivi per le fasce di età sottoposte a esame, anni 9° e 12°.
- Rivedere gli obiettivi per le altre fasce di età.
- Definire obiettivi per aree e dipartimenti.
- Definire un programma di osservazione delle lezioni per valutare insegnamento e apprendimento.
- Condurre analisi strategiche delle performance dell'anno precedente.

Novembre

- Completare il programma di osservazione delle lezioni.
- Riferire i risultati degli esami all'organo di governo della scuola.
- Organizzare incontri con gli insegnanti per riflettere sulle performance annuali.
- Definire obiettivi personali e identificare i bisogni formativi.
- L'organo di governo concorda gli obiettivi della scuola.
- Gli studenti del decimo anno di studi ricevono i loro obiettivi per l'anno undicesimo.

Dicembre

- Genitori e tutor si incontrano per confrontare i progressi in relazione agli obiettivi stabiliti.

Gennaio

La scuola comincia la programmazione e il bilancio di previsione per il successivo anno scolastico nel trimestre primaverile.

- Completamento dei progetti di sviluppo per aree e dipartimenti.
- Revisione e finalizzazione degli obiettivi per il 13° anno.

Febbraio

- Finalizzazione degli obiettivi dell'11° anno.
- *Revisione dell'SDP (piano di sviluppo della scuola) e identificazione di nuovi obiettivi.*
- Inserimento nell'SDP dei bisogni formativi generali.

Marzo

- *Predisposizione della bozza del bilancio di previsione in linea con l'SDP.*
- Conferma del programma di sviluppo professionale.
- Definizione del budget per la formazione in servizio.

Aprile

Il trimestre estivo è l'ultimo dell'anno scolastico e il primo dell'anno economico successivo. Anno accademico e ciclo economico non coincidono.

- Revisione degli obiettivi dell'anno 10°.
- L'organo di governo riceve i commenti sul piano di sviluppo della scuola e prende in esame nuove priorità.
- *L'organo di governo approva il bilancio finale.*

Giugno (*maggio è un mese tranquillo in termini di programmazione*)

- Incontri con genitori e studenti per esaminare i progressi rispetto agli obiettivi del 10° anno.

Luglio

- Analisi dei risultati delle valutazioni nazionali (test centralizzati) dell'anno 9°.

Agosto

- Pubblicazione dei risultati degli esami.

In che modo la scuola autonoma rende conto dei propri risultati?

La scuola dell'autonomia è tenuta a rendere conto dei propri risultati sia a livello interno che esterno. *Accountability interna* significa che essa deve rispondere al proprio ente di governo, che riceve rapporti regolari dal capo di istituto. L'organo di governo controlla il bilancio, definisce obiettivi per la scuola e obiettivi di performance per il capo di istituto. L'organo di governo è legalmente responsabile della scuola e del denaro che riceve.

L'*Accountability esterna* avviene sostanzialmente attraverso il mercato, cioè la scelta della scuola da parte dei genitori. Altri meccanismi comprendono il monitoraggio regolare da parte dell'autorità locale, l'ispezione esterna periodica (OFSTED) – in futuro una volta ogni tre anni – e la pubblicazione annuale dei risultati.

È assiomatico che, tanto maggiore è il livello di autonomia della scuola, tanto maggiore il bisogno dei meccanismi di accountability esterna che comprende non solo la verifica economica ma anche quella pedagogica.

Quale futuro per la scuola?

I cambiamenti sulla scena educativa inglese sono fortemente collegati alle riforme sociali. Queste sono rese urgenti da grandi questioni di fondo: i problemi delle grandi città, la difficile situazione socio-economica di molte famiglie, la necessità di migliorare ulteriormente gli standard educativi, la promozione di comportamenti responsabili dal punto di vista sociale e ambientale.

L'educazione e i servizi sociali ai bambini da parte delle autorità locali rientrano sotto l'etichetta "Servizi all'infanzia". Molte scuole assumono compiti e funzioni "estese", nel senso che forniscono assistenza pre-scuola e doposcuola. In tal modo, stanno diventando strumenti di politica sociale oltre che educativa. Gli organi di governo della scuola sono sempre più responsabili del contributo che la scuola può dare alla coesione sociale. Forse questo mandato costituisce un'altra ragione per confermare che la scuola, per quanto gestisca in autonomia la propria attività, non può certo essere un'isola.

Relazione di Torsten Odmark

Soprintendente scuole del distretto di Uppsala

L'autonomia scolastica in Svezia

Dall'amministrazione statale alla gestione per obiettivi e risultati esercitata dai Comuni e dalle scuole

Fino alla fine degli anni Ottanta il sistema scolastico svedese era altamente centralizzato e regolato dallo Stato attraverso il sistema dei finanziamenti, dei curricula e dei programmi stabiliti a livello centrale. La centralizzazione era il principale strumento scelto dal governo socialdemocratico negli anni Cinquanta al fine di realizzare la riforma della scuola, sbarazzarsi del vecchio sistema scolastico e dare luogo a una scuola integrata, comprensiva, di nove anni, con l'ambizione di garantire eguali opportunità educative in tutta la Svezia. Tale strategia prevedeva inoltre un consiglio nazionale dell'istruzione con forti poteri di controllo e un nuovo sistema di formazione dei docenti.

Questo eccesso di regolamentazione implicava una confusione tra ruoli politici e professionali. Con il passare del tempo è risultato evidente che gli obiettivi strategici dell'istruzione così come l'efficacia del sistema scolastico erano in pericolo: la professionalità dei docenti e dei capi di istituto era seriamente ostacolata dall'eccesso di regolamentazione. Il personale scolastico non aveva la possibilità di adattare la propria azione alla situazione locale e alla singola classe. Risultò quindi necessario intervenire, e a metà degli anni Ottanta iniziò un'analisi critica sul sistema di governo ("governance") del sistema scolastico.

Gestione per obiettivi

Nel 1989 il parlamento ha adottato il principio della gestione per obiettivi, e cioè

- il parlamento e il governo stabiliscono gli obiettivi e i principi guida nazionali nella Legge sull'Education e nei curricula;
- i Comuni allocano risorse e organizzano le attività tenendo conto delle esigenze locali per poter soddisfare gli obiettivi e le richieste nazionali;
- su queste basi le scuole scelgono l'organizzazione e le metodologie didattiche a loro più confacenti.

Lo Stato non deve più indicare ai Comuni e alle scuole come organizzare le attività

scolastiche. Questo ha rappresentato un radicale cambiamento del sistema esistente, dove la responsabilità gestionale dei Comuni era fortemente limitata dalla normativa statale. Lo Stato decideva, ad esempio, se si poteva creare una nuova scuola e, attraverso i finanziamenti, regolava l'organico del personale docente come pure il numero dei dirigenti scolastici; inoltre nominava i capi di istituto e i docenti stabili e decideva la durata delle lezioni e della giornata scolastica.

I finanziamenti statali

Nel 1991 i nuovi principi vennero messi in pratica grazie alle decisioni del parlamento. I finanziamenti statali ai Comuni furono trasformati in un finanziamento puro e semplice del sistema scolastico senza alcuna specifica direttiva su come organizzare il sistema. Insegnanti e capi di istituto, che prima erano nominati dallo Stato, divennero dipendenti comunali. I Comuni ebbero allora piena libertà di organizzare e gestire le loro scuole.

La responsabilità gestionale, dunque, fu trasferita sostanzialmente ai Comuni e non direttamente alle scuole. Di conseguenza, il grado di autonomia o di autogestione delle scuole dipendeva dalle scelte dei Comuni, da quanta responsabilità erano disposti a cedere alle scuole. Nella proposta governativa al parlamento si sottolineava che era competenza dei Comuni concedere alle singole scuole il potere di gestire e organizzare le proprie attività con maggiore autonomia (vedi Appendice 1. I Comuni svedesi – breve descrizione, a pag. 40).

Curricolo e syllabo

Per “curricolo” si intende l'insieme degli obiettivi generali che la scuola persegue, distinti per scuole primarie e secondarie. Per “syllabo” si intendono i programmi-contenuti di ogni materia.

Con la decisione, nel 1991, di instaurare un nuovo sistema di finanziamento, venne adottata una prima condizione essenziale per introdurre il principio della gestione per obiettivi. Rimaneva un'altra questione importante. I curricoli e i syllabi esistenti contenevano un gran numero di direttive su come gestire l'insegnamento e quali mezzi usare. Ciò contrastava con l'idea di adattare e sviluppare l'insegnamento a livello locale, e nel 1994 il parlamento stabilì nuovi curricoli, uno per la scuola dell'obbligo e uno per la secondaria superiore.

La definizione di nuovi curricoli e syllabi si basava sui seguenti principi:

- dovevano essere progettati in modo da svolgere un ruolo cruciale nella governance delle scuole;
- dovevano essere semplici e lineari;
- doveva essere chiaro a chi si rivolgevano;
- gli obiettivi dell'educazione dovevano essere inseriti in un progetto che consentisse di concretizzarli a livello comunale e locale;
- doveva essere possibile controllarli e valutarli.

La gestione per obiettivi e risultati richiede una diversa definizione di curricolo e syllabo, che dia spazio a processi di apprendimento che tengano conto delle necessità

locali. I nuovi curricula descrivono *valori fondamentali* e *obiettivi generali* che devono essere applicati nell'insegnamento. I valori fondamentali non solo dovranno permeare l'insegnamento, ma anche l'organizzazione come pure le modalità di lavoro. I curricula compendiano anche il *tipo di conoscenza* che è "essenziale per crescere come cittadini e per poter proseguire gli studi o accedere al mondo del lavoro". Riflettono l'ambizione di una maggiore concisione e chiarezza rispetto ai precedenti. *Obiettivi e linee guida* sono ovviamente indirizzati ai professionisti della scuola. "L'insegnante dovrà" e "gli operatori scolastici dovranno" sono alcune delle frasi chiave. I curricula concludono specificando che il capo di istituto, in quanto leader pedagogico e capo degli insegnanti, è responsabile dei risultati conseguiti dalla scuola (vedi Appendice 2. Passi scelti dal curriculum per la scuola dell'obbligo, a pag. 41).

Gli obiettivi dei curricula sono troppo generici per fungere da base per la programmazione didattica. Pertanto sono stati messi a punto sillabi per le diverse materie. Più che direttive sul contenuto della singola materia sono descrizioni di obiettivi in termini di ampie competenze comportamentali. Tali obiettivi sono espressi in termini di ciò che gli alunni dovranno comprendere, essere in grado di applicare e analizzare in modo critico. La struttura del curriculum riflette la divisione di responsabilità tra Stato e professionisti della scuola. Attraverso la definizione degli obiettivi e dei risultati da pretendere, lo Stato richiede la qualità e l'eguaglianza delle opportunità educative. Come raggiungere i risultati, e quindi la scelta di contenuti e metodi, riguarda il singolo insegnante (vedi Appendice 3. Passi scelti dal sillabo di scienze della scuola dell'obbligo, a pag. 43).

Nuovi orari

Con i nuovi curricula e sillabi l'intera organizzazione scolastica è stata rivista e adattata al sistema di gestione per obiettivi. La descrizione del decentramento delle responsabilità dallo Stato alle scuole e ai Comuni deve peraltro includere anche i nuovi orari.

Nelle appendici alla Legge sull'Education si stabiliscono le materie fondamentali sia per la scuola dell'obbligo che per la secondaria superiore. Un importante cambiamento negli orari è rappresentato dalla revoca delle regole centralizzate sulle ore di insegnamento nei diversi anni per le singole materie. L'Autorità comunale per l'educazione è libera di decidere quando e in che ordine vengano insegnate le materie. Nella scuola dell'obbligo una materia può essere ridotta al massimo del 20% rispetto al monte-ore previsto. Nella secondaria superiore, il tempo complessivo dedicato alle singole materie è facoltativo o opzionale. Le scuole, sulla base delle decisioni dell'Autorità comunale per l'educazione, possono aumentare o ridurre il numero delle ore; solo l'ammontare complessivo delle ore viene garantito. La lunghezza delle lezioni non è più regolamentata. Le scuole sono libere di organizzare la giornata scolastica come meglio credono.

In circa un quarto delle scuole dell'obbligo è in corso un esperimento che non prevede alcun orario; solo le materie sono fisse. Questo sarà probabilmente il prossimo passo verso la gestione per obiettivi.

Caratterizzazione dell'offerta formativa della scuola

Nell'istruzione obbligatoria c'è la possibilità di caratterizzare l'insegnamento aumentando le ore di una o più materie. Le scuole hanno saputo usare al meglio questa possibilità. Due esempi: una scuola dell'obbligo si è specializzata in scienze, matematica e istruzione tecnica. Il progetto è condotto in collaborazione con un istituto di tecnologia, una università e una facoltà di formazione dei docenti. Un altro esempio è costituito da una scuola a indirizzo informatico in cui ogni alunno ha a disposizione un computer e le lezioni di ogni materia sono informatizzate come pure tutti i progetti e i compiti. Gli alunni possono comunicare da casa con gli insegnanti in orari prestabiliti. L'edificio scolastico è dotato di una rete wireless, per cui i computer funzionano ad alta velocità come se i ragazzi fossero all'interno della scuola. Sono in funzione postazioni di lavoro per lo studio individuale.

Nella secondaria superiore - con i suoi 17 programmi/percorsi nazionali -, i Comuni hanno un'ampia gamma di possibilità di caratterizzare l'istruzione. Ciò è motivato dall'importanza dell'istruzione secondaria superiore per il futuro del Comune o del distretto. Si tratta di:

- *programmi particolari* come varianti del programma nazionale per rispondere alle esigenze locali e regionali;
- *programmi concepiti a livello esclusivamente locale* per rispondere alle esigenze locali e regionali che non devono ottemperare a quanto stabilito dal programma nazionale;
- *programmi individuali* per gli studenti che non sono in grado di far fronte a quanto stabilito dai programmi nazionali;
- *corsi locali*;
- *metodologie didattiche speciali*, come ad esempio l'organizzazione del lavoro degli studenti in base a progetti, l'uso sistematico del computer, il lavoro di gruppo di studenti sulla base del livello di competenza, etc.

La possibilità di caratterizzare l'offerta formativa è stata accolta con entusiasmo dalle scuole come pure dai Comuni ed è stata fonte di creatività per molti insegnanti. Ha messo in moto anche la competitività tra le scuole, poiché esse sono pagate dal Comune sulla base del numero di studenti. La possibilità di competere per attirare studenti ha dato luogo ad attività di marketing. Scuole e Comuni producono brochure informative e fanno pubblicità sui giornali; nelle brochure illustrano il loro profilo pedagogico e i loro risultati. I genitori hanno anche la possibilità di consultare su Internet gli esiti delle ispezioni nazionali o di ordinare il rapporto dell'Agenzia Nazionale per l'Education.

Potere decisionale dei Comuni e grado di autonomia della scuola

Come già accennato, decentrare significava trasferire responsabilità e poteri dallo Stato ai Comuni, e non alle singole scuole. Ciò rispecchia l'enfasi attribuita dal parlamento all'obiettivo della *eguaglianza di opportunità educative* in tutta la Svezia. Tale obiettivo globale poteva essere salvaguardato mantenendo il potere politico sulle scuole a livello comunale. L'autonomia delle scuole non era un obiettivo in sé ma piuttosto uno strumento per raggiungere migliori risultati. C'era la consapevolezza

che l'eguaglianza di opportunità educative non avrebbe potuto significare educazione eguale ovunque, ma avrebbe richiesto adeguamenti alle situazioni specifiche del Comune e della singola classe. L'esperienza passata aveva inoltre dimostrato che la gestione attraverso regole centralizzate frenava nel personale scolastico la spinta ad approfondire le proprie conoscenze e a tentare nuovi metodi pedagogici.

C'è stata inoltre una certa spinta ideologica verso una scuola più orientata al mercato. Già negli anni Ottanta si era verificato un cambiamento nell'opinione pubblica e il governo liberal-conservatore aveva introdotto scuole indipendenti, fino ad allora vietate. In seguito, venne data facoltà a genitori e ad alunni di scegliere liberamente tra le diverse scuole pubbliche anziché dover necessariamente accedere alla più vicina. Così, dando anche nuove possibilità ai Comuni e alle scuole di caratterizzarsi con modelli pedagogici su misura, si è creata complessivamente una situazione di competizione tra le scuole per attirare gli alunni. Anche a livello di secondarie superiori si è instaurata una competizione tra Comuni per attirare studenti di Comuni più piccoli con pochi corsi di studio o totalmente privi di una propria scuola secondaria superiore.

È peraltro vero che il sistema di gestione per obiettivi ha creato ambiguità rispetto all'autonomia della scuola. Ma anche se i Comuni avevano la facoltà di agire diversamente, la tendenza generale è stata quella di concedere alle scuole una più ampia autonomia, il che ha condotto a grandi cambiamenti nel modo di lavorare sia a livello scolastico sia comunale.

La **Figura 2** illustra le principali caratteristiche del processo decisionale all'interno dei Comuni. Ogni Comune deve adottare un progetto scolastico che definisca come devono essere organizzate e svilupparsi le scuole nel quadro delle linee nazionali di indirizzo. Nell'ambito del progetto della scuola e delle linee nazionali di indirizzo, l'Autorità comunale per l'educazione adotta un suo piano operativo annuale, che sta alla base dei negoziati annuali con le singole scuole. Nel contratto tra autorità educative e capo di istituto, la scuola si impegna a realizzare alcuni obiettivi e si concede il finanziamento municipale. Tali obiettivi esprimono le aree di sviluppo ritenute prioritarie dalle Autorità comunali per l'educazione. Oltre a queste priorità comunali, la scuola deve comunque programmare le proprie attività secondo gli obiettivi previsti dalle linee nazionali di indirizzo (vedi Appendice 4. Obiettivi concreti: passi scelti, a pag. 44).

Potere decisionale della scuola

Il capo di istituto è responsabile dei risultati conseguiti dalla scuola. È il leader pedagogico e capo del personale insegnante e non insegnante.

Programmazione annuale

Il capo di istituto è responsabile della stesura di:

- un *piano di lavoro* di istituto, che indica come la scuola porterà avanti i suoi compiti;

- un *rapporto annuale sulla qualità* in cui si evidenziano e si valutano i risultati conseguiti dalla scuola in rapporto agli obiettivi nazionali, agli obiettivi stabiliti nel progetto di istituto e nel piano operativo così come in rapporto al piano scolastico contrattato a livello comunale;
- un *progetto per la formazione in servizio*, da aggiornare annualmente;
- il *budget annuale*. È inoltre pienamente responsabile dell'eventuale deficit. Ogni scuola ha un suo budget economico e relativi fondi che può gestire autonomamente per l'organizzazione ordinaria;
- il *bilancio consuntivo*, che in molti Comuni è mensile.

Organizzazione della scuola

Il capo di istituto:

- è nominato dal soprintendente o dall'Autorità comunale per l'educazione;
- decide la struttura e le dimensioni dello staff amministrativo e docente.

In molti Comuni capo di istituto e Autorità comunali per l'educazione (attraverso il soprintendente distrettuale) concordano i principi in base ai quali strutturare lo staff amministrativo;

- garantisce il coinvolgimento degli alunni nel processo decisionale della scuola.

Laddove ne sorga la necessità, ogni scuola ha l'obbligo di organizzare incontri tra capo di istituto (o il suo vice) come presidente, l'équipe psicopedagogica, l'insegnante/mentore di classe e i genitori di un particolare studente. Negli incontri vengono trattati i problemi dei singoli studenti e le questioni concernenti l'ambiente sociale della scuola.

Personale della scuola

Il capo di istituto:

- nomina i suoi vice, i quadri intermedi ("leader didattici" con un ridotto impegno di lezioni frontali), gli insegnanti e il personale non insegnante;
- organizza colloqui annuali per lo sviluppo personale dei singoli operatori;
- monitorizza le performance degli insegnanti;
- stabilisce le linee-guida per le trattative salariali annuali.

Edificio scolastico

Il capo di istituto è responsabile dell'efficienza dell'edificio scolastico. I costi della manutenzione sono inclusi nel budget annuale. Nuovi investimenti significativi sono decisi dal consiglio comunale su proposta dell'Autorità comunale per l'educazione.

Didattica

Ogni scuola garantisce che le norme, i valori e gli obiettivi dei curricoli nazionali permeino l'insegnamento di tutte le materie. Ha anche il compito di redigere i propri sillabi locali sulla base degli obiettivi stabiliti dal sillabo nazionale.

Gli insegnanti decidono il contenuto della materia e i metodi di insegnamento come pure l'eventuale necessità di collaborare per integrare due o più materie.

Figura 2
Stato - Comuni - Scuole

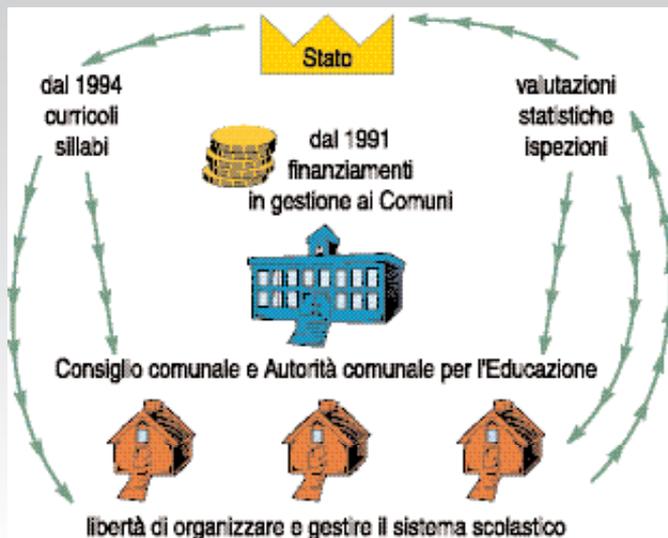


Figura 3
Il Comune: il processo decisionale



Il capo di istituto risponde delle proposte e dei profili pedagogici della scuola all'Autorità comunale per l'educazione dei profili pedagogici in termini di:

- studio approfondito delle materie.

Scuola secondaria superiore:

- corsi a livello di scuola;
- programmi speciali;
- programmi a livello di scuola;
- programmi individuali.

Rapporti con la comunità locale

Sono gestiti direttamente dalle singole scuole: la collaborazione con autorità comunali, mondo dell'industria e del commercio, università per la formazione dei docenti, pre-scuola, centri per il tempo libero degli alunni, istituti di educazione superiore, università e collegi universitari, etc.

Processo decisionale in partenariato

Studenti

In base alla Legge nazionale sull'Education tutti coloro che lavorano nella scuola si impegnano a operare per promuovere le strutture democratiche. Il curriculum nazionale stabilisce che tutti gli studenti praticino i principi democratici dando il loro contributo, assumendosi responsabilità e partecipando alla vita della scuola.

Il capo di istituto è responsabile dello sviluppo del modo di operare della scuola al fine di favorire un'attiva partecipazione degli studenti.

La maggior parte delle scuole ha un Consiglio di istituto con valore consultivo - diretto dal capo di istituto, che lo presiede - che si riunisce una volta al mese. Metà dei membri è costituita da rappresentanti degli studenti e l'altra metà da rappresentanti del personale. Tutte le questioni importanti vengono affrontate in questa sede prima di essere decise dal capo di istituto.

Gli studenti sono organizzati nel Consiglio degli studenti.

Personale

Oltre al Consiglio di istituto, in ogni scuola si svolgono incontri sindacali. In base alla legge sul diritto di partecipare al processo decisionale, ogni cambiamento che in maniera sostanziale si rifletta su un dipendente deve essere negoziato prima di diventare effettivo.

Genitori

In base alla Legge sull'Education, la scuola deve collaborare con i genitori per il benessere e lo sviluppo armonico degli studenti. I genitori sono organizzati a livello nazionale, comunale e di scuola in un'associazione insegnanti-genitori. Il capo di istituto è responsabile della messa a punto di forme di collaborazione tra scuola e famiglia e garantisce che i genitori siano informati sugli obiettivi della scuola e sulle sue modalità operative. Garantisce inoltre che vengano stabiliti contatti tra scuola e famiglia, laddove si manifestino problemi e difficoltà. Molte scuole hanno un progetto pilota con consigli cui partecipano genitori e studenti. Quasi ogni organo di collaborazione affronta

argomenti quali ambiente scolastico, budget, acquisti e “giornate” particolari. Tuttavia, raramente sono all’ordine del giorno argomenti di carattere pedagogico quali gli obiettivi della scuola, le attività e il miglioramento della qualità.

Dalla metà degli anni Novanta è in corso in circa il 25% dei Comuni un progetto pilota in base al quale negli organi di governo della scuola la maggioranza è costituita dai genitori.

Accountability

La scuola riferisce all’Autorità comunale per l’educazione attraverso il *rapporto annuale sulla qualità*. Tali rapporti, in versione abbreviata, sono trasferiti poi all’Agenzia Nazionale per l’Educazione.

L’Agenzia Nazionale per l’Educazione effettua ispezioni per determinare se e come l’attività delle scuole rispetta i regolamenti. Gli ispettori svolgono le loro valutazioni sia a livello comunale che di singola scuola. I risultati delle ispezioni sono pubblicati su Internet e in rapporti scritti.

Compiti del comune

Come abbiamo visto, la decisione parlamentare del 1989 di adottare il principio della gestione per obiettivi ha imposto ai Comuni di allocare risorse e organizzare le attività in base alle condizioni locali allo scopo di soddisfare gli obiettivi e le esigenze nazionali.

Allocazione delle risorse

Il finanziamento comunale alle scuole deriva da fondi statali e dagli introiti derivati dalle tasse comunali sul reddito (queste ultime ne costituiscono la maggior parte). I fondi statali non sono destinati a capitoli di spesa particolari, ma rappresentano il contributo economico alle attività comunali complessive, e non ci sono norme riferite alle attività scolastiche che stabiliscano standard minimi. Compete al singolo Comune decidere una formula per l’allocazione delle risorse. Di conseguenza, le formule usate sono diverse, ma in tutti i Comuni c’è uno stanziamento base e una somma aggiuntiva strutturale per le scuole svantaggiate. Le risorse allocate a una scuola di solito coprono tutti i costi legati all’attività della scuola, anche i costi generali come quelli dell’amministrazione comunale. Vi sono compresi anche i costi di attività, gestite a livello comunale, quali i trasporti per gli studenti o i gruppi di sostegno per gli studenti con difficoltà particolari. Lo scopo è di rendere trasparenti i costi medi reali per studente.

Programmazione scolastica generale

I cambiamenti demografici, le riforme della scuola, l’usura degli edifici scolastici e le variazioni nei bisogni di altre attività comunali sono fattori che richiedono una continua programmazione scolastica a lungo termine. Su proposta dell’Autorità comunale per l’educazione, il consiglio comunale decide gli investimenti più significativi per gli edifici scolastici.

Nomina dei capi di istituto

Dal 1991 c'è un'unica condizione formale per essere nominati capi di istituto: avere esperienza pedagogica nella scuola o in altri tipi di organizzazioni, ad esempio nel campo del commercio, dell'industria, dell'esercito o in altre istituzioni pubbliche. In passato, era necessario essere stati insegnanti. Oggi sono sempre più numerosi i capi di istituto (e soprattutto i vice) che provengono da un ambiente diverso dalla scuola. Con la maggiore autonomia delle scuole e con i capi di istituto pienamente responsabili dell'attività scolastica, si è ritenuta preziosa l'esperienza di una più ampia gamma di culture organizzative.

Monitoraggio della performance delle scuole

Oltre al rapporto annuale sulla qualità, anche altre Autorità comunali per l'educazione effettuano valutazioni e ispezioni per proprio conto.

Formazione in servizio

L'introduzione del sistema di gestione per obiettivi ha fatto sorgere la necessità di un rafforzamento della leadership scolastica. Con la maggiore autonomia delle scuole garantita dal nuovo sistema, al capo di istituto sono stati attribuite mansioni nuove e in molti casi più qualificate. La responsabilità economica comprende ora ogni attività della scuola, dall'organizzazione didattica alla manutenzione dell'edificio. Inoltre, come leader pedagogico, il capo di istituto ha il compito di analizzare adeguatamente gli obiettivi e le linee guida del curriculum e del syllabo nazionale e il progetto educativo comunale e di provvedere a che il programma della scuola come pure i progetti didattici e l'organizzazione della scuola rispettino gli obiettivi delineati in tali linee guida.

Era necessario creare nuove strutture di leadership all'interno delle scuole, soprattutto in quelle di maggiori dimensioni, affiancando più leader agli insegnanti e inserendo nel management personale amministrativo qualificato.

La formazione in servizio comunale si indirizza a diverse figure:

- insegnanti che aspirano a diventare leader didattici;
- leader di recente nomina a livello di quadri;
- personale amministrativo di recente nomina;
- capi di istituto di recente nomina.

Altre aree di responsabilità

- Iscrizioni scolastiche;
- trasporti scolastici;
- mensa;
- sostegno agli studenti con bisogni educativi particolari.

Valutazione - il compito dell'Agenzia nazionale svedese per l'educazione

Di recente costituzione, da non confondersi con l'Agenzia per il miglioramento della qualità (vedi Appendice 5, a pag. 44), è istituzione molto simile all'OFSTED inglese. È una struttura che si avvale di oltre 200 ispettori che vanno a visitare tutte le scuole almeno una volta ogni sei anni. Nel sistema di gestione per obiettivi, la *valutazione* diventa una funzione chiave, e uno dei compiti dell'Agenzia nazionale per l'educazione è stato quello di istituire un sistema di valutazione avanzato, controllando sotto diversi aspetti scuole e Comuni. A prescindere dal metodo, l'obiettivo è quello di garantire il diritto di ogni individuo alla conoscenza e allo sviluppo personale. Le verifiche per dare luogo a miglioramenti comportano:

- accertare, attraverso ispezioni, se e come funziona un'attività educativa in rapporto alle regole stabilite dalla Legge sull'Education e dal curriculum scolastico, con particolare attenzione alle aree in cui il Comune o il consiglio di una scuola indipendente hanno necessità di impegnarsi di più per migliorare il loro lavoro;
- concentrarsi, attraverso le valutazioni nazionali (test sugli apprendimenti), sulle aree in cui è auspicabile un maggiore sviluppo a livello nazionale, oltre a fornire le basi fondamentali per tale sviluppo, ad esempio aiutare i capi di istituto nel loro sforzo di condurre e modernizzare le attività a livello locale;
- partecipare alle valutazioni internazionali per ottenere una più approfondita conoscenza dei sistemi educativi comparabili e sui modi in cui altri paesi hanno affrontato problemi simili a quelli che si riscontrano nel sistema educativo svedese.

Sostegno alle scuole

Nel 2003 è stata istituita l'Agenzia nazionale svedese per il miglioramento della scuola. Compito dell'Agenzia è sostenere l'impegno locale per il raggiungimento degli obiettivi nazionali in fatto di educazione e formazione. L'Agenzia promuove e sostiene lo sviluppo locale delle scuole e il loro miglioramento per assicurare la qualità ed eguali opportunità per alunni e studenti (vedi Appendice 5. L'Agenzia nazionale svedese per il miglioramento della scuola, a pag. 44).

Effetti positivi del sistema della gestione per obiettivi

Su questo argomento non c'è una ricerca approfondita, quindi i commenti sono per ora materia di opinione. Si basano sostanzialmente su colloqui con docenti, capi di istituto, dirigenti e membri dell'Agenzia Nazionale per l'Educazione. Sono anche influenzati dalle esperienze e dalle valutazioni personali dell'autore.

- *Un ruolo nuovo e migliore per i politici*, che devono formulare gli obiettivi concreti, pretendere risultati e controllarli. Non c'è più alcuna interferenza nella sfera professionale del personale scolastico.
- *Maggiore autonomia alle scuole*, che ha avuto come risultato:
 - personale scolastico più professionalizzato con maggiore capacità di analizzare i problemi di ordine didattico e sociale, di rispondere ai bisogni della scuola e

- di adottare piani d'azione specifici;
- maggiore capacità di valutare l'attività della scuola;
- maggiore impegno degli alunni e del personale della scuola;
- maggiore creatività tra il personale scolastico nel trovare soluzioni ai problemi emergenti;
- migliore equilibrio tra le responsabilità e il potere del capo di istituto;
- competizione tra scuole come incentivo al miglioramento dei risultati;
- rafforzamento dei rapporti con la comunità locale.

Ostacoli

Aspettative negative

I sindacati degli insegnanti hanno contrastato il progetto governativo di decentrare le responsabilità nel sistema scolastico. Nel sistema preesistente, l'organizzazione degli insegnanti non subiva conseguenze per eventuali tagli al bilancio comunale. I fondi statali destinati alla scuola non potevano essere usati in altri settori comunali. Gli insegnanti erano nominati dallo Stato secondo rigidi criteri formali. Era un sistema sicuro e prevedibile che gli insegnanti apprezzavano molto. Davanti al ministero dell'Educazione si sono svolte grandi dimostrazioni contro la riforma. Inoltre, la riforma è stata introdotta proprio all'inizio di una grave recessione economica, quando i Comuni dovettero tagliare i loro costi. Il rapporto insegnanti-allievi passò rapidamente da 1 ogni 12 a 1 ogni 14, con una riduzione globale del numero degli insegnanti del 15/20%. Molti insegnanti furono costretti a passare all'organizzazione per l'assistenza agli studenti. Molti assistenti sociali scomparvero dalle scuole. Tutto ciò ha acuito l'atteggiamento negativo degli insegnanti nei confronti della riforma, che indubbiamente ne ha reso più difficile la realizzazione, con ripercussioni visibili ancor oggi.

Mancanza di competenze e di esperienza

Ci sono tre grandi aree di competenza di particolare importanza per gestire il sistema della gestione per obiettivi, di cui in Svezia c'era poca esperienza a tutti i livelli del sistema educativo: *la formulazione di obiettivi, l'interpretazione degli obiettivi e la valutazione.*

A livello scolastico i nuovi curricula e sillabi nazionali, con i loro obiettivi astratti, ponevano nuove richieste agli insegnanti. È un compito difficile trasformare questo genere di obiettivi in concreti progetti di insegnamento, e su questo punto cruciale la riforma è stata accolta con scarso entusiasmo dagli insegnanti. Sembra che si siano piuttosto limitati a seguire la propria usuale concezione della materia e che i libri di testo abbiano un'influenza predominante nella scelta dei contenuti. Questa è un'area di competenza dove i Comuni non si sono assunti piena responsabilità e la formazione in servizio è risultata insufficiente.

Le recenti valutazioni del livello di conoscenze degli alunni della scuola dell'obbligo, da parte dell'Agenzia Nazionale per l'Educazione, rivelano un peggioramento in varie materie, e l'Agenzia ha suggerito una modifica dei sillabi per renderli più concreti.

È difficile quantificare l'esatto grado del peggioramento. Forse potrà aiutare un cambiamento del programma nella direzione suggerita. Bisogna peraltro tenere presente che i tagli comunali degli anni Novanta hanno avuto come conseguenza una riduzione del numero di insegnanti per alunno, che in qualche modo avrebbe potuto avere effetti negativi sulla qualità dell'insegnamento nelle scuole.

Organizzazione interna delle scuole

Come si è già accennato, il nuovo sistema di gestione per obiettivi ha notevolmente ampliato il ruolo del capo di istituto e del personale scolastico, mentre la struttura organizzativa della scuola non è stata adeguata di conseguenza. Si sarebbero dovuti mobilitare più insegnanti come leader pedagogici (quadri) e rafforzare la capacità amministrativa a livello gestionale.

L'orario degli insegnanti nel contratto nazionale di lavoro

La struttura dell'orario degli insegnanti, come previsto dal contratto di lavoro, rese difficile il funzionamento della riforma al momento della sua introduzione. Oltre alle ore di lezione e alla partecipazione obbligatoria alle riunioni indette dal capo di istituto, gli insegnanti avevano anche "ore sulla fiducia", cioè ore che potevano svolgere ovunque. In seguito venne messo a punto un nuovo contratto che prevedeva:

- numero complessivo di ore di lavoro: 1767 l'anno, ripartite su 178 giorni lavorativi;
- ore regolate, cioè ore trascorse a scuola a disposizione del capo di istituto: 1360;
- ore di lavoro "sulla fiducia" 407.

Ore regolate: 1360.

- ore dedicate all'insegnamento 1030 (di cui ore di lezione 500-650, il resto per preparazione e controllo dei compiti, compresi i test);
- restanti ore: riunioni, assistenza, colloqui con gli studenti: 330.

Inoltre: 13 giorni di formazione in servizio durante le vacanze.

La recessione economica

Come già accennato, negli anni Novanta si è verificata in Svezia una pesante recessione economica con conseguenti pesanti tagli al settore pubblico. La riforma della scuola non poteva essere introdotta in un momento peggiore. Raramente i decisori politici hanno la possibilità di scegliere il momento più opportuno per varare una riforma, e in questo caso le principali decisioni politiche furono prese prima che fosse possibile valutare appieno l'entità della recessione appena iniziata. Tutto ciò ha probabilmente intaccato duramente la fiducia degli insegnanti e di parte dell'opinione pubblica nella riforma.

Conclusione

Il titolo di questo Seminario è “Per una scuola autonoma e responsabile”. È evidente che scuole totalmente autonome non possono esistere e in Svezia non è mai stato usato tale termine. Ma forse avremmo dovuto usarlo, a indicare più chiaramente la direzione che si voleva seguire. Invece, la riforma è stata descritta soprattutto come un conferimento di maggior potere ai Comuni riguardo alle scuole. Ciò rispecchia l'incertezza in seno alla classe politica, da una parte consapevole della necessità di cambiare per garantire scuole migliori, d'altra parte preoccupata che la troppa libertà da regole potesse determinare eccessive differenze tra scuole. Molti videro nella classe politica all'interno dei Comuni i garanti delle pari opportunità educative. Questa incertezza, accanto agli altri ostacoli, ha probabilmente rallentato eccessivamente l'introduzione della riforma. È sempre difficile rompere con regole vecchie e radicate, e una condizione importante per il successo è la determinazione di obiettivi chiari. Oggi, peraltro, appare evidente che non si può tornare indietro. La riforma è in atto. Nessun partito politico propugna il ritorno al centralismo.

APPENDICI

Appendice 1. I Comuni svedesi: breve descrizione

In Svezia, l'istruzione scolastica è responsabilità dei Comuni (nel 2004 ha frequentato scuole “indipendenti” solo il 6% del numero complessivo degli alunni della scuola dell'obbligo e l'8% degli studenti della secondaria superiore). In base alla Legge sull'Education, ogni Comune ha l'obbligo di offrire ai propri cittadini nove anni di scuola obbligatoria e tre anni di scuola superiore. In caso non sia possibile nell'ambito del Comune di residenza, devono ottenere questa possibilità da altri Comuni.

Nel 2004 i Comuni erano 290, con dimensioni variabili tra i 2600 e i quasi 800mila abitanti. Il Comune medio ha 15.600 abitanti. I membri del consiglio comunale sono eletti ogni quattro anni nelle elezioni. Il consiglio comunale nomina i politici nell'Autorità comunale per l'educazione, un organo di solito formato da nove membri, presieduto da un consigliere comunale, che ha la responsabilità di gestire le scuole per conto del Comune. Detto organo si avvale di una struttura tecnica diretta da un soprintendente professionale che ha un'influenza molto forte in ordine alle scelte gestionali. Nelle grandi città, la maggioranza politica può cambiare abbastanza spesso, mentre nelle altre località la struttura socio-economica consente maggioranze stabili di sinistra o di destra.

Di conseguenza, ci sono tra i Comuni grandi differenze che influenzano i prerequisiti delle attività scolastiche e le modalità operative. I Comuni minori di solito

hanno una struttura socio-economica molto più omogenea dei maggiori, ed è inferiore la distanza tra leadership politica ed elettori. Ciò significa che in genere è inferiore il livello di conflitto ideologico tra i partiti politici, e che i politici si concentrano sul reperimento di soluzioni pratiche anziché politicizzare i problemi. Dimensioni inferiori significano anche struttura organizzativa meno complessa e meno burocrazia. Tuttavia, in tutti i Comuni l'Autorità comunale per l'educazione ha a sua disposizione un'amministrazione con un direttore (o un soprintendente) del servizio, che controlla le scuole e riferisce all'Autorità.

Appendice 2 – Passi scelti dal curriculum per la scuola dell'obbligo

1. VALORI FONDAMENTALI E COMPITI DELLA SCUOLA

La democrazia costituisce la base del sistema scolastico nazionale [...] tutta l'attività della scuola dovrebbe svolgersi in accordo con i fondamentali valori democratici [...] e tutti coloro che lavorano nella scuola dovrebbero incoraggiare il rispetto per il valore intrinseco di ogni persona come pure per l'ambiente che ci circonda [...].

Comprensione e solidarietà

La cura del benessere e dello sviluppo dell'individuo dovrebbe caratterizzare ogni attività scolastica [...].

Obiettività e approccio aperto

Oltre ad essere aperta a idee diverse e a incoraggiarne l'espressione, la scuola dovrebbe favorire negli alunni lo sviluppo della capacità critica affinché essi si formino un proprio punto di vista [...].

Eguaglianza di opportunità educative

L'educazione dovrebbe adattarsi ai bisogni e alle situazioni di ciascun alunno [...]. Gli obiettivi nazionali definiscono come raggiungere lo scopo [...].

Diritti e obblighi

[...] Partecipando alla programmazione e alla valutazione della loro educazione quotidiana, ed esercitando la possibilità di scegliere corsi, temi, attività, gli alunni svilupperanno la loro capacità di esercitare influenza e di assumersi le proprie responsabilità.

Il compito della scuola

La conoscenza è un concetto complesso che si può esprimere in varie forme – fatti, azioni, comprensione, competenze, esperienza accumulata – che sono tutte correlate e interagiscono [...].

2. OBIETTIVI E PRINCIPI GUIDA

Obiettivi

Obiettivi mirati a definire l'orientamento del lavoro scolastico [...].

Gli obiettivi fissati esprimono i livelli minimi che devono possedere gli alunni quando lasciano la scuola [...].

2.1 Norme e valori

La scuola dovrebbe attivamente e consapevolmente influenzare e stimolare gli alunni a fare propri i valori condivisi della nostra società e ad esprimerli nell'azione quotidiana.

Obiettivi a cui tendere

La scuola dovrebbe assicurare che tutti gli alunni:

- sviluppino la capacità di formare ed esprimere consapevolmente punti di vista etici basati sulla conoscenza e sull'esperienza personale;
- rispettino il valore intrinseco degli altri.

Principi guida

Tutti coloro che operano nella scuola dovrebbero:

- contribuire allo sviluppo del senso di appartenenza alla comunità e al valore della solidarietà [...];
- opporsi attivamente alla persecuzione e all'oppressione degli individui;
- mostrare rispetto per il singolo alunno e organizzare il lavoro quotidiano in modo democratico.

2.2 Conoscenza

[...] La scuola ha il compito di garantire che gli alunni acquisiscano e sviluppino le conoscenze indispensabili a ogni individuo in quanto membro della società e fornire una base per l'educazione ulteriore.

Obiettivi a cui tendere

La scuola dovrebbe cercare di garantire che tutti gli studenti:

- sviluppino curiosità e desiderio di apprendere;
- sviluppino un loro personale metodo di apprendimento;
- sviluppino fiducia nelle loro capacità.
[...]
[...]
- acquisiscano una buona conoscenza delle materie scolastiche e di altre aree tematiche per il loro sviluppo personale e per prepararsi al futuro.
[...]

Obiettivi da raggiungere

La scuola deve assumersi la responsabilità di garantire che tutti gli alunni che completano l'istruzione dell'obbligo:

- padroneggino la lingua svedese [...]
- padroneggino i principi matematici di base e siano in grado di usarli nella

vita quotidiana;

- conoscano e comprendano i concetti e i contesti fondamentali relativi alle scienze naturali e alle conoscenze tecniche, sociali e umanistiche.
[...]

Principi guida

Tutti coloro che operano nella scuola dovrebbero:

- individuare e aiutare gli alunni che hanno bisogno di particolare sostegno;
- collaborare per creare nella scuola un ambiente favorevole all'apprendimento e allo sviluppo personale.

L'insegnante dovrebbe:

- partire dai bisogni, dalla situazione, dall'esperienza e dal modo di pensare di ciascun alunno;
- rafforzare negli alunni il desiderio di apprendere e la fiducia nelle proprie capacità.

Altri titoli

2.3 Responsabilità e influenza degli alunni.

2.4 Scuola e famiglia.

2.5 Transizione e cooperazione.

2.6 Scuola e mondo circostante.

2.7 Valutazione e voti.

2.8 Responsabilità del capo di istituto.

[...] *il capo di istituto è responsabile dei risultati della scuola* [...].

Appendice 3 – Passi scelti dal syllabo di scienze (biologia, fisica, chimica) della scuola dell'obbligo

Obiettivi cui tendere nello studio delle scienze

Nell'insegnamento delle scienze, la scuola dovrebbe garantire che gli alunni:

- *per quanto riguarda la natura e l'uomo:*
- credano nella loro capacità di individuare modelli e strutture che facilitano la comprensione del mondo, e rafforzino questa capacità a livello verbale, scritto e di attività di ricerca;
- *per quanto riguarda l'attività scientifica:*
- sviluppino la capacità di comprendere come la cultura dell'uomo influenzi e trasformi la natura;
- sviluppino la capacità di cogliere le interrelazioni tra le loro osservazioni e i modelli teorici;
- *per quanto riguarda l'uso delle conoscenze:*
- sviluppino attenzione e senso di responsabilità nel loro "usare" la natura;
- sviluppino la capacità di usare le conoscenze scientifiche e le esperienze come base per esaminare le loro opinioni.

Obiettivi che gli alunni devono aver conseguito alla fine del nono anno di scuola:

- *per quanto riguarda la natura e l'uomo:*
- conoscano l'universo, la terra, la vita e lo sviluppo del genere umano;
- conoscano i cicli della natura e lo scorrere dell'energia tra i diversi sistemi naturali e tecnici della terra;
- *per quanto riguarda l'attività scientifica:*
- siano consapevoli di come si è sviluppata la conoscenza della natura e di come la percezione che l'uomo ha del mondo l'abbia formata e ne sia stata formata a sua volta;
- *per quanto riguarda l'uso delle conoscenze:*
- siano in grado di usare le conoscenze della natura, dell'uomo e delle sue attività per argomentare su temi quali ambiente, salute e rapporti interpersonali.

Appendice 4. Obiettivi concreti – passi scelti

Apprendere nella prospettiva di continuare ad apprendere lungo tutto il corso della vita:

- sviluppare e migliorare la qualità delle misure adottate nei confronti degli studenti che hanno bisogno di sostegno;
- sviluppare e migliorare le possibilità degli studenti di collaborare con il mondo dell'università e dell'industria.

Sicurezza:

- migliorare continuamente i piani e le azioni nei confronti di manifestazioni di prepotenza, sessismo, razzismo, xenofobia e per promuovere l'eguaglianza tra i sessi.

Partecipazione e influenza:

- sostenere il Consiglio degli studenti e favorire le condizioni pratiche necessarie per sviluppare la democrazia al suo interno e metterlo in grado di svolgere la propria attività.

Appendice 5. L'Agenzia nazionale svedese per il miglioramento della qualità della scuola

(da non confondersi con l'Agenzia nazionale per l'educazione)

- È responsabile del sostegno generale alle scuole nell'ambito delle aree individuate come prioritarie;
- sostiene lo sviluppo locale della qualità del lavoro e il miglioramento degli ambienti di apprendimento;
- stimola lo sviluppo della professionalità dei docenti;
- è responsabile del programma nazionale per la formazione dei leader scolastici;
- diffonde conoscenze, esperienze e ricerche tra i professionisti dell'educazione;

- partecipa ai networks nazionali e internazionali che promuovono il miglioramento della qualità della scuola.

L'Agenzia nazionale svedese per il miglioramento della qualità della scuola collabora con altri attori, come Comuni, scuole, università e sindacati interessati al miglioramento del sistema educativo. Flessibilità ed efficacia, rispetto per i bisogni e le situazioni locali come pure l'impegno su temi più a lungo termine sono gli elementi distintivi dell'Agenzia.

Interventi

Giovanni Trainito

Già presidente INVALSI

La normativa sull'autonomia scolastica

Estrapolare dalla complessa normativa sulla scuola soltanto quella che afferisce all'autonomia scolastica non risulta agevole, sia per l'impianto sistemico che la caratterizza, sia perché il modello organizzativo del nuovo sistema impone una concezione talmente diversa del "fare scuola" che per realizzarlo non è sufficiente apporare al vecchio modello solo alcuni limitati ritocchi.

Partendo da questa premessa ed escludendo per motivi di spazio e di tempo un'esposizione completa dell'intera materia, si può soltanto tentare una rappresentazione, quanto più possibile esaustiva, della normativa riguardante i punti più caratterizzanti dell'autonomia scolastica nel contesto del Servizio nazionale di istruzione, articolando il tema per grandi aggregati.

A metà degli anni Novanta prendeva corpo nel nostro ordinamento un percorso, iniziato nei decenni precedenti, finalizzato ad attribuire alla scuola italiana autonomia di azione, in campo sia gestionale che didattico, al pari di quanto era stato da tempo realizzato nei principali Paesi industrializzati europei. Infatti, già con i decreti delegati del 1974, che avevano introdotto importanti elementi di novità nella gestione del servizio scolastico, erano stati effettuati alcuni tentativi di modificare l'impianto verticistico e burocratico che da sempre caratterizza la scuola italiana. Per una serie di occasioni perse – si ricordano la mancata approvazione del disegno di legge Galloni nel 1989 e il decorso infruttuoso del termine per l'esercizio della delega prevista dall'art. 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 – si è dovuto attendere l'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta "legge Bassanini") per attribuire alle istituzioni scolastiche spazi di autonomia organizzativa, didattica e gestionale, che negli anni passati, in maniera informale e a volte al di là delle disposizioni legislative, molte scuole si erano già conquistati. In tal modo si è potuto dare legittimità e sistematicità a iniziative, esperienze, prassi che, per rispondere a esigenze delle singole realtà scolastiche, si erano diffuse negli istituti migliori in forza delle novità legislative introdotte dai decreti delegati del 1974, i quali, come ben si ricorderà, avevano consentito le sperimentazioni didattiche (dalle maxi alle mini, dalle assistite alle libere) e introdotto l'autonomia amministrativa.

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 nazionale di istruzione – dallo Stato alle Regioni, dagli Enti locali alle istituzioni scolastiche statali e paritarie, singolarmente o in rete – in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, autonomia e funzionalità. Una trasformazione che induce a riflettere sullo stesso concetto di “scuola statale” da intendere non più come “scuola dello Stato” ma, in senso lato, come “scuola della Repubblica”. Tale assetto delinea un Sistema nazionale di istruzione caratterizzato da tre rilevanti novità rispetto al passato:

- la molteplicità dei centri di elaborazione delle politiche sull'istruzione, adesso riservata esclusivamente allo Stato e, in futuro, risultante da una partecipazione a diversi livelli di una pluralità di soggetti (Stato, Regioni ed Enti locali);
- l'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia a tutte le istituzioni scolastiche senza distinzione di grado e ordine di scuola;
- l'integrazione nel Sistema nazionale di istruzione della scuola statale e della scuola paritaria, riconoscendo così a entrambi i segmenti del Sistema la piena legittimazione e titolarità dell'offerta formativa e alle famiglie una più ampia possibilità di esercitare il diritto di scelta educativa. Con la legge 10 marzo 2000, n. 62 - principale norma sulla parità scolastica - si è data, pertanto, ulteriore attuazione al principio di sussidiarietà e si sono poste le condizioni per un proficuo confronto tra diverse realtà formative.

È da segnalare che il nuovo assetto della scuola italiana si inserisce nel più ampio contesto della riforma della Pubblica Amministrazione avviata nel Paese: la citata legge 59/97, di cui è parte l'art. 21 in questione, si pone il principale fine di dare una nuova configurazione alle Amministrazioni pubbliche, sia mediante il trasferimento di compiti e funzioni dallo Stato alle Regioni, sia attraverso il riordino dell'apparato statale, da realizzarsi per mezzo dell'aggregazione e riorganizzazione dei Ministeri. Si tratta del “primo serio tentativo di attuare nel nostro Paese – a Costituzione invariata – una modernizzazione di tutto il sistema amministrativo, incentrato in primo luogo sui principi costituzionali dell'autonomia e del policentrismo”.

La legge 59/97 pone al centro della riforma della Pubblica Amministrazione il principio della sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, contesto nel quale l'autonomia scolastica si inserisce quale forma di autogoverno del sistema di istruzione e pertanto meritevole di tutela rispetto alle autonomie territoriali.

Pare quindi opportuno ricordare due decreti legislativi emanati in attuazione della citata legge 59/97:

- il D.Lgs. 30 luglio 1998, n.112, che conferisce ampie competenze a Regioni, Province e Comuni mediante lo strumento della delega di funzioni.¹ Questo provvedimento, anche se superato sul piano normativo dalle modifiche introdotte dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, all'art. 117 della Costituzione, risulta ancora significativo in quanto, ponendosi su una linea coerente con le indicate innovazioni costituzionali, ne anticipa la realizzazione;
- il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che riforma l'organizzazione del Governo e dei Ministeri. In attuazione di questo decreto sono stati adottati due provvedimenti in materia di Amministrazione scolastica – il D.P.R. 6 novembre 2000, n. 347, e il D.P.R. 11 agosto 2003, n. 319 – concernenti il riordino del Ministero

dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il sistema educativo nazionale persegue per dettato costituzionale la finalità di consentire ai cittadini l'esercizio del diritto sociale all'istruzione, la cui fruizione è assicurata dalla determinazione delle politiche scolastiche da parte dei pubblici poteri e dall'erogazione del servizio scolastico da parte delle singole scuole.

In questa trattazione si intende dedicare un'attenzione privilegiata alle istituzioni scolastiche - e quindi agli aspetti riguardanti l'organizzazione del servizio da esse fornito - quale momento "tecnico" del Servizio nazionale di istruzione, certamente diverso da quello "politico" che esercita la funzione di elaborazione delle politiche scolastiche mediante l'adozione degli atti di indirizzo e programmazione. La distinzione tra lato "politico" e lato "tecnico" del sistema appare in realtà parzialmente sfumata, perché le scuole, nell'operare le scelte di propria competenza, svolgono anch'esse un ruolo politico in senso lato, intervenendo per dare risposte appropriate alla comunità di riferimento. Si tratta comunque di decisioni necessariamente coerenti con le finalità nazionali, che rispecchiano l'unitarietà dell'intero Sistema, che si realizza dal livello centrale dell'Amministrazione a quello periferico delle singole istituzioni.

Si cercherà dunque di descrivere la normativa sulla autonomia scolastica, proponendo come punto di osservazione la scuola, le sue esigenze organizzative e gestionali, la sua *governance*, i rapporti con il territorio e con le istituzioni pubbliche che elaborano le politiche scolastiche.

Il Sistema nazionale di istruzione e la scuola autonoma

Per quanto riguarda gli aspetti istituzionali, bisogna ricordare che, in conseguenza delle modifiche apportate agli articoli 117 e 118 della Costituzione dalla legge cost. 3/2001, il Sistema nazionale di istruzione si realizza attraverso le funzioni e i compiti attribuiti allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali, da una parte, e alle istituzioni scolastiche, dall'altra.

Lo Stato è titolare della potestà legislativa esclusiva per la definizione delle norme generali sull'istruzione (art. 117, comma 2, lett. n) e per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m), nonché per l'individuazione dei principi fondamentali su cui si deve basare la legislazione concorrente regionale. In sostanza, allo Stato dovrebbero spettare esclusivamente compiti di indirizzo e valutazione finalizzati ad assicurare la crescita e l'unitarietà del Sistema: configurazione che non corrisponde all'attuale situazione, risultante dall'organizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca come prevista dal citato D.P.R. 319/2003.

Nell'assetto dell'Amministrazione scolastica centrale e periferica sono compresi anche gli organi collegiali territoriali, riordinati dal D.Lgs. 30 giugno 1999, n. 233²: in sostituzione del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, dei consigli scolastici provinciali e distrettuali, questa norma prevede l'istituzione accanto a un Consiglio superiore della pubblica istruzione a livello centrale, di consigli regionali dell'istruzione e di consigli scolastici locali, a un livello territoriale più ristretto. A questi nuovi organi spetta il compito di assicurare "rappresentanza e partecipazione

alle componenti della scuola e ai diversi soggetti interessati alla sua vita, alle sue attività e ai suoi risultati”³, coerentemente con l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Tuttavia, causa la mancata indizione delle elezioni dei relativi membri, questi nuovi organismi non sono stati ancora costituiti. È di tutta evidenza che la nuova configurazione degli organi collegiali territoriali appare più coerente con le novità del Sistema sia sul piano istituzionale sia su quello dell'erogazione del servizio da parte delle scuole. Infatti, il Consiglio superiore della p.i. e il consiglio scolastico regionale assumono compiti consultivi in relazione alle nuove competenze dello Stato e delle Regioni, mentre il consiglio scolastico locale rappresenta una risposta all'esigenza di raccordare le scuole con le realtà istituzionali, imprenditoriali e culturali del territorio.

Le Regioni sono titolari della potestà legislativa concorrente sull'istruzione (art. 117, comma 3) da esercitare nei limiti e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. La legislazione regionale dovrebbe dare concreta configurazione al Sistema regionale di istruzione nei suoi molteplici aspetti, con particolare riferimento alla programmazione dell'offerta formativa nel territorio, alla determinazione e allocazione delle risorse necessarie, alla definizione degli ordinamenti degli studi per le parti ad esse demandate dalla legislazione statale e, infine, all'indicazione delle modalità organizzative e gestionali delle istituzioni scolastiche.

In attuazione dell'art. 118 della Costituzione, agli Enti locali, e in particolare ai Comuni, spettano tutte le funzioni amministrative, con esclusione di quelle che richiedano l'esercizio unitario a un livello di governo più elevato, “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”⁴. Questa competenza dei Comuni, da intendersi in riferimento ai compiti di natura amministrativa sino adesso svolti dallo Stato o dalle Regioni, non dovrebbe riguardare l'attività amministrativa esercitata invece dalle scuole nell'espletamento del servizio.

Le istituzioni scolastiche – dotate di personalità giuridica e autonomia, ai sensi del medesimo art. 21 della legge 59/97 e delle relative norme attuative – sono i soggetti erogatori del servizio e si avvalgono della potestà di regolamentare la propria attività in funzione degli obiettivi indicati nel Piano dell'offerta formativa. La loro autonomia trova fondamento nell'art. 5 della Costituzione, riguardante il più ampio contesto della valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento, e in forza dell'art. 117, comma 3, della Costituzione è stata elevata al rango costituzionale. Essa ha il contenuto definito dalla legge statale: i suoi spazi e limiti si rinvergono, infatti, nel citato art. 21 e prevalentemente nel D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, riguardante la regolamentazione dell'autonomia scolastica.

A rendere più chiaro il quadro costituzionale di riferimento per la scuola italiana, nel senso di un superamento del vecchio modello basato sul carattere esclusivamente statale della programmazione scolastica, hanno contribuito anche due recenti pronunce della Corte costituzionale, le sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005, che riconoscono in materia il rilevante ruolo delle Regioni, da esercitare mediante la potestà legislativa concorrente.

Nel caso di definitiva approvazione (per il momento è stata approvata solo in prima lettura) della proposta di legge costituzionale che apporta ulteriori modifiche al Titolo V della Costituzione, la cosiddetta *devolution*, si renderà necessaria una rilettura del quadro istituzionale relativo al settore dell'istruzione e della formazione.

Rispetto all'assetto sopra descritto, l'emananda legge costituzionale prevede un nuovo testo del comma 4 dell'art. 117, che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

“b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;

c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione”⁵.

Sarà, pertanto, necessario coordinare le indicate disposizioni con quelle contenute nei commi 2 e 3 dello stesso art. 117, che, come illustrato sopra, prevedono rispettivamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato per le “norme generali sull'istruzione”⁶ e la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di “istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”⁷. Di certo, se l'espressione “organizzazione scolastica”, contenuta nel citato comma 4, sarà interpretata in senso ampio, ne risulterà diminuita l'autonomia delle scuole, che proprio negli aspetti organizzativi della vita scolastica ha uno degli elementi più qualificanti. Si deve inoltre rilevare che la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di gestione degli istituti scolastici e di formazione potrebbe, da un lato, presentare alcuni aspetti positivi deducibili da una possibile gestione unitaria dei due settori dell'istruzione e della formazione, che si troverebbero a coesistere nella stessa istituzione, con i vantaggi di realizzare economie di scala per l'utilizzo comune di strutture e mezzi e di offrire una più ampia gamma di opportunità formative ai giovani. D'altro canto, notevoli problemi discenderebbero dal fatto che tale gestione comporterebbe, di per sé, l'attribuzione, in via esclusiva, alle Regioni della provvista finanziaria e della gestione del rapporto d'impiego del personale scolastico. La differente disponibilità finanziaria da destinare all'istruzione e alla formazione nelle diverse realtà territoriali potrebbe accentuarne il divario economico, sociale e culturale. Inoltre, l'attribuzione a questo livello istituzionale della gestione del personale, senza una disciplina generale che garantisca un contratto di lavoro nazionale di base, l'esercizio della libertà di insegnamento e la possibilità di movimento nel territorio nazionale, avrebbe la grave conseguenza di regionalizzare, e potremmo dire di ghettizzare, il personale della scuola, inserendolo in distinti ruoli regionali, non più comunicanti tra loro.

Le istituzioni scolastiche: personalità giuridica e autonomia funzionale

Premesso che, come si è già detto, negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso sono state introdotte nella scuola italiana forme di autonomia gestionale e di sperimentazione didattica, la novità di maggiore rilievo in tema di autonomia scolastica risiede nel citato art. 21 della legge 59/97: con questa norma è stata infatti 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 ad alcuni aspetti amministrativi.

La personalità giuridica e la nuova autonomia scolastica sono attribuite alle istituzioni scolastiche a mano a mano che raggiungono “dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale tra domanda d'istruzione e organizzazione dell'offerta formativa”⁸.

I parametri per la determinazione di tali dimensioni sono stabiliti nel D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, emanato in attuazione dei commi 3 e 4 dell'art. 21 più volte citato. Sono utilizzati come criteri rilevanti a tal fine il numero degli allievi, l'ambito territoriale, di ampiezza differenziata secondo il grado di istruzione, le caratteristiche demografiche, geografiche, economiche, socioculturali del territorio e la sua organizzazione politico-amministrativa. L'art. 2, comma 6, dello stesso D.P.R. 233/1998 prevede la possibilità di costituire istituti di istruzione "comprensivi" di scuola materna, elementare e media e, nell'istruzione secondaria superiore, di unificare "istituti di diverso ordine o tipo che non raggiungono, separatamente, le dimensioni ottimali e insistono sullo stesso bacino d'utenza"⁹: tale istituzione assume la denominazione di "istituto di istruzione secondaria superiore". Le modalità di aggregazione dei suddetti istituti sono disciplinate dal D.P.R. 2 marzo 1998, n. 157.

Altra interessante novità introdotta dall'art. 7 del D.P.R. 275/99 nell'organizzazione scolastica attiene alla possibilità di costituire "reti di scuole" per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'istruzione: si tratta di un interessante modello organizzativo che consente alle istituzioni scolastiche autonome che vi aderiscono di realizzare in maniera sinergica iniziative e attività di comune interesse sulla base di specifici accordi. In tal modo, le scuole costituite in rete condividono le esperienze acquisite e le risorse finanziarie e professionali necessarie, aumentando le proprie potenzialità come interlocutori qualificati nei confronti della comunità.

L'ottimale dimensionamento delle istituzioni scolastiche, anche se finalizzato prioritariamente all'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia funzionale, ha comportato allo stesso tempo la riorganizzazione della rete scolastica secondo criteri di efficienza e di economicità. A questo risultato, certamente positivo, se ne accompagnano altri di maggiore rilevanza sul piano pedagogico-didattico che è opportuno ricordare. La creazione di istituti comprensivi consente di dare concretezza agli interventi per la continuità didattica nei confronti dei bambini della scuola dell'infanzia, della primaria e della secondaria di primo grado. L'unificazione di istituti di diverso ordine e tipo di istruzione secondaria superiore, anche se può apparire a volte priva di un fondamento pedagogico per la diversità dei piani di studio delle sedi coinvolte, ha l'indubbio vantaggio di ampliare l'offerta formativa della scuola in settori diversi, consentendo all'allievo una più ampia possibilità di scelta e, in caso di difficoltà, un più agevole riorientamento all'interno del medesimo istituto. Occorre aggiungere che entrambi i modelli descritti hanno consentito in alcuni territori il mantenimento di scuole che avrebbero dovuto essere soppresse per il mancato raggiungimento di un numero sufficiente di allievi.

La personalità giuridica e l'autonomia scolastica non sono peraltro sufficienti a stabilire quali siano gli spazi entro i quali le istituzioni scolastiche hanno libertà di scelta e di decisione rispetto ai soggetti, Stato o Regione, che elaborano le politiche sull'istruzione. È piuttosto necessaria un'analisi attenta delle norme che pongono limiti e condizioni al concreto esercizio delle potestà conferite alle scuole. Occorre, quindi, esaminare i diversi aspetti dell'autonomia secondo le note definizioni dettate dalla dottrina ponendo in rilievo gli aspetti che la favoriscono e quelli

che ne rendono difficoltosa l'attuazione.

Nel procedere a tale valutazione, occorre in ogni caso ricordare che l'art. 117, comma 3, della Costituzione, nell'attribuire competenza legislativa concorrente alle Regioni in materia di istruzione, precisa "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche". Questa "salvezza", che sembra chiaramente indirizzata all'attività legislativa delle Regioni, presuppone che la competenza a legiferare in materia di autonomia spetti allo Stato, rientrando quindi tra le norme generali sull'istruzione di cui al comma 2, lett. n) dello stesso art. 117. 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.

Personalità giuridica

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 a grado e ordine di appartenenza;
- l'altro esterno, ma utile per la creazione del Sistema nazionale di istruzione: consentire 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", purché paritaria¹⁰.

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 nei suoi effetti (i.e. nel perseguimento dei fini indicati dallo Stato). 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 funzionale

(amministrativa, gestionale, patrimoniale, negoziale, finanziaria, contabile)

L'art. 1 del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, 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" dal D.P.R. 275/99 per distinguerla da quella "territoriale" e consiste essenzialmente "nella capacità dell'ente di essere tributario di funzioni amministrative proprie afferenti ad uno specifico settore, sottratte, pertanto, alla titolarità degli enti pubblici territoriali"¹¹. In merito al concetto di autonomia giova ricordare che in dottrina essa è definita "la capacità di un'istituzione di curare da sé i propri interessi e di realizzare i fini che si è posta, utilizzando i mezzi finanziari di cui ha la disponibilità e avvalendosi di una propria struttura organizzativa". In sostanza si tratta della possibilità di autodeterminare sia il proprio assetto organizzativo e funzionale, sia le modalità di

realizzazione delle proprie finalità.

Limitatamente ai fini che perseguono, le istituzioni scolastiche hanno *autonomia normativa*, intesa come capacità di porre in essere norme giuridiche vincolanti nel proprio ambito, e autonomia amministrativa, definita come capacità di curare da sé i propri interessi. Sull'autonomia normativa si ricorda che le scuole adottano già da tempo i regolamenti interni per il funzionamento del consiglio di istituto e della biblioteca, per l'uso delle attrezzature e per la vigilanza sugli alunni¹² e il regolamento per la disciplina degli alunni¹³. 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 sanzioni¹⁴.

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). Conseguenza di 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, che in una visione sistemica configurano l'autonomia amministrativa, nelle sue varie espressioni, e, quindi, le potestà sopra evidenziate, sono diverse, alcune di lontana emanazione e altre recenti. Esse si rinvennero, 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, concernente l'attribuzione di funzioni alle istituzioni scolastiche, e all'intero decreto ministeriale 1° febbraio 2001, n. 44, contenente la disciplina regolamentare dell'attività finanziaria delle scuole¹⁵.

Dal contesto normativo sopra delineato si possono evincere, da una parte, l'ampiezza degli spazi di autonomia di cui la scuola può fruire e, dall'altra, la limitatezza di detti spazi in alcuni settori.

Si ritiene utile segnalare, come aspetto significativo, *l'abolizione di tutte le autorizzazioni e approvazioni* precedentemente previste nell'esercizio delle funzioni trasferite alle istituzioni scolastiche e conseguentemente il carattere definitivo degli atti da esse adottati (commi 6 e 7 dell'art. 14 del D.P.R. 275/99): ciò rappresenta un ulteriore elemento di "positiva rottura" del rapporto con l'Amministrazione scolastica. Di contro, si rilevano altri aspetti che rendono difficoltoso l'esercizio dell'autonomia. Innanzi tutto è debito puntualizzare che le potestà gestionali hanno una significativa rilevanza nella misura in cui sono accompagnate da adeguate risorse finanziarie che consentano il perseguimento degli obiettivi formativi.

Un contributo importante in tal senso è stato dato dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440, riguardante l'istituzione del fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. Le somme assegnate alle scuole in applicazione di detta legge e i contributi ordinari di funzionamento costituiscono le sole entrate stabili delle istituzioni scolastiche; d'altronde non è trascurabile la particolarità che questi, molto spesso, sono finalizzati a determinati interventi programmati dall'ente erogatore.

Le modalità di costituzione della dotazione finanziaria ordinaria delle istituzioni scolastiche sono disciplinate da diverse fonti legislative: l'art. 21, comma 5, della legge 59/97; l'art. 6 del D.P.R. 233/98; l'art. 29, comma 5, della legge 448/98. Da queste norme si evince la tendenza, in realtà più professata che praticata (come già si è detto per la legge 440/97), di erogare i fondi senza vincoli di destinazione, tranne nel caso di progetti promossi e finanziati con risorse a finalizzazione specifica.

In tema di reperimento di risorse finanziarie da parte delle scuole, va ricordato che il decreto ministeriale 1° febbraio 2001, n. 44, nel disciplinare la capacità negoziale dell'istituto autonomo, prevede per esso la possibilità di stipulare contratti e convenzioni di varia natura, alcuni dei quali finalizzati all'acquisizione di mezzi finanziari: i contratti di utilizzo dei diritti d'autore sulle opere dell'ingegno prodotte nello svolgimento delle attività scolastiche (art. 28), di alienazione di beni e fornitura di servizi prodotti dall'istituzione scolastica (art. 38), di sponsorizzazione (art. 41) e di vendita di materiali fuori uso e di beni non più utilizzabili (art. 52).

Non si rinviene invece una normativa adeguata a favore delle *donazioni di beni da parte di privati*. Se, da un lato, si sono registrati alcuni miglioramenti con il comma 6 dell'art. 21 del D.Lgs. 59/97 – che ha abrogato le disposizioni che prevedevano autorizzazioni preventive per l'accettazione di donazioni, eredità o legati – e con l'art. 1 della legge 22 giugno 2000, n. 192 – che ha abolito le imposte per le successioni e le donazioni – d'altro canto si deve rilevare che nel nostro ordinamento non esiste, come invece avviene in altri Paesi, una norma che consenta di detrarre dal reddito o dedurre dalle imposte le donazioni destinate alle istituzioni formative. Da notizie recentemente apparse sui quotidiani, risulta però che, nell'emanando provvedimento legislativo sulla competitività, è stata inserita una tale previsione in favore delle università e degli enti di ricerca.

Una limitazione ancora più rilevante all'autonomia delle istituzioni scolastiche deriva dalla disciplina della provvista e della gestione del personale. Si tratta fondamentalmente di

materia riservata alla diretta competenza del MIUR che, avvalendosi degli uffici periferici, determina le dotazioni organiche di personale nelle singole istituzioni scolastiche mediante parametri stabiliti per legge, pressoché annualmente modificati per esigenze di bilancio con la legge finanziaria. È inoltre lo stesso MIUR ad assumere il personale docente e ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario) sia a tempo indeterminato che a tempo determinato di durata annuale, nonché il personale dirigenziale.

In merito, *un primo rilievo riguarda l'entità delle dotazioni organiche*, che dovrebbe essere tale da consentire alla scuola autonoma di rispondere a tutte le sue necessità, secondo le indicazioni contenute nel comma 9 dell'art. 21 della legge 59/97 e i criteri applicativi stabiliti dall'art. 5 del D.P.R. 233/98 riguardanti l'organico funzionale. Per esigenze finanziarie, che negli anni passati hanno imposto tagli considerevoli agli organici del personale della scuola, tali disposizioni non hanno sino adesso trovato piena attuazione.

A prescindere dall'entità, la scuola autonoma ha inoltre bisogno di poter contare su una certa stabilità delle dotazioni organiche e dei finanziamenti, in modo da programmare la propria attività per un arco temporale adeguato. L'attuale sistema, caratterizzato da frequenti modifiche nei flussi di risorse umane e finanziarie conseguenti a mutamenti nelle condizioni di riferimento o nei parametri prefissati, senz'altro non favorisce la programmazione a livello di scuola.

Un secondo rilievo attiene alla provvista di personale docente che, oltre a essere operata dall'esterno e quindi senza un coinvolgimento nella scelta delle scuole autonome, avviene esclusivamente in relazione alle specifiche esigenze di insegnamento delle singole discipline previste negli ordinamenti degli studi. Se si considera, inoltre, che il personale docente in servizio è dotato di una ben determinata professionalità, correlata al proprio titolo di abilitazione all'insegnamento, e che vi è attualmente un'eccessiva parcellizzazione delle classi di abilitazione, la scuola autonoma affronta notevoli difficoltà nel rispondere alle diverse esigenze formative emergenti dal territorio, per l'impossibilità di destinare un docente a un insegnamento diverso da quello previsto dal titolo posseduto. Per consentire alle istituzioni scolastiche un migliore utilizzo del personale docente, tale da consentire la realizzazione del Piano dell'offerta formativa, appare, quindi, necessario operare una consistente riduzione delle classi di abilitazione mediante l'aggregazione delle discipline in grandi aree del sapere. Altra esigenza sarebbe consentire alle scuole di provvedere direttamente alla copertura di una parte dei posti disponibili nella dotazione organica: in tal modo l'istituto potrebbe disporre di uno strumento di flessibilità per porre in essere interventi didattici e organizzativi che integrino i piani di studio, li adeguino alle necessità formative provenienti dal territorio e rispondano alle richieste di formazione dei giovani. Nell'attuale situazione, le scuole autonome, con una dotazione organica completamente composta da docenti assunti per classi di concorso riferite a singole discipline, difficilmente possono operare al di fuori delle specifiche conoscenze possedute da tali insegnanti per realizzare interventi integrativi e migliorativi della qualità del servizio. Nel senso, auspicato, di consentire la provvista di personale docente direttamente da parte dell'istituto, si indirizza tuttavia l'art. 40 del menzionato D.M. 1° febbraio 2001, n. 44, che consente la stipula di contratti di prestazione d'opera con esperti per particolari attività e insegnamenti (non rientranti nella quota nazionale dei curricula di studio) al fine di garantire l'arricchimento dell'offerta formativa.

Un terzo rilievo riguarda il rapporto d'impiego del personale medesimo, in buona parte amministrato dalle scuole autonome in forza dell'art. 14 del D.P.R. 275/99, che ha attribuito alle istituzioni scolastiche funzioni già di competenza dell'Amministrazione centrale e periferica del MIUR. Si tratta sostanzialmente di un'attività che, svolta sulla base di specifiche e vincolanti indicazioni del MIUR, non rientra tra le materie di competenza della scuola autonoma. Si può, quindi, affermare che nella gestione del personale le istituzioni scolastiche e gli organi in esse operanti si trovano a svolgere un'attività non propria ma dello Stato, in una posizione gerarchicamente sotto-ordinata.

Le considerazioni sin qui esposte sulla gestione del personale derivano fondamentalmente dalla considerazione che alle istituzioni scolastiche si applicano le disposizioni contenute nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, relativo all'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche, in forza del comma 2 dell'art. 1 di detto decreto, che comprende tra le Amministrazioni dello Stato anche "gli istituti e scuole di ogni ordine e grado". Tutto il personale scolastico, dirigenziale, docente e amministrativo, tecnico e ausiliario, è da considerare pertanto personale dello Stato a tutti gli effetti e non personale della scuola autonoma.

Autonomia funzionale (didattica, organizzativa, di sperimentazione, ricerca e sviluppo)

L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche 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.

Come già accennato, nei decenni precedenti agli anni Novanta sono state realizzate nelle scuole molteplici esperienze, dalle sperimentazioni alle attività extrascolastiche di vario genere, alle diverse educazioni (ambientale, stradale, alla protezione civile, alla salute e altro), alle iniziative complementari e integrative per gli studenti: tutte queste iniziative intendevano arricchire l'offerta formativa della scuola e rispondere alle esigenze formative dei giovani, al di là e anche al di fuori dei curricula degli studi, ma in piena coerenza con gli stessi per le finalità formative. Le esperienze relative alle iniziative complementari e alle attività integrative per i giovani hanno trovato, fra l'altro, una specifica disciplina regolamentare nel D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567, integrato e modificato dai DD.PP.RR. 9 aprile 1999, n. 156 e 13 febbraio 2001, n. 105.

L'autonomia didattica e organizzativa, introdotta dai commi 8, 9 e 10 dell'art. 21 della legge 59/97 e disciplinata dal D.P.R. 275/99, ha consentito di dare organicità e piena legittimità agli interventi talvolta episodici e scarsamente strutturati delle scuole e di inserirli negli ordinamenti degli studi mediante l'elaborazione del Piano dell'offerta

formativa e la possibilità di definire liberamente l'attività curricolare, "nel rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale"¹⁶.

Il "Piano dell'offerta formativa" è il "documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa"¹⁷ delle singole scuole. Si configura come una sorta di statuto della scuola, elaborato con la partecipazione di tutte le componenti della comunità scolastica e rivolto sia verso l'interno, con il fine di determinare comportamenti coerenti e adeguati rispetto al contenuto del documento, sia verso l'esterno, per meglio consentire l'esercizio della libertà di scelta da parte delle famiglie.

È il Piano dell'offerta formativa a esprimere i contenuti dell'autonomia didattica e organizzativa della scuola, le scelte metodologiche e organizzative operate, gli obiettivi formativi che si intendono perseguire. Le modalità di elaborazione e approvazione del Piano sono disciplinate dall'art. 3 del D.P.R. 275/99.

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 e altri aspetti elencati nel testo del comma 9 e dell'art. 5 del D.P.R. 275/99.

Il citato comma 9 specifica inoltre 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 autonomia 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.

L'autonomia organizzativa e didattica, esercitata dalle istituzioni scolastiche singolarmente o in forme consorziate, consente infine di ampliare l'offerta formativa, prevedendo percorsi formativi per gli adulti, interventi di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, utilizzazione delle strutture e delle tecnologie anche in orari extrascolastici, partecipazione a programmi nazionali, regionali o comunitari e percorsi integrati di istruzione e formazione¹⁸.

Il ricorso agli strumenti dell'autonomia didattica e organizzativa rappresenta per il momento una possibilità più teorica che reale, in quanto mancano alcune delle

condizioni necessarie al loro esercizio. Si sono prima evidenziate alcune difficoltà nell'attuazione dell'autonomia, connesse alle risorse finanziarie e alla gestione del personale: tali difficoltà permangono anche con riguardo all'autonomia didattica e organizzativa, sia per l'ampliamento dell'offerta formativa, sia per la realizzazione di modelli organizzativi didattici innovativi, per i quali si richiederebbero norme contrattuali più flessibili sul servizio del personale docente. A queste difficoltà già rilevate se ne aggiungono altre più specifiche collegate alla didattica. Il D.P.R. 275/99 ha un impianto organico che prevede, per l'attuazione dell'autonomia didattica e organizzativa, la definizione di nuovi ordinamenti degli studi secondo le indicazioni contenute nell'art. 8 dello stesso decreto.

Il concreto esercizio di queste forme di autonomia richiede infatti che:

- i curricoli siano definiti non più mediante l'indicazione dettagliata del piano degli studi da svolgere nell'anno scolastico, ma in termini di "obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni"¹⁹ da raggiungere in un arco temporale;
- l'orario obbligatorio annuale complessivo di ciascun curriculum venga ripartito tra la quota nazionale obbligatoria (destinata alle discipline e attività comuni a tutte le scuole) e quota obbligatoria riservata alle singole istituzioni scolastiche;
- il tempo destinato all'insegnamento delle singole discipline sia stabilito come monte ore annuale e non più come orario settimanale;
- siano possibili le compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale entro limiti prefissati;
- siano fissati gli standard relativi alla qualità del servizio.

La mancanza di siffatti elementi negli attuali ordinamenti degli studi dovrebbe essere colmata dai decreti legislativi attuativi della legge di delega 28 marzo 2003, n. 53, relativa alla riforma del sistema nazionale di istruzione. Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, la primaria e la secondaria di primo grado, è stato già provveduto con il conseguente D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59.

In proposito, si può affermare che la citata legge 53/2003 presenta alcuni elementi che non favoriscono l'esercizio dell'autonomia didattica, sia perché all'art. 7 prevede che la definizione dei piani di studio avvenga con procedure e contenuti diversi dall'indicato art. 8 del D.P.R. 275/99, sia perché all'art. 2, comma 1, lett. l), stabilisce che i piani di studio contengano un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale, e una quota riservata alle Regioni, mentre nulla viene detto per la quota spettante all'istituzione scolastica.

Una particolare considerazione dell'autonomia didattica si ricava, invece, dalla terza prova scritta dell'esame di Stato conclusivo della scuola secondaria superiore: essendo elaborata dalla commissione sulla base delle attività svolte nella singola scuola, essa consente di tenere conto delle specificità contenute nel relativo Piano dell'offerta formativa.

Organi di gestione 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", indicando, 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 già menzionato D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che, si ricorda, riguarda il rapporto di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. Per miglior precisione, la disciplina della dirigenza scolastica, ivi compresa la materia del reclutamento, è contenuta negli artt. 25 e 29 del suddetto decreto 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"; ciò, però, "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici"²⁰;
- il raccordo tra i compiti affidati al dirigente scolastico e quelli spettanti all'Amministrazione scolastica periferica.

È di tutta evidenza che 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. Ciò pone un problema centrale, cui occorrerebbe dare una chiara risposta politica: la definizione di quanto il dirigente scolastico debba risultare vincolato dalle direttive ministeriali nella determinazione degli obiettivi della scuola. Di certo, nel migliore dei casi, il ruolo del dirigente appare essere quello di un mediatore tra le esigenze indicate a livello nazionale e le esigenze formative emerse nel territorio in cui opera l'istituto. Si tratta di un'opera delicata e particolarmente complessa, che può essere svolta agevolmente soltanto se i responsabili delle autonomie "forti", dallo Stato, alle Regioni, agli Enti locali, agiscono nel rispetto dell'autonomia "debole" delle istituzioni scolastiche.

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 1974²¹. 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, con il risultato di determinare situazioni di paralisi o di forti frizioni all'interno dell'istituzione. Un punto particolarmente complesso, ad esempio, riguarda l'approvazione del Piano dell'offerta formativa della scuola secondo quanto prescrive l'art. 3, comma 3, del D.P.R. 275/99. La procedura prevede che "il Piano è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dal consiglio di circolo o di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, dagli studenti. Il Piano è adottato dal consiglio di circolo o di istituto". Come può rilevarsi, non è previsto nella procedura il contributo del dirigente scolastico e non risulta ben definita la distinzione dei

compiti tra il collegio dei docenti, che elabora il Piano, e il consiglio di circolo o d'istituto, che lo adotta.

Da diversi anni si discute in Parlamento l'eventuale modifica della disciplina degli organi collegiali, con l'intento di renderla più coerente con l'attribuzione dell'autonomia scolastica e l'introduzione della qualifica dirigenziale, ma, sino ad ora, i tentativi sono risultati vani. Le soluzioni sinora avanzate appaiono peraltro poco convincenti, perché lasciano sostanzialmente immutato l'attuale impianto.

La distinzione tra funzione di indirizzo, programmazione e valutazione, da una parte, e gestione, dall'altra, dovrebbe essere il principio guida della riforma degli organi collegiali della scuola, con gli adeguamenti necessari alla particolare realtà della vita scolastica.

Autonomia e valutazione

Gli elementi dell'autonomia che consentono la possibilità di intervenire sui curricula e sull'organizzazione didattica rendono evidente l'esigenza che la scuola autonoma sia in grado di fare un'analisi dei bisogni formativi del territorio, di operare scelte adeguate alle attese e di monitorare la qualità dell'offerta educativa e dei livelli di apprendimento.

Da questa preliminare considerazione discende che non è possibile realizzare un servizio scolastico dotato di autonomia didattica e organizzativa senza un'opera costante e puntuale di valutazione della sua efficienza ed efficacia e, in sostanza, della sua qualità. Nello stesso tempo, ha senso valutare le istituzioni scolastiche se ciò può concorrere a migliorare la qualità dei servizi erogati, a stimolare la ricerca delle soluzioni migliori, ad attivare autonome iniziative di autovalutazione.

Questa stretta interconnessione funzionale tra autonomia e valutazione può generare un'innovazione continua e dinamica dell'offerta educativa convalidata dalla conoscenza dei risultati.

Sulla valutazione del sistema di istruzione nel nostro Paese si è ormai al termine di un lungo percorso avviato all'inizio degli anni Novanta. Un primo intervento è stato realizzato con il D.Lgs. 20 luglio 1999, n. 258²², che ha trasformato il Centro europeo dell'educazione (CEDE) in Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione (INVALSI), attribuendo ad esso compiti di natura prevalentemente valutativa nel settore dell'istruzione. Un secondo intervento è stato compiuto di recente, con il D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 286²³, che ha istituito il Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione in Italia e ha previsto un secondo riordinamento dell'INVALSI.

Attualmente, il compito principale del Servizio nazionale è valutare l'efficienza e l'efficacia del Sistema educativo di istruzione e formazione per quanto concerne le conoscenze e abilità degli studenti e la qualità dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e formazione professionale: si tratta di predisporre quindi uno strumento di conoscenza del Sistema nel suo complesso, per consentire ai responsabili istituzionali di operare scelte consapevoli nei livelli territoriali di competenza.

Sotto un altro profilo, parte dell'attività valutativa attiene a ciascuna istituzione scolastica autonoma e deve essere svolta internamente alla scuola, al fine di meglio conoscere la realtà educativa di riferimento e operare scelte adeguate. Per questa

autovalutazione delle istituzioni scolastiche, l'INVALSI svolge solo un compito di supporto e assistenza tecnica (art. 3, comma 1, lett. f, del D.Lgs. 286/2004). La concreta realizzazione dell'autonomia richiede, infatti, una diffusa consapevolezza da parte delle istituzioni scolastiche dell'esigenza di introdurre nella vita della scuola sistematiche rilevazioni sugli apprendimenti e sul funzionamento, che consentano di monitorare stabilmente i risultati raggiunti in relazione al Piano dell'offerta formativa.

In conclusione, si può affermare che in mancanza di numerose ed importanti tessere il mosaico dell'autonomia scolastica non è stato ancora completato nel nostro Paese. Ad ogni passo in avanti se ne contano altri indietro, come se ci fosse una sfiducia di fondo, con la conseguenza di dover registrare spesse volte la riappropriazione al centro di competenze decentrate.

In sostanza si tratta di una riforma incompiuta che presenta una varietà di aspetti: alcuni attendono ancora una disciplina normativa, altri che possiamo considerare "già normati" mancano di risorse adeguate, altri infine non sono attuati per mancanza di stimoli e di adeguata pratica.

Alla fine non rimane che esprimere l'augurio che cresca sempre di più la consapevolezza della necessità di avere una scuola autonoma nel nostro Paese (cioè di credere nell'autonomia scolastica quale strumento valido per migliorare la qualità della scuola italiana) e che di conseguenza, tutti, e in particolare le autonomie forti, dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, facciano un passo indietro per consentire alla scuola, che possiamo certamente definire autonomia debole, di crescere ed esplicare effetti positivi nella formazione delle giovani generazioni.

¹ Per l'istruzione e la formazione professionale si vedano gli artt. 135-147.

² Emanato in attuazione della delega prevista dall'art. 21, comma 15, della legge 59/97.

³ Art. 1, comma 1, del citato D.Lgs. 30 giugno 1999, n. 233.

⁴ Art. 118, comma 1, della Costituzione.

⁵ Si riporta il testo corrispondente della citata emananda legge costituzionale.

⁶ Art. 117, comma 2, lett. n della Costituzione vigente.

⁷ Art. 117, comma 3, della Costituzione vigente.

⁸ Art. 2, comma 1, del D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233.

⁹ Art. 2, comma 6, del D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233.

¹⁰ Sandulli, A., Il Sistema nazionale di istruzione, pag. 167.

¹¹ Sandulli, A., Il sistema nazionale di istruzione, pag. 169 e segg.

¹² Art. 10, comma 3, lett. a), del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

¹³ Si veda il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, recante lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria.

¹⁴ Si vedano le norme relative alla vigilanza sugli alunni.

¹⁵ Emanato in attuazione dell'art. 21, comma 14, della legge 59/97.

¹⁶ Art. 21, comma 7, della legge 59/97.

¹⁷ Art. 3, comma 1, del D.P.R. 257/99.

¹⁸ Si vedano l'art. 21, comma 10, della legge 59/97 e il D.P.R. 275/99.

¹⁹ Art. 8, comma 1, lett. b) del D.P.R. 275/99.

²⁰ Art. 21, comma 16, della legge 59/97.

²¹ Si vedano gli artt. 5-15 del Testo Unico approvato con il D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

²² Emanato in attuazione della legge 59/97.

²³ Emanato in attuazione degli artt. 1 e 3 della legge 53/2003.

Vittorio Campione

Esperto di sistemi educativi

L'autonomia finanziaria

“Tutto il sistema dell'autonomia scolastica si fonda sulla possibilità e la capacità delle Istituzioni scolastiche di raccordarsi con le esigenze del bacino d'utenza e di offrire opzioni didattiche ulteriori rispetto al sistema curricolare e, quindi, potenziare in concreto l'offerta formativa”.

Questa citazione, tratta dalla relazione sulla riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica frutto di un'indagine condotta dalla Corte dei Conti e pubblicata il 29 settembre 2004, esprime con precisione la finalità sostanziale dell'articolo 21 della legge 59/97: potenziare *in concreto* l'offerta formativa e raccordarsi con le esigenze del bacino d'utenza.

Poco oltre si sottolinea, in tale relazione, che “qualsiasi espressione di autonomia deve fondarsi sull'autonomia finanziaria” e poi, come conclusione dell'indagine, che “il fondamentale punto critico è rappresentato dalla difficoltà per l'Amministrazione Ministeriale nel suo complesso a svolgere il nuovo ruolo di governo del sistema” anche perché non in grado di valutare la corrispondenza fra progetti e risorse.

La stessa relazione richiama la nostra attenzione sul carattere negativo di finanziamenti originati quasi soltanto da parametri dimensionali, sulla permanenza di strutture (quali i CSA) che anziché coordinare e “servire” la scuola autonoma ad essa si giustappongono in modo sovraordinato, sulla insanabile difficoltà derivante dalla non coordinazione fra un bilancio riferito all'anno solare e la vita della scuola che va da settembre in avanti, distribuendosi su due mezzi esercizi finanziari. Come si vede si tratta di osservazioni che riguardano gli aspetti amministrativi *ma* in stretta relazione con quelli di carattere più strettamente istituzionale. La gestione delle risorse viene sanzionata non solo in quanto non ottimale ma anche in quanto, spesso, contraddittoria con le finalità della legge.

Anche le osservazioni sulla struttura dei finanziamenti sono interessanti per la nostra analisi: viene infatti considerato che, sotto il profilo eminentemente finanziario, le fonti di finanziamento sono riconducibili a tre tipologie: quelle provenienti dallo Stato, quelle che provengono da Regioni, Province e Comuni e quelle di altri Enti, delle famiglie, e degli sponsors e anche se i finanziamenti pubblici, e in particolare quelli a carico dello Stato, in teoria si suddividono in dotazione ordinaria e dotazione perequativa ed in finanziamenti non vincolati e finanziamenti vincolati, nella pratica essi attengono, in linea di massima, alla dotazione ordinaria ed in tale contesto la gran parte di essi si configura come finanziamento vincolato.

La conseguenza è che gran parte dei finanziamenti hanno un vincolo di destinazione,

e tale scelta (che viene fortemente discussa nelle Istituzioni scolastiche) è fortemente limitativa della possibilità di esplicitare in concreto l'affermata discrezionalità.

Fa da *pendant* a tale aspetto quello, al quale si è già accennato in precedenza, dei criteri di assegnazione delle risorse finanziarie che hanno caratteristiche essenzialmente dimensionali con riferimento ad *alunni, classi, unità di personale docente, educativo ed ATA, sezioni staccate e plessi*.

In questo modo la leva più importante che l'autonomia ha messo in mano alle scuole e a chi ha il compito di dirigerle viene di fatto bloccata: senza la possibilità di gestire le risorse in modo da ottimizzarle nel tempo e nella destinazione, la scuola autonoma corre il rischio di doversi limitare a gestire i suoi strumenti (personale e budget) come un ufficio periferico dell'Amministrazione.

È evidente l'inadeguatezza di indici "automatici" per indirizzare i finanziamenti: sarebbe necessario invece prevedere strumenti *premianti* che consentano di diversificare i finanziamenti sulla base dei risultati ottenuti, privilegiando quegli Istituti che hanno mostrato la capacità di impiegare le loro risorse per la realizzazione dei progetti inseriti nel POF e quindi nel Programma annuale.

In pratica la relazione della Corte conferma sia l'eccesso di vincoli nell'assegnazione delle risorse, con la conseguente mortificazione della progettualità, sia la negatività dell'adozione di criteri automatici legati al dimensionamento scolastico. E non trascuriamo di sottolineare la mancata assegnazione della *dotazione perequativa* che dovrebbe tener conto dei profili *geoeconomici e geo-culturali*.

La dotazione perequativa, oltretutto, potrebbe avere la funzione di integrare il budget di quelle istituzioni scolastiche che, per motivi diversi, incontrano difficoltà ad ottenere finanziamenti da terzi (famiglie o anche enti privati) e che, in mancanza, si trovano quindi ulteriormente svantaggiate.

Tutti questi rilievi ci aiutano a capire il peso e l'importanza della mancata *piena* introduzione dell'autonomia finanziaria che costituisce certamente il limite maggiore che l'autonomia delle istituzioni scolastiche si tira dietro fin dalla sua istituzione.

Sottolineo "piena" perché, anche se nell'articolo 21 della legge 59 del '97 il riferimento all'autonomia finanziaria non è presente, questo istituto è tutt'altro che assente nel percorso di definizione complessiva dei caratteri dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il riferimento infatti era contenuto nella legge 537/93 che per prima aveva introdotto l'autonomia scolastica nel nostro ordinamento e che poi, dopo le successive elezioni, decadde a causa della decisione del Ministro D'Onofrio che non attuò la delega attribuitagli dall'art. 4.

L'autonomia finanziaria era prevista anche all'inizio dell'iter parlamentare della legge 59 e poi non fu confermata per volere del parlamento.

Malgrado ciò il regolamento attuativo dell'autonomia, il D.P.R. 275 del '99, e vari atti ministeriali conseguenti (in particolare i D.M. 128 del 21 aprile 2000 e 44 dell'1 febbraio 2001) hanno aperto sia da un punto di vista normativo, sia amministrativo la strada alla "sperimentazione dell'autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche". Infatti nell'articolo 2 del Decreto Ministeriale 128/2000 si prevede esplicitamente che "le assegnazioni finanziarie disposte in favore delle istituzioni scolastiche nonché le ulteriori risorse a qualsiasi titolo concesse, costituiscono la dotazione finanziaria di istituto che può essere utilizzata senza alcun vincolo di destinazione" e nel Decreto Ministeriale 44/01 si dà alle scuole, fra l'altro, la possi-

bilità di stipulare contratti.

Bisogna ricordare che sia il regolamento (approvato ovviamente con le procedure parlamentari previste dalla Legge 400 del 1988) sia le norme successive erano esplicitamente frutto della più ampia consultazione istituzionale che mai la scuola italiana abbia vissuto e che impegnò l'Amministrazione e le scuole per oltre due anni. Le norme previste erano quindi frutto di un attento esame delle esigenze così accuratamente censite oltre che della volontà del legislatore. Purtroppo a tale dichiarazione di volontà non è seguita, anche per il diverso indirizzo assunto nel frattempo dalla politica del governo, la destinazione di risorse né, soprattutto, la creazione di quegli strumenti di supporto per l'autonomia (i Centri Integrati di Servizio) che avrebbero dovuto accompagnarla almeno per tutta la fase di avvio.

I CIS hanno rappresentato un'esperienza importante di valorizzazione delle capacità di autogoverno accumulate nelle istituzioni scolastiche in dieci anni di dibattito e sperimentazione dell'autonomia. La loro attivazione in talune realtà e il loro inserimento nelle linee guida approvate in sede di Conferenza Unificata il 19 aprile 2001 (e predisposte dai vertici dell'Amministrazione prima dell'azzeramento ad opera del nuovo governo) costituì la riprova di un cambiamento in atto anche in una Amministrazione che era divenuta consapevole (e partecipe) di una più matura capacità di governo di una dirigenza rinnovata e desiderosa di mettersi in gioco. La modifica degli indirizzi di governo su questo punto ha avuto, come osserva del resto la stessa Corte dei Conti che esprime "notevoli perplessità", un effetto assai negativo. Il risultato è stato che le scuole si sono trovate a non disporre di strumenti adeguati. Essi anzi sono in complesso insufficienti, sia sul piano delle risorse finanziarie sia su quello delle risorse professionali. In altri termini: le istituzioni scolastiche autonome non hanno più avuto a disposizione le risorse necessarie per sviluppare una propria autonomia reale né sul piano finanziario (finanziamenti dal Ministero in primis, ma anche dagli enti locali) né sul piano degli organici del personale. Anzi, in questi anni abbiamo assistito semmai ad una politica di progressiva riduzione delle risorse assegnate alla scuola statale (né quella non statale sta molto meglio, vista la gestione incerta della legge 62/2000).

Si sono ridotti nel tempo, ad esempio, i fondi assegnati dal MIUR alle scuole per l'offerta formativa (legge 440 del 1997), ma anche quelli per il funzionamento didattico e amministrativo.

La legge 440/1997 merita una considerazione specifica. Nata per creare nel bilancio del MIUR (allora MPI) un fondo destinato a contenere risorse destinate a spese di investimento e quindi a intaccare la tendenza che vede da sempre una prevalenza assoluta di quelle per il personale, la legge ha visto ridursi la provvista finanziaria ed è oggi gestita con criteri alquanto casuali e con una scarsa programmazione.

Sembra quasi che l'obiettivo della riduzione dell'incidenza della spesa per il personale nel bilancio del Ministero (obiettivo che nel tempo era divenuto comune a tutti gli schieramenti politici e a ogni componente del mondo della scuola) sia stato abbandonato e che oggi l'Amministrazione, ma anche chi ne è politicamente responsabile, si appaghi nell'essere il datore di lavoro con il maggior numero di dipendenti dopo il Pentagono.

Sull'insieme delle risorse finanziarie, comunque, assistiamo ad uno "strano" fenomeno. Non solo è diminuita l'entità dei finanziamenti da parte del MIUR ma questi giungono alle scuole con abbondante ritardo, perdendosi nei meandri fra

Direzioni regionali e CSA. In alcuni casi e per alcune voci (vedi il fondo di istituto o il fondo per le scuole ad elevata immigrazione) i ritardi assommano ad anni.

Quindi, come in una spirale perversa, ai “tagli” delle risorse assegnate si aggiungono la continua e persistente incertezza sulla concreta entità delle assegnazioni sulle quali contare e la ritardata effettiva disponibilità delle medesime, con pesanti conseguenze sulla realizzazione dei progetti e sullo stesso funzionamento delle scuole. Tale quadro concretamente deficitario non deve però far perdere di vista che vi è anche una debolezza nella impostazione iniziale che in buona misura deriva dalla convivenza non ben chiarita nel concetto di autonomia fra *autonomia dell'istituzione* e *autonomia nella funzione educativa*.

È indubbio che, nel dibattito che accompagna la approvazione della legge 59, non viene chiarito abbastanza che quella che viene dotata di autonomia è l'istituzione nel suo complesso e non solo la sua funzione didattica.

Se quest'ultima poteva forse prescindere dal pieno governo delle risorse finanziarie (e umane) l'istituzione scolastica senza di esso non è autonoma.

Non è infatti un caso che i paesi che hanno un alto grado di autonomia scolastica (misurato da parametri proposti da Eurydice e internazionalmente accettati) hanno anche un indice molto elevato di autonomia finanziaria. Né deve stupire che l'Italia perda, a causa della insufficiente autonomia finanziaria, un posizionamento complessivo che sarebbe invece soddisfacente.

Comunque, negli esempi relativi a Regno Unito e Svezia, testimoniati dalle relazioni di Peter Matthews e di Torsten Odmark che abbiamo ascoltato, possiamo osservare che nell'uno e nell'altro di questi paesi o più spesso in entrambi, il finanziamento è erogato dalle autorità locali che li assegnano alle scuole non solo in base alla dimensione. Le scuole utilizzano questi finanziamenti senza vincoli di destinazione, anzi viene esplicitamente sottolineato che sono utilizzati a “discrezione” e servono quindi anche, oltre che per il funzionamento ordinario, per gestire gli insegnanti, anche in termini di premi ed incentivi. Inoltre, in questi paesi, le scuole sono autorizzate ad utilizzare contributi da terzi (famiglie o imprese) e forniscono servizi a pagamento al territorio.

A questo proposito va ricordato (fonte “Analisi della spesa per l'istruzione” a cura dell'Invalsi, II, 2004) che mentre a livello europeo la quota di finanziamenti non pubblici per l'istruzione è del 5,6% (nelle materne del 16,4%) in Italia tale quota è meno della metà (2,2%).

L'autonomia finanziaria è da intendersi sia come possibilità di gestire i trasferimenti senza vincoli di destinazione sia come possibilità di reperire risorse aggiuntive. Come abbiamo visto, nel nostro paese (a differenza di altri paesi con noi confrontabili) è difficile sia l'una che l'altra cosa. Sbaglieremmo però se non vedessimo l'evoluzione che ha avuto (nelle scuole e nella società) un approccio più pragmatico a questo tema.

Un indirizzo del genere, che trovò al momento della legislazione istitutiva dell'autonomia delle fiere opposizioni di carattere ideologico originate dal timore di un processo di aziendalizzazione del servizio di istruzione, ha progressivamente conquistato terreno almeno nella prassi concreta relativa alla ricerca di finanziamenti esterni e meriterebbe una discussione approfondita per poter ricevere una adeguata sanzione legislativa (altro problema è quello della gestione del budget senza vincoli di destinazione che vede una opposizione dell'Amministrazione in tutte le sue

articolazioni in nome di un feticismo dei controlli centralistici che non trova l'eguale in alcun paese moderno).

Fino a quando il "costo della scuola" coinciderà, per lo stato, con il costo del personale e, per le famiglie, con il costo dei libri è evidente che il tema dell'autonomia finanziaria sarà profondamente viziato. Se invece il bilancio di una scuola arriverà a comprendere tutte le attività che vi si svolgono e le risorse (umane e materiali) occorrenti per quelle attività, si potrà costruire una politica di bilancio frutto (nelle uscite) di scelte anche differenti nella gestione degli indirizzi e (nelle entrate) di norme generali ma anche di specifici rapporti consolidati nel territorio. Se non vi è dubbio che la scuola è pubblica anche in quanto garantita dai finanziamenti pubblici occorrenti al suo funzionamento, essa è autonoma anche in quanto gestisce in proprio quelli e altri finanziamenti.

In generale però l'azione del legislatore, nazionale e regionale, dovrà guardare alla messa a punto degli strumenti per il governo del sistema di istruzione che potranno così dare ordine e sistematicità a una sperimentazione diffusa dei rapporti sul territorio: definizione dell'offerta formativa in rapporto ai fabbisogni e alle vocazioni produttive, definizione di percorsi di alternanza scuola-lavoro, definizione di forme di partecipazione. L'obiettivo è quello di garantire, anche se gradualmente, il passaggio delle istituzioni scolastiche dal ruolo di terminale di percorsi tutti uguali e programmati altrove a quello di protagonista, con le altre istituzioni, nella definizione di percorsi anche assai diversi.

E qui si innesta la questione delle risorse umane.

L'assunzione dei docenti da parte delle scuole è questione che non può essere esaminata in modo sommario e a partire da orientamenti di carattere ideologico. La stessa libertà di insegnamento, che è un valore costituzionalmente protetto e comunque imprescindibile, viene in qualche modo connessa all'assunzione da parte dello Stato. Naturalmente tutto ciò contrasta sul piano della coerenza logica con il crescente fastidio dei docenti a considerarsi dei puri e semplici impiegati dello Stato (o ancor peggio dei funzionari) anziché dei professionisti, e sul piano della coerenza normativa con il sopravvenire di novità ordinamentali quale l'art. 21 della legge 59/1997 e la legge 3/2001 che istituendo e dando dignità costituzionale all'autonomia delle istituzioni scolastiche danno piena dignità pubblica a una assunzione eventualmente affidata alle scuole autonome. Occorre però tener conto della storia e delle sensibilità esistenti nella realtà e poco conta che esse siano a volte condizionate dalla difesa di interessi di categoria che si immaginano minacciati.

D'altra parte va anche considerato che le polemiche e le critiche nei confronti del ruolo autoritario (in quanto monocratico) dei capi d'istituto si sono attenuate in notevole misura, anche se rimane sempre la preoccupazione di una possibile deriva clientelare, ed è quindi necessario che ogni ulteriore autonomia dei dirigenti scolastici nella gestione del personale sia accompagnata da norme e criteri di trasparenza e di tutela.

L'esigenza di aprire su questo terreno un confronto concreto di esperienze che vada oltre il puro e semplice dibattito reso necessario dallo sviluppo della stessa autonomia delle scuole, può trovare intanto un primo strumento nella normativa che già esiste (D.M. 44/2001) dove questa attribuisce alle scuole la facoltà di assumere personale docente per prestazioni contrattualmente definite e all'interno del piano dell'offerta formativa di cui la scuola si è dotata. Si potrebbe cioè immaginare un

percorso per cui le scuole utilizzano pienamente il potere loro assegnato dal regolamento dell'autonomia in ordine al curriculum di istituto e, su quello, procedono direttamente all'assunzione dei docenti necessari.

Non è un percorso semplice in quanto richiede, a partire da un'adeguata determinazione delle scuole che è tutt'altro che scontata e generalizzata, la difesa e la miglior regolamentazione della gestione autonoma del curriculum di istituto, la definizione di norme nazionali unificanti relative alle caratteristiche professionali obbligatorie per i docenti da assumere, una attribuzione di risorse alle scuole che preveda sia dotazioni organiche di personale sia risorse finanziarie cospicue ivi compresa una quota da utilizzare in funzione perequativa. Ma richiede soprattutto una cessione di sovranità dell'amministrazione e una assunzione di sovranità da parte degli istituti autonomi che può avvenire solo in presenza di un orientamento condiviso nato da un confronto fra posizioni non precostituite.

Si tratta però, credo, di un complemento necessario dell'autonomia definita nel 1997.

Le istituzioni scolastiche da sole non possono certo essere lo strumento unico per mettere a punto una capacità del paese di essere parte di quel complesso sistema europeo definito come la società della conoscenza più competitiva rispetto alle altre, ma è certo che, nel momento in cui la finalità del sistema educativo non è più quella di trasferire i saperi esistenti, esse hanno bisogno di corrispondere alle diverse realtà per essere in grado di soddisfarne i fabbisogni e interpretarne le vocazioni.

Per fare ciò l'autonomia finanziaria è lo strumento principale per consentire di *orientare al risultato* l'intero funzionamento dell'istituzione.

Non vogliamo certo dire che una gestione economica equilibrata dell'istituzione può avere un effetto taumaturgico sull'efficacia della sua azione educativa, ma è probabile che i vincoli di spesa e l'obiettivo di ottimizzare le risorse aiutino docenti, dirigenti e l'intera comunità ad avere quella che il codice civile definisce "la diligenza del buon padre di famiglia" nella gestione dell'impresa: bilanci ineccepibili, investimenti sulla qualità, organizzazione del lavoro finalizzata al miglior utilizzo delle risorse.

Decidere *a cosa* destinare le risorse finanziarie e *come* distribuire quelle umane può avvenire così in funzione di un programma e di una strategia condivisa all'interno e con l'esterno.

Forse così una parte dei 981 milioni di euro spesi lo scorso anno per supplenze brevi avrebbero potuto essere destinati diversamente e il 20% (prudenziali) di risorse inutilizzate nelle scuole per la farraginosità e l'erroneità delle procedure avrebbero potuto sostenere azioni positive.

Non ha senso avere fondi per un'attività che non serve. Serve poterli utilizzare per cose utili.

In conclusione per poter consentire alle scuole il massimo grado di autonomia e per poter contemporaneamente precisare eventuali messe a punto normative (che con ogni probabilità potrebbero intanto cominciare dal ripristino di quanto previsto nel citato D.M. 128 del 2000 e dall'implementazione delle opportunità indicate dal D.M. 44 del 2001) si possono prevedere azioni positive in quattro direzioni:

1. dare il massimo sviluppo alla costituzione di reti di scuole, ex articolo 7 del D.P.R. 275 del 1999;
2. dar vita, sia pure in modo informale, a strutture del territorio che vedano la

partecipazione delle comunità scolastiche e delle comunità locali per gestire l'insieme dei rapporti e per valutare fabbisogni formativi e risorse corrispondenti. Anche al fine di dare stabilità ad una necessaria "armonia" fra gli organi della scuola e quelli degli enti locali;

3. promuovere ed incentivare, anche attraverso gli strumenti indicati prima (reti di scuole e consigli del territorio) la partecipazione di soggetti non pubblici al finanziamento di taluni aspetti dei piani dell'offerta formativa;
4. avviare un'attività di formazione degli amministratori che sia nelle istituzioni scolastiche, sia negli enti territoriali sono impegnati su questi temi per condividere la specificità che la gestione dell'autonomia finanziaria di un'istituzione scolastica non può non avere rispetto a quella di qualsiasi altro ente.

Credo che elementi per sperimentare da subito ci siano nella normativa vigente. Certo siamo lontani da quel quadro di grande precisione e qualità che caratterizza altri paesi, a partire da quelli ospiti di questo seminario, però il recupero del ritardo attuale è possibile in questo campo più rapidamente che in altri in quanto alcune misure adottate (riforma del Titolo V, attribuzione della dirigenza ai capi d'istituto, costituzionalizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche) hanno stabilizzato il processo e dato prospettive certe a chi nella scuola opera con impegno e rigore.

Antonino Petrolino

Presidente European School Heads Association (ESHA)

L'autonomia organizzativa dei servizi

Un tentativo di definizione

Nel concetto stesso di *autonomia* – e di autonomia delle scuole in particolare – è racchiusa una potenziale ambiguità, che rimanda all'alternativa: autonomia *da* / autonomia *di*. Nel primo caso, il termine non indica uno spazio di iniziativa propria, ma un ambito, in tutto o in parte, *sottratto al controllo di terzi*. Nel secondo, descrive la condizione di chi ha facoltà e capacità di fare e di proporre, non in opposizione od in affrancamento *da*, ma in risposta ad esigenze e fini chiaramente individuati.

In alcuni contesti culturali, è quasi scontato che l'autonomia delle scuole sia *autonomia di*, in quanto l'istruzione è stata da sempre considerata come un bene del singolo, rispetto al quale lo stato – o, più in generale, l'autorità – ha solo funzione di garanzia e di supporto, ma non la titolarità dei contenuti, ed ancor meno quella dei fini.

Le scuole strutturano quindi parte significativa delle proprie attività intorno alle domande ed ai bisogni dei loro utenti. L'autonomia è uno strumento essenziale per la loro funzione, poiché nessuna autorità remota potrebbe decidere al loro posto quale corretta risposta formativa offrire ad esigenze molteplici, individuali e locali. In tanto esse sono autonome, in quanto solo chi opera con la conoscenza diretta del problema ne può impostare la soluzione. La loro autonomia si definisce e si articola quindi *in positivo*, come *autonomia di*.

Altri paesi (un esempio per tutti: la Francia) – sono figli di una tradizione diversa, in cui il sapere è considerato come cosa troppo importante per lasciare che siano i singoli a decidere dove cercarlo. Spetta a coloro che sanno – cioè sono riconosciuti *sapienti*, nel senso etimologico del termine – decidere per tutti, non soltanto *cosa* apprendere, ma anche *perché*.

Le scuole in questo caso hanno svolto – anche in modo tecnicamente egregio – una funzione di trasmissione e riproduzione di saperi, validati in una sede remota e distante rispetto a coloro cui erano destinati: i quali, *non sapendo*, non erano ritenuti in grado di formulare le *domande giuste*. Compito della scuola non era quello di individuarne i bisogni, ma di guidarli ad adattare le proprie esigenze alle risposte individuate a priori come *giuste e significative* rispetto ad un *alunno tipo nazionale*. Quando di autonomia si è cominciato a parlare – in buona parte per effetto della spinta del *villaggio globale* e del *mercato culturale* – essa si è connotata quasi di necessità come *autonomia da*; come l'emergere, *per sottrazione*, di spazi formativi non controllati *da chi sa per conto (ed a beneficio di) chi non sa*: ma, al contrario, destinati per la prima volta ad offrire risposte alle domande di coloro che fin lì non erano stati abilitati a proporre.

Tale è il caso dell'Italia, che è stata fra gli ultimi paesi ad adottare all'interno del proprio ordinamento l'autonomia scolastica, ma che stenta tuttora a comprenderne il senso. A tal punto che perfino coloro che dovrebbero esserne i maggiori sostenitori (le famiglie da una parte, i docenti dall'altra) vivono questo passaggio come una incombente minaccia, più che come una potenziale opportunità.

Una singolare *sindrome di Stoccolma* sembra pesare sulla nostra scuola: e fa sì che coloro cui finora non è stata consentita alcuna sostanziale libertà di scelta educativa (i genitori) o che hanno fruito di una libertà didattica condizionata dagli innumerevoli vincoli di sistema (i docenti) paventino per il proprio immediato futuro proprio l'allentarsi di quei vincoli e si trovino a considerare l'autonomia che viene loro proposta come un temibile rischio.

L'autonomia è certamente, in primo luogo, autonomia dei fini formativi, cioè *autonomia didattica*. La quale, per realizzarsi e crescere, richiede una seconda, e non meno importante, autonomia, che è quella organizzativa. Intorno a questa, appunto, si vuole qui proporre qualche riflessione.

L'autonomia organizzativa

Se i fini formativi sono stati, in qualche misura, rimessi alle scelte delle scuole autonome, questo non è certo avvenuto per incentivarne l'isolamento o l'autoreferenzialità rispetto agli utenti. Al contrario: la sede della committenza educativa, che prima era collocata unicamente al centro (il Ministero) si è in parte spostata proprio verso gli utenti e le comunità locali. Resta da inquadrare correttamente quale sia il ruolo degli operatori (in primo luogo, i docenti) nell'utilizzo dei nuovi spazi che si aprono.

Senza entrare nel merito di un'analisi che attiene piuttosto alla natura della *autonomia didattica*, è necessario però dire che – quando si decide dei fini dell'educazione – ci si avventura nel campo delle scelte che incidono sulla libertà dei singoli: e quindi in una sfera *politica*. Ora, in democrazia, la legittimazione all'agire politico discende da un mandato di rappresentanza. La legittimazione di cui sono portatori gli operatori della scuola è invece di natura diversa: una legittimazione tecnica, propria di chi è professionista riconosciuto nel proprio settore, ma che è chiamato a tradurre in atto (attraverso le mediazioni e le interpretazioni che scienza e coscienza gli dettano) le scelte di un committente diverso da lui.

L'autonomia delle scuole è quindi, prima di tutto, un'autonomia *strumentale*, cioè scelta dei percorsi per realizzare obiettivi definiti da altri. In questo senso, essa è fondamentalmente autonomia organizzativa, nella duplice accezione di organizzazione della didattica e di organizzazione dei servizi.

Spetta ad altri, nell'ambito del presente seminario, descrivere ed analizzare la prima. Quanto alla seconda, i suoi contenuti dipendono strettamente dalle scelte di primo livello. L'organizzazione dei servizi è, per definizione, di natura *servente*, cioè tale da dover essere flessibile rispetto agli obiettivi da realizzare. Di essa si deve quindi parlare solo in termini di modelli e non di strutture predefinite: perché, se questo accadesse, si realizzerebbe quel paradosso organizzativo 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.

Il significato dell'analisi che segue è quindi questo: cercare di comprendere se l'autonomia organizzativa delle scuole, così come essa si è venuta fino ad oggi configurando nel nostro paese, 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 che consentono di allocare le risorse ai fini.

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

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 qualche misterioso, e non di rado casuale, percorso – 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 tecnologie dell'insegnamento.

Al momento del loro avvio, nel 1999, esse erano indicate come gli unici canali da cui in futuro si sarebbe potuto accedere alla docenza. Cosa resta oggi di quell'impegno? Non è esagerato dire che esso è stato completamente disatteso fin dall'inizio. Contemporaneamente all'apertura dei nuovi percorsi, il Parlamento approvò la legge 124/99, che da un lato bandiva concorsi in base ai vecchi titoli (cioè senza alcun requisito realmente pensato per garantire la qualità dell'insegnare), dall'altro edificava, sulle macerie di trent'anni di leggi speciali, un nuovo e bizantino sistema di graduatorie permanenti, articolato in tre fasce, che nel volgere di cinque anni ha

elaborato una montagna di precari (oltre 400.000), tutti legittimati ad attendere la risposta alle proprie aspettative di impiego solo dal trascorrere del tempo e dall'incremento automatico dell'anzianità. Questo dato di fatto, che per le sue dimensioni quantitative costituisce un problema sociale impossibile da ignorare, è però il più serio ostacolo ad ogni tentativo di soluzione qualitativa al problema della formazione iniziale dei docenti: ivi compreso il non ancor emanato decreto legislativo attuativo della legge Moratti, che – prima ancora di aver visto la luce – ha compiuto una precipitosa ritirata rispetto ad un'iniziale tentazione di riscrivere in termini realmente nuovi la materia.

Altre leggi si sono nel frattempo incaricate di parcheggiare i docenti specializzati delle SSIS su un binario morto, riscrivendo a loro danno le tabelle dei titoli ed escludendo ogni riserva, anche parziale, di posti a loro beneficio. In cattedra si sale, di fatto, solo per anzianità ed in possesso delle tradizionali lauree disciplinari. Formazione iniziale in raccordo con le scuole? No, grazie.

Il *reclutamento* costituisce l'altro passaggio cruciale per una autonomia effettiva. Se i docenti vengono scelti ed assegnati alle scuole da un soggetto esterno, essi saranno vagliati in funzione delle priorità e degli obiettivi di quel soggetto: e non in funzione delle esigenze e dei fini formativi autonomi individuati dalle scuole come risposta alla domanda ed ai bisogni educativi dei propri utenti. Ed anche questa è teoria: perché in realtà *nessuno sceglie i docenti*.

Nella pratica, sono i docenti a scegliere la scuola, secondo un ordine del tutto aritmetico, e perciò *cieco*, determinato dalla somma di fattori esterni, come i titoli di servizio, le esigenze di famiglia ed il sistema dei trasporti. *Cieco* rispetto ai fini, si vuol dire: e quindi di ostacolo rispetto all'autonomia, che nella flessibilità dei fini ha la sua stessa ragion d'essere.

Non è un paradosso dire che, nell'attuale sistema, 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 personali e familiari, del tutto estranee a qualunque progetto formativo locale. Il quale, se tutto va bene, verrà dopo: e sarà quello che le risorse professionali casualmente riunite in una stessa scuola saranno in grado di elaborare. 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 delle carriere professionali.

- Il *contratto nazionale*, per definizione, 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 pluralità di ricorsi, che spazia dal giudice del lavoro al Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, e che finisce quasi sempre con l'annullare la sanzione: o comunque con lo spostarne la disponibilità in sede remota. Nessun responsabile organizzativo, di nessun settore pubblico o privato, è privo di qualche strumento di governo in questo ambito: lo è il dirigente della scuola detta autonoma.
 - Il sistema degli *incentivi* 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 degli stessi, regolato fin nei minimi dettagli dal contratto nazionale, senza alcun riguardo alle esigenze locali. Così com'è, risulta più idoneo a generare tensioni interpersonali che a sostenere politiche di gestione efficaci e flessibili.
 - Una *carriera* professionale, semplicemente, non esiste. Ogni tentativo per istituir-la si è finora infranto sulle secche dei divieti sindacali e delle resistenze del personale interessato. Ciò accade sostanzialmente perché una carriera 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, 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.

Risorse strumentali

Nelle 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, non è neppure questo il problema più serio: è che le scuole, rispetto a tale fondamentale risorsa, dipendono da scelte economiche, progettuali e tecniche totalmente gestite da terzi. 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 sono proprietarie degli edifici che occupano e possono, se necessario, modificarli ed ingrandirli. 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 amministrative – 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.

Risorse finanziarie

Quello delle risorse finanziarie rappresenta un altro esempio di come le scelte di fondo volute dalla legge siano poi state sostanzialmente vanificate per via amministrativa. Prima dell'autonomia, i bilanci delle scuole erano soggetti all'approvazione dei Provveditori; il che era coerente con una visione delle istituzioni scolastiche come delegate sul territorio all'attuazione di un progetto che non apparteneva a loro. Come i fini erano assegnati dall'esterno, attraverso i programmi ministeriali, così le risorse finanziarie giungevano già suddivise in capitoli ed articoli predefiniti, la cui dotazione era soggetta a preventiva approvazione esterna.

Con l'autonomia, sono stati sanciti due importanti principi:

- le risorse vengono attribuite, di regola, senza vincolo di destinazione: il che significa che le scuole possono finalizzarle agli obiettivi individuati in sede locale. È fatta salva l'assegnazione di somme vincolate a specifici fini;
- il bilancio non ha più una struttura di spesa predefinita e non è più soggetto ad approvazione esterna, per garantire la sua funzione di strumento flessibile rispetto a fini determinati in sede locale.

Tali principi sono stati recepiti in un regolamento, emanato con il Decreto 44 del 2001, e subito dopo dimenticati nei fatti. Ciò che si è verificato va in un senso totalmente diverso. Infatti:

- la grande maggioranza dei fondi attribuiti alle scuole per il loro funzionamento arriva già vincolata a finalità definite dall'amministrazione. Il contributo di finanziamento senza vincoli, che dovrebbe costituire il cuore dell'autonomia finanziaria, rappresenta solo una parte minoritaria e residuale. Si è così attuata, per via amministrativa, una controrivoluzione silenziosa: per effetto della quale il principio voluto dalla legge è formalmente osservato, ma svuotato di conseguenze pratiche;
- l'importo complessivo dei trasferimenti alle scuole è stato drasticamente ridotto a partire dallo stesso momento (2001) in cui il nuovo regolamento entrava in vigore. Nel volgere di tre anni, fino al 2004, esso è sceso a meno del 50% di quello prima disponibile. Nello stesso tempo, oneri prima finanziati a livello di sistema sono stati trasferiti alle scuole, come, da ultimo, i compensi per i revisori dei conti. Anche per questa via, l'autonomia reale di scelte viene compressa: perché gli obiettivi definiti dal centro ricevono finanziamenti diretti e finalizzati, mentre per quelli che le scuole dovrebbero definire in autonomia non vi sono risorse, prosciugate in misura crescente dall'obbligo di far fronte a sempre nuovi oneri di legge;
- le scuole funzionano secondo cicli di attività che vanno da un settembre all'altro, mentre i loro bilanci coincidono con l'anno solare. In aggiunta, essi possono essere predisposti solo dopo la comunicazione del finanziamento accordato, che non arriva mai prima del mese di febbraio ed unicamente in forma di acconto. L'accertamento dei saldi tarda ancora di diversi mesi, spesso oltre la fine delle lezioni e talvolta oltre l'esercizio di riferimento. Per questa via, nessuna reale

programmazione autonoma è possibile: resta solo l'affannosa copertura delle necessità improrogabili, il giorno dopo giorno, la navigazione a vista.

Non servono molte altre considerazioni per concludere che, sotto l'aspetto delle risorse finanziarie, l'autonomia organizzativa consiste soprattutto nella continua ricerca di quegli espedienti di finanza creativa che consentono alle scuole di sopravvivere alle molteplici inadempienze dell'amministrazione.

Una provvisoria conclusione

Questa pur incompleta ricognizione del sistema delle risorse e dei vincoli dimostra come l'autonomia organizzativa sia oggi ben lontana dal potersi dispiegare in modo efficace: e, di conseguenza, come quella progettuale e didattica non disponga degli strumenti per realizzarsi.

Vi sono, in questi ritardi, responsabilità amministrative: ma è certo che – accanto ad esse, e forse come causa di quelle – esiste anche un sostanziale ritardo culturale, che non è solo degli operatori locali.

In troppi sono sostanzialmente convinti che il patto fondamentale in materia di istruzione, che lega fra loro lo Stato, i cittadini e le scuole debba ancora funzionare secondo il tradizionale modello: lo Stato che da una parte garantisce ai cittadini il rispetto del loro diritto ad apprendere e dall'altra controlla l'azione delle scuole, per assicurarsi che rispondano alle esigenze definite in sede nazionale. In quest'ottica, le scuole non rispondono alla comunità ed ai propri utenti, ma solo allo Stato: e non hanno quindi bisogno di autonomia; anzi.

Un modello a *piramide*, in cui tutti i bisogni convergono verso un punto centrale dal quale vengono anche allocate e finalizzate le risorse necessarie per farvi fronte. Un modello di cui sarebbe miope non riconoscere i meriti storici nel far uscire a suo tempo un paese agricolo e paleo-industriale, fra i più arretrati in Europa, dalla sua condizione di secolare sottosviluppo.

Ma qui sta il punto: quel paese – *anche grazie a quella scuola* – non esiste più: e continuare ad offrirgli la risposta ad un problema di ieri non lo mette in condizione di compiere ulteriori progressi e di mantenersi all'altezza dei suoi sempre più agguerriti concorrenti. I mezzi non sono mai neutri rispetto ai fini e rispetto ai risultati: continuare a far vivere la scuola secondo un modello ottocentesco costringe la società a svilupparsi e crescere secondo ritmi e priorità che con quello siano compatibili; ovvero a cercare in altre sedi (scuole private, studi all'estero) la risposta ai propri bisogni. Almeno per chi se lo può permettere.

Tutto questo non risponde ai bisogni del nostro tempo e neppure a criteri di giustizia sociale. Volendoci limitare al nostro discorso di oggi, non è in ogni caso conforme ad una scelta che, sia pur faticosa e tardiva, il legislatore ha però compiuto. Questa scelta, che è appunto quella dell'autonomia, in tanto potrà raggiungere gli obiettivi di qualità e di sviluppo per i quali è stata pensata, in quanto sarà dotata di risorse adeguate e liberata dai vincoli che impediscono di metterle a profitto. Una reale autonomia organizzativa dei servizi non è solo il corollario di una scuola moderna: ne è la pre-condizione ed il sostegno indispensabile.

Paolo Ferratini

Insegnante nei licei

L'autonomia organizzativa della didattica

Io e Petrolino non c'eravamo parlati, ma l'ultima parte del suo intervento mi esime dall'esprimere alcune considerazioni che avevo intenzione di fare in premessa. Anche se esaminiamo i problemi che la scuola ha di fronte alla incompletezza dell'autonomia dal punto di vista precipuo dell'organizzazione della didattica, il dato non cambia. Esiste probabilmente un problema culturale prima che politico. È però vero che è una tradizione tutta italiana, anche se forse non solo italiana, quella di fare leggi molto avanzate, come è il caso della legge sull'autonomia, magari attraverso un processo legislativo, come benissimo è stato descritto da Trainito (lungo e mi pare di grande interesse, anche e proprio nelle difficoltà, negli arretramenti che esso ha dovuto affrontare, in un paese e in una cultura giuridico-amministrativa tradizionalmente poco propensi a valorizzare processi di autonomia reale e di sussidiarietà), dicevo che è tradizione nostra fare leggi anche avanzate e poi non esser in grado di mettere in campo le condizioni reali per la loro implementazione. Il caso dell'autonomia, sotto questo profilo, è veramente esemplare perché al trasferimento delle competenze non hanno fatto seguito i provvedimenti utili a sostituire, al tipico disegno di *government* verticale del paradigma precedente, un disegno di *governance* sufficientemente adeguato a consentire, sostenere, promuovere e valorizzare l'esercizio pieno ed effettivo dell'autonomia stessa. Ora, quando si parla di *governance* normalmente pensiamo ai livelli territoriali, ai livelli intermedi, e sicuramente questo è un aspetto importantissimo della nostra riflessione; ed è vero che anche la *governance* a livello territoriale subisce sul piano normativo *stop and go* continui e il quadro complessivo è assai opaco. Abbiamo Uffici Scolastici Regionali che, non essendosi incardinati nelle Regioni, hanno finito per sommare alcune competenze statali ad altre dei vecchi provveditorati, abbiamo dei Centri Servizi Amministrativi che, invece di essere struttura di servizio, finiscono per duplicare funzioni di controllo; insomma abbiamo una situazione che, con quella specie di infanticidio che è stato la cancellazione dei CIS, di fatto ha lasciato uno spazio, uno iato tra i livelli territoriali neo-centralistici e le scuole, che certamente non ha aiutato l'autonomia a crescere. Le stesse reti di scuole che, previste dalla norma, avrebbero dovuto dotare di peso specifico l'autonomia, non hanno avuto il rilievo che potevano avere, almeno per quanto concerne il versante dell'innovazione dell'insegnamento. Controprova empirica di questo fatto, che le scuole si servano ben poco di questo strumento per la costruzione di una modellistica autonoma riferita alla didattica, può venire dal caso dell'Emilia Romagna, regione peraltro fra le più avanzate. Nel 2004 erano attivi ben 331 accordi rete; di questi, 134 (35%), erano volti alla soluzione di problemi legati

al disagio (handicap, studenti extracomunitari, dispersione, etc.), 85 (27%) avevano per oggetto la formazione dei docenti, 39 (13%) la qualificazione della offerta formativa (musica, teatro, etc.) e soltanto 6, cioè il 2%, innovazioni relative ai modelli della didattica.

Va chiarito a questo punto che non si può dire che l'innovazione didattica sia ferma nella nostra scuola. Chi è dentro le scuole sa che vi sono esperienze, a pelle di leopardo, di grande qualità. Ma ciò dipende ahimè dalla qualità dei docenti, che sono sparsi *random* e pertanto queste esperienze, nel loro isolamento, non possono essere soggette a nessun processo di disseminazione. E si verificano dove, nelle singole scuole, ci sono delle "élites di fatto" che hanno costruito nel tempo, grazie a passione e competenza, *skills* e comportamenti che alla fine hanno facilitato l'innovazione e hanno infine migliorato l'*output* complessivo del proprio istituto. Quello che invece costituisce un dato inerziale, ben più degli aspetti gestionali che, tutto sommato, cominciano a essere esperienza concreta delle scuole, è l'incapacità di mettere in piedi modelli organizzativi che tengano e che in qualche modo producano risultati verificabili nel tempo. In gran parte delle scuole non si utilizza uno strumento che è messo a disposizione dalla normativa, a partire dal D.P.R. 275/99, che è la flessibilità del 15% del curriculum. Non viene utilizzato - o lo viene a minimo, solo per inserire qualche ora in più in qualche materia caratterizzante o per costruire qualche modulo di recupero - non viene usato, dicevo, perché l'approvazione di questa procedura di flessibilizzazione deve passare attraverso la forza caudina del confronto/conflitto tra dirigente e collegio docenti, organo sovrano in materia di didattica, all'interno del quale, per ovvi motivi di conflitti di interesse, lo scontro tra i singoli dipartimenti disciplinari in larghissima parte finirebbe per alterare la decisione o paralizzarla. Allora quando parliamo di *governance*, il vero tema non è quello del territorio, ma quello della *governance* a livello di singolo istituto scolastico. L'autonomia, proprio sul versante che la qualifica maggiormente, che è quello della didattica, non si può dare fino a che il modello organizzativo all'interno della scuola è schiacciato su una rigidità che corrispondeva perfettamente alle esigenze di un tempo, quando il paradigma "normale", fissato in eterno dal centro, non veniva mai messo in discussione. Se non si supera il modello *bottom-down* dirigente-collegio, e non si crea un'articolazione funzionale sufficiente di promozione e sostegno del cambiamento, non ci sarà nessuna innovazione reale e nessuna autonomia didattica. Mi ha colpito molto, nella relazione di Matthews, il *planning* mese per mese. Quel *planning* vuol dire progettualità non solo su carta; esso prevede tempi, momenti, incontri, sedi di discussione, di verifica e valutazione che sono assolutamente impensabili all'interno di un'organizzazione così rudimentale com'è quella della scuola italiana di oggi. Se non si supera tale rigidità è impossibile non dico sognarsi questo *planning*, ma neppure utilizzare le risorse del 15% che dicevo. Di fronte a questa analisi un po' tagliata con l'accetta che vi ho proposto, normalmente l'inerzia delle scuole viene spiegata con argomenti che sono sicuramente di peso, ma a mio parere non sono decisivi. Si dice di norma che le scuole sono inerti di fronte a queste potenzialità perché esiste una grande consuetudine alla eterodirezione; dall'altra parte manca qualunque tipo di *accountability*, quindi il fatto di non dovere rispondere dei risultati funziona come disincentivo a produrre novità e a formulare un'identità propria e a essere creativi. Si adduce la scarsa cultura del risultato e quindi il fatto di essere abituati ad una cultura che bada più alla correttezza del

procedimento che all'efficacia degli esiti. Tutte cose vere. Ma se noi ci fermiamo qua, ci fermiamo alla superficie del problema. Quello che manca è che, da una parte c'è ancora un'insufficienza del quadro normativo che va assolutamente colmata, non soltanto e tanto per le norme che riguardano l'autonomia, ma per quelle che devono invece dare un quadro organizzativo diverso alla *governance* della scuola e cioè devono consentire di costruire una struttura organizzativa adeguata alla complessità da mettere in campo.

Che cosa manca? Faccio tre esempi. 1) È del tutto impossibile costruire all'interno di un ciclo un curriculum verticale, senza avere piena autonomia nella disposizione del monte-ore pluriennale. È quello che accade in Svezia, dove il monte-ore fissato è appunto spalmato su più anni, permettendo a ciascuna scuola di disporre verticalmente nel curriculum di differenti quote annuali, a seconda dei progetti modulari che ciascuna scuola decide di approntare. Noi fatichiamo ancora a ragionare in termini di monte-ore annuo. 2) Sul piano del contenuto. In molti contesti europei e non solo, abbiamo dei curricula (penso alla Svezia e all'Inghilterra, ma anche ad altri casi stranieri), dove, soprattutto nella zona alta del secondo ciclo, l'autonomia da parte della scuola nella distribuzione delle discipline si aggira intorno al 30%. Stiamo parlando del doppio del 15%; ma più ancora dell'autonomia del curriculum il problema vero è che cosa vogliamo mettere noi come meta educativa. Vogliamo cioè cominciare a ragionare in termini di standard o continuiamo a parlare di programmi ministeriali, anche se poi li chiamiamo obiettivi specifici di apprendimento, che sono poi i programmi ministeriali buttati fuori dalla porta e rientrati dalla finestra? E riprendendo quindi il tema fra fini e strumenti di cui trattava Petrolino prima, quali finalità condivise deve porre per tutti lo Stato? Credo che il quadro normativo, anche da questo punto di vista, sia assai carente. 3) Ma la questione veramente chiave è lo stato giuridico degli insegnanti e quindi una cosa che non c'entra direttamente con l'autonomia ma che è l'unica strada per ridefinire davvero chi deve fare cosa all'interno della scuola dell'autonomia. Ora, per superare la dicotomia dirigente-collegio bisogna passare sostanzialmente da un modello in cui tutti fanno le stesse cose senza avere un fine condiviso ad un modello in cui il fine è condiviso ma ciascuno fa la sua parte. Non sta scritto da nessuna parte infatti che ciascuno debba fare la stessa cosa che fanno tutti gli altri; va cioè rovesciato sotto questo profilo il modello culturale, prima ancora che organizzativo, della scuola. Se il dirigente, a mio parere, all'interno della scuola dell'autonomia deve stare poco fisicamente dentro la scuola e molto fuori e impegnarsi in un'attività di *fund raising* e di *networking*, dovrà però delegare tutta una serie di funzioni ad uno staff di sua scelta (e quindi, lo dico fra parentesi, è essenziale passare ad un modello di reclutamento che preveda la chiamata diretta da parte delle scuole), uno staff all'interno del quale ci siano figure che non necessariamente devono essere moltiplicate (io per esempio mantengo molte perplessità sul *tutor*, che credo debba essere una mansione da tenere incorporata nella funzione docente), ma devono essere figure – chiamiamoli *project leader* – capaci di dirigere veri e propri progetti. Queste figure devono essere riconosciute, devono avere mansioni specifiche, e devono avere naturalmente un riconoscimento economico adeguato.

In chiusura, quattro temi su cui, dal punto di vista della didattica, secondo me la scuola autonoma dovrebbe lavorare, con queste condizioni di risorse ridistribuite, ricordando che, come ci dicevano gli schemi del planning di Matthews, le innovazioni

devono essere progettate, realizzate, valutate, corrette e aggiornate. 1) Da una parte l'organizzazione del curriculum (modularità e orario flessibile). Questo è un grande problema che, all'interno della esperienza concreta delle scuole, si affronta soltanto se c'è la competenza organizzativa e la capacità di trovare le forze e le alleanze necessarie per portare avanti un progetto di questo genere. Si tratta di individuare una figura ad hoc che sia in grado di svolgere questa funzione delicatissima, che non può essere delegata a chiunque. Potrebbe essere lo stesso capo d'istituto ad esercitarla, ma si porrebbe, allo stato attuale delle cose, il problema della conflittualità con il collegio di cui parlavo sopra. 2) Il tema della valorizzazione del personale. Il personale all'interno di una scuola va valorizzato per le cose che sa e che sa fare, per la storia individuale di ciascuno; questo non avviene perché non c'è consuetudine a praticare una "politica del personale" all'interno della scuola. 3) La valorizzazione delle vocazioni della scuola e del territorio, altro tema relevantissimo, che però richiede di essere governato da una figura capace di stabilire e mantenere relazioni. Valorizzare la vocazione della scuola significa riconoscere le potenzialità della sua storia e della sua tradizione, che ovviamente varia da un istituto ad un altro, le dotazioni strumentali interne e quelle esterne presenti nel territorio circostante, etc. 4) Quarto punto, il tema chiave della valutazione e dell'autovalutazione che non può essere una cosa lasciata esclusivamente ai valutatori esterni. Se non nasce una cultura dell'autovalutazione come prassi costante all'interno delle scuole, esse non accetteranno di essere valutate. Ma anche in questo caso, occorre che le scuole individuino risorse di personale specifiche cui affidare questo compito.

Testimonianze

Rosario Drago

Consigliere ministeriale MIUR

Un ripensamento del tempo-scuola

Le origini del tempo scolastico

Il tempo è la risorsa più importante e preziosa dell'insegnamento e dell'apprendimento. Fin dalle origini della scuola l'organizzazione del tempo di lavoro degli studenti e degli insegnanti è stato al centro di una attenzione particolare. I Gesuiti (1599), tra i primi, hanno accuratamente ripartito il tempo in tre dimensioni fondamentali: la lezione, lo studio individuale e la ricreazione, all'interno di una organizzazione "totalitaria", che occupava l'intera giornata dei ragazzi, 24 ore su 24. A questa ripartizione corrispondeva anche una coerente definizione degli spazi. L'edificio scolastico era – come in gran parte rimane – una combinazione di un modulo seriale, l'aula, l'unità di misura della scuola, alla quale si connettono altri spazi funzionali non essenziali, ma utili alla circolazione fluida e ordinata degli attori della scena educativa (corridoi, atrio, cortile).

Questa ripartizione cartesiana del tempo e dello spazio solo di recente – con la scolarizzazione di massa – è stata messa in discussione da due fenomeni di importanza epocale:

- a) il riconoscimento – in famiglia, nella società e nella cultura – della soggettività dello studente e la conseguente rivendicazione del "tempo scelto", cioè di un diritto a gestire liberamente, per i propri bisogni personali, un certo numero di ore della giornata, sottratte allo studio e in concorrenza col tempo assegnato al mestiere di allievo. Un tempo che viene speso soprattutto per le relazioni con i pari sia dentro che fuori dello spazio e dell'orario assegnato alle lezioni o allo svolgimento dei compiti. Non è un mistero per nessuno che buona parte dei ragazzi va a scuola "volentieri" perché la scuola è l'unico posto dove oggi è tenuta in cattività una generazione dopo l'altra di giovani. Il conflitto quindi tra tempo per studiare e tempo scelto non è un conflitto esterno alla scuola, ma invade tutti gli

interstizi lasciati liberi dall'organizzazione scolastica;

- b) la presenza sempre più invadente dell'extrascuola, cioè di attività di apprendimento e formazione centrate sui consumi, che sono in evidente polemica con la struttura tradizionale del curriculum scolastico, che viene gradualmente eroso e perde la propria centralità e il proprio prestigio (a cosa serve studiare?) nell'agenda quotidiana di molti giovani studenti.

Queste due dimensioni hanno aggredito la ripartizione standardizzata del tempo ed hanno dato origine a comportamenti imprevedibili con esiti che purtroppo non sono oggetto di ricerca.

Di certo, queste due novità sono alla base di un conflitto tra gli studenti e la scuola che viene occultato attraverso aggiustamenti e negoziazioni "silenziose", che consentono al sistema di mantenere il proprio equilibrio, anche se privano gli studenti del senso di stare a scuola.

Questa continua contrattazione delle condizioni di vita e, in particolare, della utilizzazione del tempo, si basa, da una parte, sulla rinuncia della scuola – e degli insegnanti – a molte delle proprie pretese, e, dall'altra, sull'accettazione degli studenti di "stare al gioco", pur in un clima di disincanto e di disillusione verso le "promesse" della scuola.

Il tempo: una dimensione in gran parte sconosciuta

Purtroppo, la dimensione temporale e la sua traduzione amministrativa (gli orari) sono un oggetto sconosciuto in Italia sia sotto il profilo storico che psicosociale e antropologico. Tale "ignoranza opportunistica", direbbe un sociologo come Myrdal, risulta necessaria per onorare il compromesso tra le corporazioni (sindacato, associazioni disciplinari, burocrazia, politici, accademia) e gli studenti che tiene in piedi la scuola, "come se" fosse effettivamente un luogo deputato all'apprendimento e destinato a creare le condizioni più favorevoli alla sua costruzione.

In realtà della dimensione dello stare a scuola dei ragazzi noi non sappiamo quasi nulla.

In Italia, in particolare, termini della ricerca europea come *vie scolaire*, *schooling*, *métier d'étudiant*, *tolerance for education* non fanno parte della riflessione pedagogica. Discipline come l'ergonomia, l'igiene, la cronopsicologia scolastiche e lo studio dei "ritmi di apprendimento" non hanno alcuna legittimità accademica nell'ambito delle cosiddette scienze dell'educazione. Le altre scienze non ritengono che si tratti di argomenti degni di studio.

Il processo di inconsapevole occultamento delle condizioni con cui l'organizzazione scolastica può favorire o meno il processo di apprendimento è avvenuto in Italia con il trionfo dell'idealismo. Prima di tale vittoria culturale a cavallo tra il XIX e il XX secolo, l'impegno dei nostri migliori intellettuali su tematiche vicine a quelle che intendiamo offrire alla riflessione era vivacemente presente nel dibattito nazionale. Un grande filologo come Giorgio Pasquali (1941), ma anche il suo collega Augusto Monti (1925), intervenivano contro il "sovraccarico" dei compiti per casa e delle materie, in difesa della salute psichica e fisica degli studenti; Luigi Einaudi, ex insegnante di liceo, in un lucidissimo intervento sul "Corriere della sera" polemizzava contro gli orari lunghi (nel 1913 il liceo occupava i ragazzi 24 ore la settimana!), e

prima di lui aveva detto a parole fondamentali un genio della matematica e della didattica come Giovanni Vailati (1906):

“Uomini colti, insegnanti, studiosi di pedagogia, che respingerebbero con terrore la proposta di impegnarsi, fosse anche solo per una settimana, ad assistere a tre conferenze al giorno, l’una di seguito all’altra, anche sui soggetti che maggiormente li interessassero, non sembrano vedere l’assurdità didattica, igienica, e psicologica di ordinamenti scolastici che costringono i ragazzi dai dieci ai diciotto anni a rimanere inchiodati, in media per cinque ore al giorno, durante anni interi, sui banchi della scuola, come se non vi fossero altri mezzi per ottenere gli scopi che così si raggiungono o, per parlar più esattamente, gli scopi che si crede così di raggiungere, poiché il risultato finale di questo sistema di coltura intensiva – troppo simile al sistema di nutrizione posto barbaramente in opera nelle campagne della bassa Lombardia per ottenere i prelibati fegati d’oca – si riduce troppo spesso a questo, di far nascere in tutti gli alunni, e spesso nei più intelligenti, una tale ripugnanza a tutto ciò che sa di scuola o che abbia attinenza a ciò che vi si insegna, da far quasi ritenere una fortuna che nei programmi scolastici si sia data tanta parte a ciò che non val la pena di essere saputo: così almeno lo scolaro, per quanto esca dalla scuola sfornito della più parte delle cognizioni che meglio servirebbero per l’adempimento delle sue funzioni di cittadino e di padre di famiglia e per l’esercizio della professione a cui si aspira, non ne esce almeno spoglio anche di qualunque desiderio e impulso a procurarsele per proprio conto non appena ne riconosce l’utilità”.

E nello stesso senso si esprimeva Gaetano Salvemini (1908).

Ma gradualmente si affermò il discorso – chi non ricorda le parole di Gramsci (1932): *“Anche lo studio è un mestiere, e molto faticoso, con un suo speciale tirocinio anche muscolare-nervoso: è un processo di adattamento, è un abito acquisito con lo sforzo, la noia e anche la sofferenze”?*) – che lo studio, per essere tale, deve essere associato alla fatica, al sacrificio, al dolore di imparare, niente di più lontano dalla soggettività dello studente di oggi. In tal modo l’analisi scientifica sulle condizioni di lavoro dei ragazzi divenne irrilevante e la ricerca si sentì esonerata dalla riflessione sull’organizzazione dei tempi e degli spazi dello stare a scuola. Così, – negli anni Cinquanta – cadde nel vuoto l’intelligente impegno polemico di Guido Calogero (1953), che accusava di sadismo questa impostazione “penitenziale” del mestiere di studiare, che ancor oggi gode di grande credito:

“Anche i laici più inveterati, in Italia, credono nel peccato originale. Il ragazzo è originariamente sbagliato, storto, e deve essere fatto soffrire durante tutta la sua fanciullezza e l’adolescenza, per diventare adulto. Egli vorrebbe divertirsi. No, deve sgobbare (quando si potrebbe studiare il modo di farlo lavorare in modo divertente). Egli vorrebbe leggere libri piacevoli. No, deve leggere libri noiosi (noiosi, beninteso, anche per l’insegnante, quando ce ne sarebbero tanti che potrebbero nello stesso tempo divertire lui e loro). Egli vorrebbe sentir parlare di problemi che lo interessano. No, deve sentire parlare di problemi che interessano i suoi maestri (o che i programmi del ministero presuppongono che interessano i suoi maestri, i quali poi troverebbero forse più interessanti i problemi suoi)”.

Gli stessi studenti – come dimostrano le vicende del lunghissimo ’68 italiano e i contenuti rivendicativi dei cosiddetti “movimenti” - hanno preferito restare sul terreno dell’“idealismo”, della contestazione delle “riforme”, del sostegno alle

rivendicazioni degli insegnanti, affetti da una specie di sindrome di Stoccolma, piuttosto che riflettere sul loro modo di lavorare a scuola. Lo studente “attivo” nelle assemblee delle scuole italiane sa riassumere con una certa efficacia i contenuti (compresi gli emendamenti) dell’ultima legge finanziaria in discussione e tradurre in slogan una piattaforma contro i “tagli” all’occupazione del personale ed anche degli orari (“Scuola: ripartono le occupazioni. Contro la riduzione di ore e materie. Contro la sostituzione del tempo scuola con il lavoro in azienda”, Corriere della Sera, 12 aprile 2005), ma non saprebbe mettere insieme una sola idea che riguardi il miglioramento delle condizioni del suo mestiere di giovane che studia.

Non è consolante che altre “battaglie” pedagogiche sacrosante come la contestazione del tema in classe (da Fraccaroli a Tullio De Mauro), delle interrogazioni e dei metodi di valutazione arbitrari (da Visalberghi a Gattullo, a Vertecchi), della monotonia dei tempi scolastici, dell’assenza del “fare” e del conseguente monopolio della lezione magistrale (ancora Tullio De Mauro - 1997, per tutti), abbiano condiviso la stessa disfatta.

Di tutto questo diamo, a bassa voce, la colpa agli insegnanti ma, come cercherò di dimostrare, le responsabilità sono ampiamente distribuite tra vittime e carnefici della “camera di tortura” scolastica.

L’evoluzione del tempo nella scuola italiana

Rispetto al tempo scolastico, libero da ogni vincolo esterno di efficacia e di sopportazione fisica e psicologica, il sistema si è mosso secondo obiettivi e criteri autonomi dettati via via dalle pressioni corporative, dalle esigenze astratte del sapere (non dell’apprendere), dalle retoriche pedagogiche, che, tutte insieme, hanno congiurato contro il buon senso.

Questo ampio fronte politico, sindacale e culturale ha ottenuto nell’arco di un ventennio:

- a) il graduale aumento degli orari di lezione, che oggi sono superiori alla media dei Paesi Ocse (*Education at a Glance*, 2004): gli inglesi e gli svedesi ci informano che la durata delle lezioni nella loro scuola secondaria non supera le 25 ore settimanali;
- b) la diminuzione progressiva del tempo dedicato alle pause (il cosiddetto “intervallo”) che in Italia non supera i 15/20 minuti, anche quando le lezioni durano 6 o 7 ore al giorno;
- c) la concentrazione nella mattinata del tempo dedicato alle lezioni. Solo in Italia si riescono a confezionare orari di 33 o 36 ore tutte al mattino, con ragazzi che – in alcuni casi – stanno a scuola dalle 8 alle 14,00. Persino i deputati (VII commissione, 2000) autori dell’indagine parlamentare sulla dispersione non possono nascondere il loro stupore:

“Finisce cioè per essere un paradosso del nostro sistema che proprio chi mostra meno propensioni allo studio sia costretto all’orario di studio più pesante, ferme restando le prerogative di scelta derivanti alle scuole dall’autonomia, appare però urgente un ripensamento profondo dell’argomento anche in sede ministeriale”.

- d) *l'aumento esponenziale delle materie di insegnamento*, dal liceo classico all'istituto professionale, con una concezione del curricolo di tipo incrementale, in un patetico tentativo di offrire ai giovani l'interna cornucopia di saperi disponibili negli ultimi duemila anni. A nulla sono valse le polemiche e le riflessioni sui "livelli essenziali", "il curricolo di base" (*core curriculum*), lo "zoccolo duro" di conoscenze per tutti; "i saperi fondamentali", etc. Il trionfo degli antichi "programmi" nozionistici, basato sul dogma della coincidenza tra ciò che si insegna e ciò che si apprende, non è mai stato tanto condiviso e difeso dalla cultura e dall'opinione pubblica italiana;
- e) infine, cosa troppo trascurata, l'aumento graduale della *omogeneità* qualitativa del tempo scuola, sia per effetto dello spazio insignificante assegnato alle opzionalità, già accusate da Gentile (1902) di attentato alla "integrità dello Spirito",

"Ora mi par chiaro questo: che, se lo Stato insegna, deve sapere quel che ha da insegnare. E se lo sa, non deve ammettere che un ragazzo o un padre di famiglia, opponendo al suo sapere, che, storicamente parlando è la scienza stessa, rompa ad libitum l'organismo della sua scuola, e trascelga tra le morte membra quelle che più gli aggradano a comporre un corpo mostruoso ed esanime. Ovvero lo Stato non crede di sapere quello che ha da insegnare; e cassa allora il suo diritto di tenere e governare la scuola",

ed anche del monopolio della lezione magistrale sull'attività laboratoriale, sulle discipline applicative od operative. Lo studente "medio" italiano a scuola non fa mai nulla da solo né in gruppo, non si assume nessuna responsabilità curricolare, non partecipa al proprio progetto formativo, non fa scelte impegnative: ascolta o, meglio, assiste alle conferenze degli insegnanti, risponde alle domande nelle interrogazioni, svolge i compiti in classe e li consegna. In questa lunga e noiosa mattinata sempre uguale per le 33 settimane del canone burocratico, non gli viene chiesto nulla di veramente *personale*.

Per questo la scuola appare agli studenti - ma anche agli insegnanti - faticosa ma non impegnativa.

I contenuti del contratto pedagogico sul tempo scolastico

Questo processo evolutivo non è avvenuto senza conflitti.

Al suo inizio, verso la fine degli anni '70, si possono riscontrare le prime silenziose opposizioni degli studenti non organizzati in "movimento". Essi, in accordo con le famiglie, hanno iniziato a dare l'assalto al tempo scuola nei suoi punti più deboli: le ore di educazione fisica e l'ora di insegnamento della religione cattolica. L'Amministrazione, messa in allarme dalle corporazioni, è intervenuta tempestivamente con provvedimenti amministrativi che pochi ricordano (C.m. 17 luglio 1987, n.216):

"Tale istanza (di esonero dalle lezioni, n.d.a.), qualora accolta, non esimerà l'alunno dal partecipare alle lezioni di educazione fisica, limitatamente a quegli aspetti non incompatibili con le sue particolari condizioni soggettive. Sarà cura del docente di educazione fisica coinvolgere gli

alunni esonerati dalle esercitazioni pratiche, sia nei momenti interdisciplinari del suo insegnamento, sia sollecitandone il diretto intervento e l'attiva partecipazione in compiti di giuria e arbitraggio e più in generale nell'organizzazione delle attività".

Oggi, tutti, anche gli infermi, debbono frequentare le lezioni di educazione fisica, cioè assistere alle evoluzioni dei loro compagni di classe. E, allo stesso obbligo sono tenuti anche i giovani campioni di atletica. E tutti coloro che non intendono avvalersi dell'insegnamento della religione sono tenuti a frequentare attività alternative (C.m. 28 ottobre 1987, n. 316): nessuno sconto sull'orario obbligatorio. La breccia è stata tempestivamente chiusa e la minaccia sventata.

Fatta questa amara esperienza, gli studenti non si sono scoraggiati ed hanno scelto un altro terreno di scontro e una tattica meno ingenua, di aggiramento, intaccando l'orario giornaliero con ritardi in massa e permessi di uscita altrettanto collettivi. A questo punto, le scuole sono state costrette a scendere a patti ed hanno risposto silenziosamente "contrattando" un graduale riduzione dell'ora di insegnamento a 40/45 minuti, per consentire un minimo decente di presenza, senza "invadere" il tempo libero del pomeriggio, che proprio in quegli anni ('80) stava diventando il simbolo del diritto ad una vita "privata" per molti ragazzi e ragazze. Anche qui l'Amministrazione è dovuta intervenire con circolari di contenimento del fenomeno, ma questa volta senza alcun successo evidente (C.m. 22 settembre 1979, n. 243). Troppo tardi: ormai tra gli studenti e gli altri attori della scena scolastica (compresi i bidelli, interessati a investire nel tempo libero le loro residue energie) avevano sottoscritto un contratto vero e proprio, dei cui effetti siamo ancora testimoni.

I contenuti del contratto pedagogico

Senza questo contratto sui tempi scolastici, la vita nella scuola italiana così come è organizzata sarebbe un inferno per i ragazzi e nessuno potrebbe trattenerli dalla rivolta e dalla violenza.

Essa è frutto di lunghe sperimentazioni, di una paziente ricerca per tentativi ed errori, di una negoziazione lunga e faticosa che si è svolta scuola per scuola, in modo molecolare, e che si è diffusa per contaminazione attraverso i canali informali con cui gli studenti trasmettono la memoria storica delle loro "conquiste".

In sintesi i contenuti più evidenti di tale contratto si possono riassumere nei seguenti punti:

1. *il venir meno di qualsiasi vincolo efficace sulle assenze* (l'iscrizione a scuola è più importante della presenza), inaugurato con la circolare che cancellava qualsiasi soglia minima di presenza a scuola per accedere allo scrutinio finale e alla promozione. Oggi i tassi di assenteismo vengono tenuti nascosti. Non sono reperibili informazioni ufficiali da parte delle scuole, né vengono richieste dall'Amministrazione o dallo stesso Invalsi, il quale per altro verso si occupa di rilevare una impressionante moltitudine di adempimenti formali delle scuole. Sappiamo da alcune indagini che arrivano in media al 30% nella scuola del Sud (Assoutenti, 1999); l'indagine PISA ci informa che il 22% dei quindicenni italiani si assentano *regolarmente* da scuola; infine, un campione significativo è quello di un istituto professionale di Bologna dove i ragazzi si assentano in media da

- un minimo del 27,6% a un massimo del 36,6% (Adi, 2005);
2. *la riduzione del tempo dedicato allo studio individuale* a casa riservato allo svolgimento dei compiti e alla elaborazione personale, uno dei pilastri del sistema di insegnamento tradizionale e, in particolare, di quello liceale. Di questa riduzione – pari al 20% in dieci anni (1998 – 1999) ci informa una preziosa ricerca di Gasperoni dell'Università di Bologna, non ancora pubblicata (2000). D'altra parte, nessun insegnante può oggi pretendere che con 35-40 ore di lezione e, in media, 14 materie vi sia uno studente in grado di subire un impegno settimanale sui banchi e curvo sui libri di 50 – 60 ore complessive;
 3. la possibilità di far *convivere un curriculum "bulimico", formalmente tutto obbligatorio ("prendere o lasciare") con il massimo della discrezionalità*, una specie di opzionalità clandestina, nella scelta di che cosa studiare. Infatti, l'aumento esponenziale delle discipline ha conciso con l'introduzione del sistema dei debiti, che interessa in media dal 30% (nei licei) al 50% dei ragazzi italiani promossi della secondaria (MIUR, 2005). Da alcuni anni, per la prima volta nella scuola italiana, migliaia di ragionieri si diplomano senza aver mai ottenuto una sufficienza in ragioneria, migliaia di liceali supera l'esame di Stato senza conoscere né latino né greco, migliaia di studenti periti chimici sono privi di alcuna nozione di chimica. Gli studenti si comportano da abili strateghi, calcolando il minimo impegno indispensabile per evitare il rischio di fallimento e lo fanno costruendo un curriculum personalizzato che spesso non ha alcuna relazione con gli obiettivi, peraltro velleitari, dell'istituzione;
 4. *la legittimazione "educativa" di una riduzione dell'impegno temporale a scuola* con iniziative di partecipazione (assemblee, occupazioni, autogestioni, manifestazioni, etc.) organizzate da una minoranza di attivisti ideologicamente preparati, che per la maggioranza dei ragazzi hanno il merito di ridurre la pressione del tempo scolastico a vantaggio di quello scelto. Sono infatti una sparuta minoranza quelli che partecipano a questi rituali.

Forse buona parte degli insegnanti è consapevole che, nelle attuali condizioni organizzative del tempo scuola degli studenti, è impossibile accampare pretese di rigore e di impegno. Ma ciò che gli insegnanti condividono individualmente – compreso il giudizio sull'assurdità degli orari e dei curricoli – non sono disposti a trasformare in rivendicazioni collettive, come gruppo professionale. Per questo il tacito contratto firmato con gli studenti ha per loro il carattere della necessità e della convenienza.

Da parte loro, con i comportamenti descritti e l'uso di appropriate strategie, gli studenti onorano il contratto con l'istituzione e ottengono il risultato che sta loro più a cuore: *separare il tempo dell'insegnamento (le lezioni) dal tempo dell'apprendimento*, tra i quali non vi oggi è alcun ragionevole rapporto. Posso testimoniare che in una scuola di Roma, 600 studenti hanno collezionato, nell'anno scolastico 1999/00, 56.347 assenze in un anno, come dire che si sono assentati quasi due mesi su otto, e 25 ore settimanali su 40, senza che tale comportamento abbia avuto effetti sui tassi di ripetenza o di insuccesso rispetto agli anni precedenti, più tranquilli.

I vantaggi del contratto per gli altri firmatari

Ma anche gli altri contraenti traggono vantaggio dalla separazione tra tempo dell'insegnamento e tempo dell'apprendimento:

- non vengono intaccati i principi e gli ideali democratici della scuola pubblica come l'elevazione dell'obbligo all'istruzione e alla formazione, la scuola aperta a tutti, l'accesso dei giovani a una cultura generale velleitaria fino al termine dell'adolescenza, etc.
- viene garantita l'integrità dell'occupazione, anche in presenza della riduzione delle iscrizioni;
- viene aggirato il pericoloso conflitto coi rappresentanti dell'Accademia dei saperi (università, associazioni disciplinari, case editrici, etc.), che restano a guardia della materie e dello spazio conquistato nel territorio scolastico, di cui era perfettamente al corrente quasi un secolo fa anche Luigi Einaudi (1913):

“Ogni professore diventa il rappresentante e il difensore di una disciplina, che egli vorrebbe tutta insegnare ai suoi giovani, disciplina di cui l'utilità è incontestabile, del cui insegnamento monco si deplorano gli inconvenienti nella pratica, nei concorsi alle cattedre. Ognuno opina che il proprio orario è insufficiente; che le tre ore settimanali dedicate ad una materia non bastano, ma sono necessarie le quattro, le cinque, magari le dieci”.

Con questi vantaggi, è comprensibile che gli altri attori abbiano accettato di sottoscrivere il contratto con gli studenti, ma perché questi ultimi hanno rinunciato al conflitto per migliorare le loro condizioni di lavoro?

Perché gli studenti hanno sottoscritto il contratto

Al di là del pregiudizio, che deriva da una concezione biologica, che fa degli studenti, in quanto giovani, il motore del cambiamento, in realtà essi giocano nella scuola un ruolo conservatore.

Gli studenti infatti hanno sottoscritto il loro contratto sul tempo scolastico per precisi interessi, dimenticandosi dei bisogni di crescita umana e culturale, alla quale una volta li richiamava qualche rara voce di insegnante veramente interessato alla loro condizione e al loro futuro, com'è il caso della collega Laura Lombardo Radice (1955):

“Finché noi avremo – come, per fare l'esempio che mi è più vicino, negli istituti magistrali – dalle dodici alle quindici materie per anno, ognuna con le sue brave sottosezioni, in un totale di una trentina di ore di insegnamento settimanali (che viene ad essere cinque ore al giorno di media), finché noi avremo la pretesa che a queste trenta ore di apprendimento in comune ne corrispondano circa altrettanto di lavoro personale e di ripetizioni, finché noi metteremo, quindi, lo studente dai dodici ai diciotto anni nelle condizioni di un operaio dei tempi di “Metello” (giornata lavorativa dall'alba al tramonto); e fatto questo, ci ricorderemo poi del bisogno di riposo dei ragazzi soltanto lasciando qua e là vacanze a casaccio, allungando le ferie estive e dimenticando di accorciare i programmi; finché la scuola sarà una cosa con programmi che

nessuno ha mai potuto svolgere (cioè abbracciare per intero, con trenta quaranta ragazzi da interrogare, cioè da conoscere uno per uno e giudicare ogni due mesi in modo equo); finché questo caos, questa ipocrisia della dottrina scritta sulla carta e della ignoranza reale, della fatica e dell'ozio distribuiti all'impazzata, finché insomma, questa scuola, brutta copia degli otia cum litteris di Cicerone, non sarà scomparsa, noi non potremo parlare sinceramente di educazione, di un avvicinarsi dell'attività scolastica agli effettivi bisogni della società italiana".

Questo nuovo giorno non è arrivato.

E la collega Laura Lombardo Radice forse sarebbe stupita di apprendere il "contributo" attivo che gli studenti danno a questo caos di ignoranza reale.

In realtà, il mestiere dello studente è ancora estremamente "normalizzato", mentre nelle maggioranza delle organizzazioni produttive e di servizio, si tenta in ogni modo di variare i ritmi di lavoro in funzione delle capacità e dei bisogni delle risorse umane. Ma a scuola non è il prodotto che interessa, ma la *standardizzazione* del modo di produzione. Il mestiere di studente continua ad essere apparentato con quello del soldato. L'autorità scolastica, come l'autorità militare, intende "gestire nell'ordine" una vasta schiera della popolazione di individui relativamente interscambiabili e fungibili. Per fare questo, si è costretti a giocare con gli orari, le divise, gli spazi, la circolazione, le regole di disciplina piuttosto che sugli stati d'animo, i bisogni, le sensibilità e le aspirazioni.

Paradossalmente, mentre bisognerebbe considerare quello che vi è di soggettivo, come lo sviluppo personale e l'apprendimento, il mestiere di studente è *normalizzato* al punto tale che si ha l'impressione che tutti gli studenti del mondo facciano le stesse cose.

Le più ambiziose aspirazioni al cambiamento della scuola, quelle che riguardano i contenuti e le pratiche, hanno sempre avuto come obiettivo quello di cambiare il mestiere dello studente, di dare un senso al lavoro scolastico, di contribuire allo sviluppo di strategie in grado di fargli giocare un ruolo positivo ed autonomo.

Nonostante queste aspirazioni, rappresentate dai metodi attivi e cooperativi, dalle pratiche di progetto, dalle pedagogie differenziate e personalizzate, dagli approcci per competenze, dal lavoro di gruppo, è evidente che esse hanno finito per scontrarsi con l'attaccamento degli studenti al loro mestiere di sempre.

Paradossalmente, infatti, anche se non è tutto rose e fiori, gli studenti si aggrappano al loro mestiere, che ai loro occhi ha il pregio di essere conosciuto, familiare, sperimentato ed efficace nella difesa della propria autonomia, soprattutto quella del tempo scelto.

Gli studenti sono disponibili, in quanto tali, ad investire fino a un certo punto; mentre noi adulti, dimenticando l'ambivalenza dei loro atteggiamenti, continuiamo a chiedere ai ragazzi (ed anche ai bambini) di impegnarsi corpo e anima nel loro lavoro, come se ne dipendesse la loro vita. Di fatto, la maggioranza dei ragazzi ha la saggezza di mantenere una certa distanza tra quello che noi ci attendiamo da loro e quello che essi fanno veramente. Lo stesso esercizio del mestiere di studente costituisce di per se stesso una protezione per quelli che lo esercitano. Esso, fino a un certo punto, consente loro di funzionare "automaticamente": compiono i gesti voluti, ma la testa è da un'altra parte, senza troppo attirare l'attenzione. All'interno di questo sistema, lo studente è libero di evadere, divagare, sognare, dormire... tutto ciò gli rende la vita scolastica più sopportabile, il mestiere può "girare" quasi senza di loro, senza la parte più attiva e più personale del loro spirito.

Alla scuola, molti ragazzi sono disposti a dare il corpo, non l'anima.

In pochi anni, ad iniziare dalla scuola media, quasi tutti imparano i trucchi del mestiere: i tempi morti per rilassarsi, le finzioni e le strategie per non essere notati (“gli imboscati”), le infinite tattiche di evasione ed elusione dei cosiddetti “doveri”. Un mestiere di studente molto ritualizzato e senza emozioni autorizza a salvaguardare soltanto le apparenze del lavoro serio, quando in realtà si vive in un'altra lunghezza d'onda.

Anche se tutti non lo amano, gli studenti si aggrappano al loro contratto, perché dà loro una identità sociale, perché li protegge da un eccessivo coinvolgimento personale. E vi si aggrappano al punto che non vogliono cambiarlo, tanto vi si sono abituati: a giocare con le aspettative dell'istituzione e degli insegnanti, a inventare nuove regole del gioco, a manipolare le modalità di valutazione. Ogni innovazione che attenta, direttamente o indirettamente, al mestiere di studente è mal accolta, perché li disarmava, li priva dei meccanismi di difesa che generazioni di studenti hanno costruito e si sono tramandati.

Differenziare o rendere flessibile – come vuole l'autonomia – i tempi e gli orari in funzione del processo progettuale non viene accettato, perché i ragazzi sanno che è più facile sopravvivere quando la materia e l'insegnante cambiano ogni tre quarti d'ora: si può arrivare alla fine di una settimana di trenta ore dopo aver fatto per altrettante volte il “minimo decente”, mentre sarebbero del tutto impossibilitati a fare la stessa operazione se fossero costretti ad impegnarsi nella stessa attività per parecchie ore di seguito.

E questo è altrettanto vero per gli insegnanti, ma sarebbe un altro discorso...

In ogni caso, tutto ciò significa che il rinnovamento che riguarda le pratiche pedagogiche, in primo luogo l'organizzazione dei tempi di lavoro, ma anche la gestione della classe, e, di conseguenza il mestiere dello studente, deve ammettere il fatto che, nonostante le apparenti mobilitazioni “progressiste”, i ragazzi “tirano il freno”, perché si sono conquistati a caro prezzo il diritto a “stare in pace” e ad “essere lasciati in pace”.

L'attaccamento al mestiere di studente può esser quindi il fattore decisivo di resistenza al cambiamento, rafforzata dalle stesse perplessità dei loro insegnanti.

Lo stesso cambiamento del tempo scuola, quindi, auspicato dall'autonomia, alimenta nei ragazzi i fantasmi di una perdita di controllo, di una dissoluzione del contratto in vigore, di una lenta disgregazione degli “usi e costumi” didattici che hanno il merito di rendere la vita scolastica noiosa, sì, ma ben strutturata, prevedibile e senza sorprese, una vita che nessuno può cambiare impunemente.

Che fare?

Franco Nembrini

Responsabile ufficio scuola Compagnia delle Opere

L'autonomia delle scuole paritarie

Premessa: per tutte le cose dette stamattina, resta evidentemente confermato che l'AUTONOMIA è la madre di tutte le riforme.

Ma deve essere una reale autonomia: autonomia finanziaria e autonomia nella gestione del personale.

Il nostro infatti rimane un Paese anomalo dove, solo per fare alcuni esempi:

- c'è un unico contratto del comparto scuola di 120 pagine di cui 90 dedicate al personale non docente e alla sua carriera;
- imperversano modelli pedagogici o spacciati per tali decisi dalle forze sindacali in ragione semplicemente del problema occupazionale, come è stato per le 40.000 assunzioni alle elementari, quando si introdusse il famigerato "modulo";
- nello stesso tempo si fa fatica ad inserire una madrelingua plurilaureata ad insegnare inglese alle elementari perché non ha il diploma delle magistrali;
- i genitori in tempi non lontanissimi dovevano scendere in piazza per il diritto dei figli a studiare inglese perché classi intere venivano obbligate a fare francese solo perché era previsto negli organici;
- le rappresentanze sindacali unitarie R.S.U., a volte composte da due non docenti e un docente, stabiliscono i criteri di finanziamento dei progetti di ampliamento dell'offerta formativa;

e si potrebbe continuare con un elenco lunghissimo di assurdità, inefficienze e sprechi che risultano semplicemente incomprensibili ai nostri colleghi europei.

1. *La riforma Moratti*, al di là delle buone intenzioni da cui era partita, rischia di impantanarsi esattamente su questo. Allo stato attuale non sembra profilarsi alcun intervento significativo: il promesso stato giuridico degli insegnanti con la relativa contrattazione separata resta di là da venire; di autonomia reale degli istituti scolastici nell'arruolamento degli insegnanti non si può neppure parlare. Anzi, sembra addirittura che con la bozza di decreto per l'applicazione dell'art. 5 della legge 53, il Governo abbia intrapreso la direzione opposta: non solo non separa, ma identifica e cementa in un unico atto funzioni che dovrebbero rimanere assolutamente separate, quella di certificatore dell'abilitazione a svolgere la professione dell'insegnamento e quella di datore di lavoro. Il risultato è che la qualità degli insegnanti precipita e la stima sociale nei loro confronti non ha mai conosciuto livelli tanto bassi.

2. *Il nostro sistema ha al proprio interno un modello di autonomia* già approvato, anzi colaudatissimo: è il modello scuola paritaria. Questa tipologia di scuole infatti gode

da sempre (ma a quale prezzo!) proprio delle due autonomie tanto necessarie anche al sistema statale.

1. *Autonomia finanziaria*: l'ente gestore dispone delle proprie risorse in modo assolutamente autonomo decidendo di volta in volta se investire di più negli stipendi, o nella manutenzione degli immobili, nelle nuove tecnologie o nell'ampliamento dell'offerta formativa, etc. In questo modo riesce a raggiungere livelli anche di eccellenza spendendo fino al 50% in meno procapite rispetto alla spesa della scuola statale. Si è calcolato che mediamente uno studente di scuola superiore paritaria costa 3.300 euro annui, contro i 5.500 calcolati per lo Stato (ma escluse le spese per gli immobili e la loro ordinaria e straordinaria manutenzione). La differenza tra le due voci di spesa indica grosso modo lo spreco di energie e di risorse che caratterizza l'elefantino sistema scolastico statale italiano.
2. *Autonomia nella gestione del personale*: possibilità di chiamata nominale del personale docente, che vuol dire anche la possibilità di periodi di prova e di tirocinio al termine dei quali il candidato può essere confermato o licenziato. Sappiamo tutti bene infatti che non è certamente il 110 e lode alla laurea che garantisce la qualità di un insegnante che invece si valuta e si forma solo dentro un'esperienza scolastica precisa. Possibilità di valorizzare le capacità di ciascuno anche in termini di incrementi stipendiali. Ad esempio, nella scuola paritaria di cui sono gestore abbiamo pensato di pagare molto di più alcuni insegnanti che hanno mostrato passione e competenza per la guida di alcune attività educative particolarmente preziose:
 - un insegnante di lettere è responsabile della compagnia teatrale "La Traccia" che quest'anno ha rappresentato il Romeo e Giulietta di Shakespeare al teatro Donizetti di Bergamo;
 - l'insegnante di musica delle medie ha realizzato un musical con gli alunni delle elementari ma soprattutto ha creato un percorso di educazione musicale per i ragazzi dei licei, apprezzatissimo dagli alunni e dalle famiglie, che è diventato ormai parte della normale attività curriculare;
 - l'insegnante di educazione fisica ha creato squadre nelle diverse discipline sportive che ottengono buoni risultati ai campionati provinciali e regionali;
 - da ultimo, ma non per ultimo in termini di valore, la scuola ha avuto la possibilità di inviare una propria maestra in Sierra Leone per sostenere l'opera che i nostri genitori hanno creato in favore dei bambini soldato ed ospita per un anno tre ragazzi sierraleonesi per un corso di formazione che consenta loro di essere protagonisti dell'azione educativa una volta tornati al loro Paese.

Un altro aspetto dell'autonomia con cui possiamo gestire il personale sta nel fatto che ai singoli docenti può essere riconosciuto su progetto e in base alla loro disponibilità un sostanziale incremento dello stipendio: ad esempio per attività come le vacanze all'estero, la settimana estiva in montagna, etc. Abbiamo anche fatto in modo di "fidelizzare" il corpo docente attraverso uno scatto quinquennale di stipendio finalizzato proprio a fare in modo che gli insegnanti tendano a fermarsi presso la nostra scuola.

Naturalmente questa autonomia nella gestione del personale consente anche, e lo accenno solo per titoli: una grande flessibilità dei servizi e degli orari, la personalizzazione dell'intervento educativo, forme straordinariamente efficaci di aggiornamento e autoaggiornamento, libertà di sperimentazione didattica e valorizzazione

della libertà di insegnamento di ogni singolo docente. Valorizza il volontariato e la solidarietà sociale sia per la forma normalmente mutualistica e cooperativistica dell'ente gestore, sia perché abbiamo la possibilità di riconoscere e di accogliere il volontariato in tutte le sue forme. Così può succedere che genitori della scuola si prestino a lavorare gratuitamente per farla conoscere, per favorire l'incontro tra l'istituzione scolastica e il territorio (amministrazioni locali, parroci e oratori, biblioteche e associazioni). La scuola realizza corsi di formazione e aggiornamento dedicati proprio alle famiglie degli alunni, infine gode di una forma di controllo e valutazione interna ed esterna assolutamente efficace: ogni singolo dipendente deve rendere conto ad un Consiglio di Amministrazione che a sua volta deve rendere conto del servizio che offre ad una utenza che, proprio perché lo paga profumatamente, lo esige di alta qualità.

Per tutte queste ragioni mi sembra che il modello di autonomia della scuola paritaria sia l'unica vera possibilità di cambiamento anche per la scuola statale, nel senso di una maggiore efficacia, una maggiore qualità e un più adeguato investimento delle risorse.

Conclusioni

Silvio Criscuoli

Direttore generale ordinamenti scolastici, MIUR

Un cordiale saluto a tutti voi ed un particolare ringraziamento a Treelle che ha voluto organizzare questa iniziativa. Trarre conclusioni da questo seminario è un'impresa francamente molto difficile, perché gli interventi che si sono succeduti hanno toccato sensibilità, modi di interpretare le realtà, ma anche fatti ordinamentali troppo differenziati tra loro per poterli ricondurre ad un comune denominatore. Pertanto, non ho la pretesa di trarre conclusioni quanto invece di delineare qualche considerazione di prospettiva. Sono rimasto molto stupito dal fatto che – stando alle relazioni di stamattina – una riforma epocale, come è quella che attiene alla piena attuazione dell'autonomia scolastica, in Inghilterra e in Svezia si sia potuta attuare nel giro di pochissimi anni. Di fronte a questa circostanza mi chiedo, dal punto di vista del nostro Paese, come mai noi – pur avendo impiegato oramai un ventennio di dibattito sul tema dell'autonomia – siamo arrivati a definire l'autonomia in termini soltanto parziali. Vi sono sicuramente ragioni di ordinamento giuridico nazionale generale, ma vi sono anche ragioni per così dire di relazioni sociali e di pressioni che sul tema dell'autonomia vengono esercitate da più contesti e da più voci, da più interessi e da più categorie.

Occorre innanzitutto richiamare un presupposto di tipo legislativo, che rende in Italia difficilmente attuabile in tempi brevi qualunque tipo di cambiamento; in tema di norme destinate al funzionamento della Pubblica Amministrazione, infatti, almeno fino a 5-6 anni fa lo Stato italiano ne conteggiava ben 160.000, tante quante non se ne consentiva tutta l'intera Europa e gli Stati Uniti messi insieme. Attraverso il processo di semplificazione, si è operato un significativo snellimento, ma rimane pur tuttavia il valore "sacrale" della norma. Rispetto alla "snellezza", alla "levità" di manovra presentatoci da Svezia e Inghilterra, la nostra tradizione giuridica rimette alla norma primaria la soluzione di qualunque tipo di problema, ancorché gli strumenti a nostra disposizione ci consentirebbero un'interpretazione molto più elastica delle norme già esistenti. Da noi vige il principio, ancora comunemente diffuso, che si possa fare solo ciò che è espressamente previsto dalla legge, mentre sarebbe auspicabile che l'azione pubblica, analogamente a quella privata, fosse ispirata al criterio della possibilità di intervento per tutti quegli aspetti che non fossero espressamente vietati dall'ordinamento. Ma v'è di più. Anche l'uso consentito della discrezionalità delle scelte incontra, nella sua pratica realizzazione, forti condizionamenti.

Per fare un esempio: stamattina non ricordo quale relatore affermava che da una

indagine effettuata risulterebbe che la maggior parte delle scuole italiane non abbia adottato il 15% del monte orario a propria disposizione per “curvare” i piani di studio: orbene niente avrebbe impedito alle scuole di utilizzare questa quota per elaborare percorsi formativi che corrispondessero alle esigenze delle famiglie e alle vocazioni degli studenti e, tuttavia, i risultati sono stati per molti versi deludenti forse perché, in non pochi contesti, le preoccupazioni di ordine formale hanno in qualche modo limitato la sostanza delle scelte. Ritengo che se si affronta il tema dell'autonomia, non si deve perdere di vista un presupposto necessario: la centralità dello studente. Che tipo di autonomia serve allo studente? Petrolino giustamente ha richiamato la distinzione tra “autonomia di” e “autonomia da”; ma mi sembra più corretto affermare che in Italia esista una “autonomia in”, un'autonomia cioè collocata nell'ordinamento, che fissa le regole generali e che nel contempo permette agli operatori della scuola un'interpretazione flessibile in fase di realizzazione.

Molti passi sono già stati fatti nella direzione dell'autonomia scolastica: è stata introdotta l'autonomia organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, ma soprattutto l'autonomia didattica. I più recenti provvedimenti normativi solo ad una frettolosa lettura sembrano consentire di confondere i nuovi “obiettivi specifici di apprendimento” con i tradizionali programmi ministeriali. In realtà gli “O.S.A.” costituiscono soltanto gli obiettivi di apprendimento attesi da parte di tutti gli studenti. Le modalità di raggiungimento di questi obiettivi ed il valore dell'impegno didattico dei docenti sono aspetti interamente rimessi all'autonomia didattica della scuola. Siamo dunque ben lontani dalla rigida prescrittività dei vecchi programmi. Un altro elemento forte, che sicuramente potrebbe costituire un salto di qualità dell'autonomia scolastica, è la possibilità di un reclutamento dei docenti da parte delle singole istituzioni scolastiche. Ho ascoltato con molto interesse le riflessioni svolte da Campione su questo tema. Direi che oltre al problema della tutela della libertà di insegnamento, che pure deve essere attentamente esaminato, vi è un altro problema da superare nel nostro ordinamento giuridico: il vincolo costituzionale in base al quale l'accesso al pubblico impiego deve avvenire tramite pubblico concorso, con le conseguenti garanzie del rispetto del diritto di precedenza nella scelta della sede in base alla graduatoria di merito. Bisogna dunque adottare strumenti per superare – o meglio, per interpretare correttamente – questa indicazione di ordine costituzionale, per rendere praticabile e non esposto a censure l'esercizio da parte delle scuole autonome della potestà di diretto reclutamento del personale scolastico in modo coerente e funzionale rispetto alla propria missione educativa.

Un ulteriore elemento sul quale vorrei richiamare l'attenzione – senza la pretesa di fornire ora una soluzione – è quello che attiene all'organizzazione interna della scuola. Rosario Drago ha prospettato forti perplessità sul fatto che l'autonomia sia un'esigenza largamente condivisa e che nello stesso mondo della scuola sia prevalente il numero di coloro che si impegnano effettivamente per la sua realizzazione. Devo dire che, mio malgrado, condivido questa analisi certamente non positiva. Il fatto è che l'autonomia comporta maggiore responsabilità, un diverso equilibrio ed un temperamento delle esigenze tra le diverse componenti all'interno del contesto scolastico; occorre riflettere sul ruolo del dirigente come responsabile del processo formativo delle scuole, così come sulla già citata libertà di insegnamento dei docenti, esercitata sia in maniera individuale sia in forma collegiale. Tutti questi aspetti devono essere considerati, perché se si affrontasse il tema dell'autonomia senza averne fatto

un'analisi approfondita, l'autonomia rischierebbe di fallire proprio nell'obiettivo per cui è stata introdotta, che consiste nel miglioramento del sistema educativo e del servizio scolastico. Se si esula da questi presupposti, credo che le azioni messe in atto potrebbero avere, nella migliore delle ipotesi, il sapore gattopardesco, per cui tutto cambia perché tutto rimanga tale e quale, oppure, nella peggiore, comportare contrasti maggiori di quelli che già oggi si registrano all'interno delle scuole.

Un ulteriore esempio di come effettivamente l'autonomia della scuola – già secondo le regole esistenti – non viene sfruttata dalle scuole in modo positivo riguarda la valutazione e l'auto-valutazione. Perché nell'ambito dell'autonomia scolastica la valutazione esterna non viene vissuta come un'esigenza prioritaria dalle scuole? Perché molte scuole, al contrario, si rifiutano di sottoporsi a processi di valutazione che consentirebbero alle stesse di misurare e migliorare la propria azione educativa? Occorre che a queste domande si fornisca una risposta non impressiva, ma frutto di un'adeguata riflessione.

Mi sembra perciò che la materia sia delicata e complessa e sono dell'avviso che sarebbe necessario attivare ulteriori momenti di confronto e di riflessione al fine di pervenire a qualificate e significative scelte anche di natura politica.

Valentina Aprea

Sottosegretario all'Istruzione, MIUR

Ringrazio l'Associazione TreeLLe che ancora una volta ci fornisce motivi di riflessione ma anche motivi di speranza; le scelte riformiste del governo in questa legislatura, infatti, si sono mosse nella direzione indicata dai modelli istituzionali che sono stati presentati e discussi stamattina. Eppure non siamo né in Inghilterra né in Svezia; dobbiamo constatare infatti che è estremamente difficile realizzare riforme nel nostro Paese; tutti i richiami sentiti in questa sessione alla *devolution* ed alla sussidiarietà (che è cosa ben diversa dal decentramento di tipo amministrativo) devono farci riflettere. Questi richiami sono, infatti, in forte contrasto con la recente, durissima campagna e lo scontro in atto nel Paese sulla possibilità di realizzare una vera sussidiarietà ed una vera devoluzione in materia di istruzione. Si può discutere sul modello di devoluzione di riferimento: quello ipotizzato per il nostro Paese si ferma a livello regionale, non arriva cioè al livello svedese dei comuni, né a quello inglese – orientato a una fortissima autonomia di gestione da parte delle singole scuole -, ma certamente è un tentativo di responsabilizzare maggiormente il territorio in materia di organizzazione del sistema educativo. Devo richiamare anche un'altra esperienza negativa, per cui tentando di sostanziare principi sulla carta unanimemente condivisi (quali l'autonomia, la valutazione, l'*accountability* delle scuole), abbiamo dovuto

prendere atto che queste innovazioni sono accettate soltanto in chiave gattopardesca, come ha ricordato Criscuoli, senza arrivare mai ad una ricaduta sostanziale di questi principi, che pure sono presenti nella nostra legislazione ormai già da qualche anno.

Faccio qualche esempio: la valutazione si accetta se è solo autovalutazione, per cui non è vista come momento di un più vasto processo di *accountability*, che implicherebbe la valutazione esterna. Quanto all'autonomia didattica, voglio aggiungere a quanto già detto che il 15% di flessibilità curricolare prevista dal D.P.R. 275/99 interveniva comunque ad organico invariato; quindi le scuole potevano sì modificare aspetti curricolari e organizzativi, ma sulla base di un organico già definito in precedenza. Una flessibilità, quindi, che interviene all'interno di una rigidità.

Così pure, sul versante dell'autonomia organizzativa, si sono verificate interessanti sperimentazioni di riduzione dell'orario settimanale negli istituti professionali, ma anche in questo caso la riduzione di ore e di discipline veniva autorizzata ad organico invariato, mantenendo – a livello strutturale – l'uniformità e la rigidità tradizionali.

Ma un'altra cosa mi ha colpito positivamente negli interventi di questa mattina; i due relatori stranieri hanno fatto spesso riferimento al ruolo del capo di istituto. In Italia, invece, si ha quasi paura di parlare del ruolo dei dirigenti e delle loro funzioni perché permane maggioritaria nel Paese una concezione assemblearistica della *governance*, per cui un dirigente con forti responsabilità di conduzione è visto in termini conflittuali e negativi. Un altro insegnamento che abbiamo ricevuto oggi consiste dunque nella sottolineatura della funzione dirigente; in questi Paesi giustamente si pretende e si individua un referente scolastico: se esiste una reale autonomia, infatti, è necessario avere un responsabile che dia conto delle scelte che la scuola opera. Per concludere, credo che i decreti attuativi della legge 53/2003 siano in piena sintonia con i modelli istituzionali che sono stati presentati, introducendo nel nostro Paese una reale valutazione esterna, una strutturale flessibilità organizzativa (per consentire attività a scelta dello studente e per favorire la personalizzazione dei piani di studio e la libertà di apprendimento degli studenti, fatte salve le attività non negoziabili, ossia la quota obbligatoria a garanzia dell'identità culturale nazionale). Queste scelte vanno nella direzione di una maggiore autonomia e di una maggiore discontinuità con il vecchio modello centralistico.

È in atto una conflittualità davvero d'altri tempi; mi chiedo come questo Paese potrà andare nella direzione auspicata da questa Associazione; credo che ormai si possano contare i numerosi governi che si sono misurati con questi principi. Occorre fare comprendere agli studenti innanzitutto, ma anche ai docenti ed alle famiglie, che l'autonomia e la libertà di scelta e di apprendimento sono innovazioni che vale almeno la pena di sperimentare per poi poterle eventualmente criticare, mentre finora abbiamo conosciuto soltanto un certo tipo di scuola, basato su un modello uniforme e centralistico, dettato molto più da interessi dei suoi operatori che non degli utenti. Occorre trovare un accordo condiviso per sperimentare fino in fondo – per almeno 5 o 10 anni – gli effetti dell'autonomia: se saranno negativi potremo sempre ritornare indietro, con un nuovo intervento normativo. Diversamente, il nostro sistema rischia di attestarsi per un tempo indefinito in un modello organizzativo confuso e indefinito, che non è più quello tradizionale e non è ancora uno nuovo, basato sull'autonomia.

SECONDA PARTE

Dibattito e chiarimenti

Il dibattito è stato coordinato da Attilio Oliva, presidente di TreeLLLe

A. OLIVA - Approfittiamo ancora della presenza dei nostri ospiti per approfondire alcuni aspetti che nelle relazioni di questa mattina possono essere risultati ambigui o non chiari. Potete esporre le vostre argomentazioni ed articolare i vostri quesiti come ritenete opportuno. Invito a rimanere sul tema, che si limita ad alcuni aspetti della autonomia; come sapete, faremo infatti tre seminari sull'autonomia: questo, dedicato all'autonomia finanziaria e organizzativa, è il primo; il prossimo sarà sulla *governance* delle singole scuole; il terzo verterà sui rapporti istituzionali tra scuola, comuni, regioni e Stato ("chi deve fare cosa").

In questa occasione vi invito pertanto a non porre domande sugli altri due aspetti, che saranno discussi approfonditamente nei successivi seminari. Nella documentazione che vi è stata data trovate il questionario predisposto dal gruppo di lavoro in preparazione di questo seminario e a cui i relatori avevano risposto sinteticamente.

Domande

G. CUOZZO - Nel corso delle due relazioni si è parlato di "svariate forme organizzative" per sollevare le scuole da impegni troppo gravosi, ma non sono stati fatti esempi concreti. Immagino che anche in Svezia vi siano territori in cui opera più di una scuola: se ogni scuola si nominasse il suo commercialista, l'avvocato, il responsabile della sicurezza, perché si è scoperto che è meglio esternalizzare queste funzioni per potersi concentrare sulla didattica, i costi aumenterebbero invece di diminuire. Se invece fosse un consorzio ad attivare queste consulenze per sollevarsi da problemi di gestione, allora si otterrebbero semplificazioni reali, unitamente a risparmi. Chiedo se esperienze già in essere possono fornirci indicazioni in questo senso.

A. OLIVA - TreeLLLe aveva affrontato questo aspetto alla domanda n. 16; le risposte pervenute dai relatori non risultano molto chiare. Nel nostro Paese abbiamo più di 10mila scuole per 7 milioni di studenti, distribuiti in 40mila sedi. A fronte di questa frammentarietà del sistema, da noi è molto diffusa la convinzione che sia necessario istituire reti o consorzi per poter incrementare l'efficienza; in Svezia e Inghilterra esistono esperienze simili? Si tratta di aggregazioni volontarie oppure obbligatorie? Come funzionano? Hanno poteri superiori a quelli delle scuole? Chi nomina i responsabili di questi consorzi, le scuole partecipanti o l'autorità pubblica?

Risposte

P. MATTHEWS - Questa domanda riguarda la cruciale questione dell'efficienza del sistema. Il nostro Governo ha stabilito al riguardo quattro principi di gestione, vincolanti per tutti i servizi pubblici (non soltanto l'istruzione, ma anche la sanità, i trasporti, etc.). Io amo definire questi quattro principi "le quattro C":

- la prima "C" sta per *confronto*: prima di attivare un servizio, è opportuno confrontare le varie modalità alternative di realizzazione di tale servizio ed i relativi costi, in modo da ottenere il massimo vantaggio possibile. Se ad esempio c'è bisogno di libri, non basta rivolgersi ad un editore, occorre che questo editore sia quello che pratica i prezzi più bassi;
- la seconda "C" sta per *concorrenza*: per tutti i servizi (contabilità, segreteria, costruzione di nuovi edifici, etc.) bisogna contattare vari potenziali fornitori e comparare il prezzo a cui offrono il servizio, nonché la qualità dello stesso. La concorrenza è un meccanismo interessante perché molte scuole, nella loro autonomia, decidono se acquistare servizi amministrativi dagli enti locali (perché l'ente locale offre i propri servizi anche sul mercato) oppure provvedere in altro modo, consorzianandosi tra loro, se più conveniente. Si tratta di creare forme di partenariato per l'acquisizione di servizi; ad esempio, un commercialista presente sul territorio può gestire anche la contabilità delle scuole di quel territorio. Ovviamente mettere insieme più scuole consente di abbassare i costi; quindi, in base al principio della concorrenza, bisogna contattare vari fornitori – pubblici e privati – e valutare la qualità e il prezzo proposti;
- la terza "C" sta per *consultazione*: le scuole e gli ospedali devono consultare l'utente, e questo vale soprattutto per le innovazioni che si vogliono effettuare, come l'introduzione di novità nei piani di studio, o di attività extra-curricolari da proporre agli studenti. Occorre consultarsi sempre con le famiglie, gli studenti, gli stessi insegnanti;
- la quarta "C" sta per "*challenge*" (sfida), sapersi mettere sempre in discussione, chiedersi se si sta facendo la cosa giusta, nel modo più giusto, ("sto offrendo il migliore servizio?" "cosa posso fare per migliorare la mia offerta formativa?"). In passato, gran parte delle sfide provenivano dall'ambiente esterno, ma una scuola perfettamente autonoma oggi deve sempre mettere in discussione se stessa ed il proprio operato.

Ovviamente così facendo si creano *partnership*, reti, c'è uno scambio di servizi tra scuole ed enti locali; gli impiegati degli enti locali sono molto contenti di offrire servizi alle scuole perché mantengono il loro posto di lavoro, ma poiché le scuole sono autonome, queste possono anche decidere di interrompere il rapporto con un ente locale e iniziarlo con un altro soggetto (o mettersi in proprio, facendo concorrenza all'ente locale); pertanto, nessuno obbliga le scuole ad entrare in questi consorzi; tutto si realizza sulla base di contratti tra l'ente locale e gli organi di governo della scuola. I quattro principi sono vincolanti per tutti, ma le modalità di realizzazione possono variare da scuola a scuola.

T. ODMARK - Questa domanda, inerente la creazione di reti in vista di una maggiore efficienza, mi induce a specificare che l'ente locale svolge tuttora una funzione molto forte in termini organizzativi, anche se l'intero ammontare delle risorse

viene ripartito tutto tra le singole scuole. Tuttavia, il livello comunale detiene il potere decisionale in termini di negoziati con i capi di istituto. Per esempio, stiamo organizzando alcuni programmi speciali (per gli studenti svantaggiati, per quelli disabili, e per la formazione in servizio) per i quali la scuola dovrà acquistare i servizi necessari dagli enti locali. Se riesce, può ovviamente acquistare questi servizi anche da fornitori diversi. Le dimensioni ed il numero di abitanti dei comuni svedesi variano molto, per cui i contesti territoriali nei quali operano gli istituti scolastici sono molto differenti tra loro. Talvolta, i piccoli paesi sono privi di istituti di istruzione secondaria superiore, e quindi sono costretti ad acquistare questi servizi da altri fornitori, dato che sono comunque tenuti a garantire agli studenti tutti i servizi di istruzione all'interno del territorio comunale. Perciò, se non hanno scuole che forniscono l'istruzione secondaria superiore, devono acquistare il servizio da altri. Questo tipo di organizzazione non la chiamo "rete", preferisco parlare di "cooperazione" tra comuni. Sussiste la libertà del capo di istituto di acquistare servizi, ma in alcuni casi esiste una organizzazione coordinata a livello comunale, e il capo di istituto si trova a dover acquistare i servizi dagli enti comunali.

Domande

A. OLIVA - Le risposte dei relatori sembrano in parte sconfessare il "potere taumaturgico" a volte attribuito all'organizzazione a rete o per consorzi. Potrebbe risultare infatti un nuovo modo per stemperare l'autonomia delle scuole; si costruisce un ennesimo livello di potere che creerà conflitti di competenze e di valutazioni tra il capo d'istituto ed il responsabile del consorzio, sul perché decide lui, se compra bene o male, etc. Abbiamo sentito che in Svezia e Inghilterra si lascia alle scuole autonome l'eventuale adesione a forme consorziate, senza irrigidimenti normativi.

G. PORROTTO - La possibilità di fruire di servizi amministrativi condivisi, offerti anche da privati, mi ha fatto venire in mente il caso delle *charter schools* americane, che hanno incontrato un grosso limite proprio in questo: l'amministrazione unificata in mano a privati, infatti, ha comportato di riflesso un condizionamento anche dell'offerta formativa delle scuole all'utenza, perché, per poter abbassare i prezzi e aumentare l'utenza, molto spesso l'amministratore privato impone una determinata offerta formativa che attiri maggiore utenza, cosa che limita fortemente la libertà di scelta educativa, l'autonomia didattica, l'autonomia del progetto educativo da parte delle scuole. Per questi motivi (per i condizionamenti della parte amministrativa – privata – sull'autonomia didattica della scuola), le *charter schools*, che all'inizio hanno avuto grande successo, hanno incontrato successivamente forti ostacoli nella loro diffusione.

G. TRAINITO - Dalle relazioni ascoltate questa mattina mi pare si possano individuare due modelli distinti: nel modello inglese, la scuola è pienamente autonoma, ha una serie di poteri e li esercita. Nel modello svedese, invece, mi sembra che l'autonomia sia in capo all'autorità locale, che successivamente tratta con le scuole, e ciascun capo di istituto lavora per ottenere l'approvazione di progetti, realizzati poi

autonomamente dalle scuole. Nell'uno e nell'altro modello, comunque, credo che ci sia un elemento comune: l'autonomia non è tanto della scuola, quanto del dirigente preposto alla scuola. All'interno della scuola mi sembra di capire che non ci sono organismi che dialogano con il dirigente, nel senso che decide lui in totale autonomia gli aspetti organizzativi e l'utilizzo delle risorse finanziarie.

Risposte

T. ODMARK - Credo che la sua sia un'analisi corretta. Effettivamente non può esistere un'autonomia totale delle scuole, un'indipendenza assoluta. Nel caso svedese, esiste oggi un alto grado di autonomia, ma l'influsso politico degli enti locali sugli istituti scolastici permane piuttosto forte per vari aspetti. Sul piano organizzativo ed economico, ad esempio, il comune svolge un ruolo molto forte, e l'autonomia della scuola consiste nel fatto che il dirigente è libero di organizzare il proprio istituto nella maniera che ritiene più opportuna: può acquistare servizi dal comune oppure da imprese private. Con riferimento invece all'aspetto didattico, al momento sono i docenti a godere di una notevole indipendenza, che in precedenza non avevano; hanno il diritto di decidere circa i contenuti della loro didattica, e questo rappresenta un cambiamento radicale rispetto al passato. Il soprintendente distrettuale non interferisce in tal senso: d'altra parte, il comune resta ovviamente responsabile dello sviluppo e della crescita di tutte le scuole, responsabile di garantire la qualità all'interno delle scuole, e un aspetto della qualità ha certamente a che fare con le modalità con cui i docenti ottemperano agli aspetti didattici nella propria autonomia.

Domande

T. ALEXANDER - Credo che la domanda di Trainito riguardasse i rapporti all'interno della scuola tra capo di istituto e altri organi; il preside è una sorta di "dittatore" che decide tutto? Quali meccanismi di approccio consensuale esistono all'interno della scuola in materia di programmi di studio, didattica, organizzazione? Che tipo di struttura esiste all'interno della scuola per definire questi aspetti o per assistere il capo di istituto nella risoluzione dei problemi?

A. OLIVA - Gli svedesi hanno risposto alla nostra domanda su questo tema affermando che non esistono Consigli di istituto o di amministrazione autonomi. È il capo di istituto a svolgere il grosso del lavoro, come presidente di un comitato che ha solo poteri consultivi (si compone per il 50% di rappresentanti degli studenti e per l'altro 50% da rappresentanti del corpo docente). Può illustrarci meglio questa situazione?

Risposte

T. ODMARK - In Svezia non abbiamo alcun organo di istituto con rilevanza giuridica. Ne abbiamo discusso per quattro anni, e non è emersa alcuna soluzione per il seguente problema giuridico: se esiste un Consiglio di istituto, ci devono essere dei

rappresentanti degli studenti, ma come si può attribuire loro - spesso minorenni - la responsabilità del budget? Perché un consiglio di istituto con rilevanza giuridica deve essere responsabile anche per tutti gli aspetti di gestione dell'istituto. Analogo problema si presenta anche per i genitori; in che modo potrebbero essere legalmente responsabili di determinate decisioni, ad esempio se il personale docente non svolge le proprie mansioni e si rende necessario assumere provvedimenti disciplinari? È pertanto l'assessorato comunale all'istruzione e alla formazione il responsabile di tutte le problematiche legate all'interesse pubblico, mentre la comunità dei genitori esprime i propri rappresentanti all'interno della "School Conference", una sorta di consiglio scolastico con compiti esclusivamente consultivi, dove sono presenti anche rappresentanti degli alunni e del corpo docente. All'interno delle scuole non ci sono organi per coinvolgere i docenti nel processo decisionale; esiste il collegio dei docenti, che si occupa di organizzare le materie di insegnamento, e abbiamo introdotto nuove figure di coordinatori scolastici, che hanno responsabilità per quanto riguarda le decisioni assunte in un determinato dipartimento scolastico, in stretto collegamento con il capo di istituto. Ci sono poi altri aspetti - sempre di natura organizzativa - di cui si occupa il collegio dei docenti, alleggerendo così i compiti dell'organo di governo della scuola: la scelta dei libri di testo, ad esempio. I vari comitati e dipartimenti che operano all'interno della scuola possono anche avere delle responsabilità di gestione, ma se non funzionano bene, deve intervenire il capo di istituto, perché soltanto lui è responsabile della gestione. Quindi ci sono molte modalità per coinvolgere studenti, genitori e docenti in tutta la programmazione e l'organizzazione delle attività, ma la responsabilità ultima resta in capo al dirigente scolastico.

Domande

T. ALEXANDER - I nostri due relatori ci hanno illustrato una situazione completamente diversa da quella della scuola italiana. Non è possibile fare paragoni perché occorrerebbe prima condividere gli obiettivi che Svezia e Inghilterra si sono date quando hanno voluto concedere l'autonomia alla scuola. E non è stata una cosa semplice, come ha detto Matthews stamattina: l'attribuzione di responsabilità ai dirigenti scolastici è stata una grave fonte di preoccupazione per questi ultimi, perché sono dovuti passare da un ruolo di semplici responsabili della didattica a responsabili gestionali. Peraltro bisogna sforzarsi di ripensare la scuola senza rimanere ancorati a quella esistente. Bisogna decidere dove vogliamo andare prima di stabilire gli strumenti di una nuova organizzazione.

A. OLIVA - A prescindere dal modello italiano e dai suoi sviluppi futuri, credo si possa dire che in Svezia è ben delineato il soggetto detentore dell'autorità in campo scolastico, e questa autorità è il comune, la municipalità, che è composta da eletti (il consiglio comunale), che a loro volta si avvalgono di un'Agenzia specifica per l'*education*, presieduta da un consigliere comunale eletto (quindi un politico), ma di cui fanno parte anche molti tecnici ed esperti.

È l'organo tecnico di cui il comune si avvale per controllare il sistema scolastico e discutere con i presidi, contrattare, etc. All'interno delle scuole, poi, ci sono numerosi comitati, organi che collaborano con il preside, ma il potere resta in capo al

preside, più che a questi organismi. Il modello inglese è molto diverso: c'è un consiglio di istituto, che è eletto (10-20 persone), e che sceglie sul mercato il preside e lo valuta. Quindi si tratta di un vero e proprio Consiglio di amministrazione con forti poteri, tra i quali la scelta del preside. Il preside resta ovviamente il responsabile di tutto il lavoro, ma deve rispondere al consiglio di istituto del suo operato, mentre in Svezia il preside risponde all'Agenzia tecnica dell'autorità locale. Il modello inglese accentua la funzione del consiglio di amministrazione, quello svedese accentua la funzione del preside che risponde all'Agenzia tecnica dell'ente locale. È corretto quello che ho tentato di riassumere?

Risposte

P. MATTHEWS - Sì, è esatto. In Inghilterra il capo d'istituto è responsabile e deve riferire soltanto all'organo di governo della scuola. Per riprendere quanto detto da Alexander, penso che non sia utile cambiare il sistema delle responsabilità all'interno del mondo scolastico se manca una forte volontà di cambiare. In altri termini, l'autonomia per l'autonomia, fine a se stessa, non è un bene assoluto.

L'autonomia da sola non è in grado di cambiare la scuola, perché tutti i cambiamenti avvengono grazie alla leadership, e quando l'Inghilterra ha optato per la scuola dell'autonomia, ci si è resi conto che mancava appunto capacità di leadership all'interno del sistema educativo. Le scuole dell'autonomia funzionano molto bene quando vengono gestite da professionisti e quando i professionisti lavorano di concerto con il consiglio di istituto, consultandosi e diffondendo capacità di leadership all'interno del personale della scuola (docente e non). Questo sistema funziona in scuole grandi, medie, ma anche nelle piccole, in tutti i casi in cui vengono delegate a particolari professori responsabilità relative al curriculum.

Il principio del dirigente scolastico come "*primus inter pares*", fortemente impegnato nell'attività didattica al pari degli altri docenti, è molto diffuso a livello europeo. Al contrario, i capi di istituto delle scuole inglesi insegnano poco (soprattutto nelle scuole secondarie). Anche nelle scuole primarie, dove è previsto che insegnino, questa mansione didattica non occupa mai più della metà del loro orario lavorativo. La leadership pedagogica rappresenta peraltro la missione primaria dei capi di istituto. Le scuole di maggior successo sono quelle in cui i capi di istituto non sono autoritari, ma riescono a creare un contesto in cui sono in grado di coordinare tutta la loro équipe, tutto il loro staff docente.

In Svezia avviene la stessa cosa che avviene in Inghilterra: la leadership scolastica è un aspetto di grande importanza. Quando in Svezia hanno adottato la riforma, anche loro si sono resi conto di questa mancanza di leadership, cui bisognava trovare una soluzione. Sono state create specifiche qualifiche, il cui conseguimento consente ai professori di diventare, per esempio, esperti in programmazione, o capaci di diffondere leadership tra i colleghi. In sintesi, posso dire che le scuole dell'autonomia non sempre hanno funzionato; hanno funzionato soltanto laddove c'era una *visione*, dove c'era una leadership.

Domande

G. RODANO - Vorrei alcuni chiarimenti sulla retribuzione degli insegnanti, un tema che in Italia è particolarmente delicato. Se ho capito bene, in Inghilterra sono le scuole che pagano direttamente gli insegnanti, i quali ricevono uno stipendio di base, poi differenziato attraverso una serie di incentivi. Sono interessato a sapere quali sono i parametri in base ai quali il dirigente scolastico e il consiglio di istituto stabiliscono questi incentivi, se sono legati anche alle modalità di svolgimento della funzione docente o soltanto a funzioni accessorie (di programmazione, aggiuntive, etc.) Questa è una cosa che interessa molto, anche perché in Italia è un nervo scoperto tuttora irrisolto.

Risposte

T. ODMARK - Nel nostro sistema sono previsti ovviamente degli stipendi base, ma da alcuni anni stiamo cercando di adottare anche elementi premianti. C'è un processo di contrattazione a livello nazionale con le associazioni di categoria degli insegnanti e con le associazioni datoriali e recentemente è stato raggiunto un accordo per un aumento medio degli stipendi degli insegnanti del 3-4% annuo. Ultimata così la contrattazione nazionale, i comuni cominciano le contrattazioni a livello locale, cui partecipano anche i rappresentanti sindacali dell'ente locale. Le trattative locali si conducono a livello di singola scuola, ovviamente in presenza del capo di istituto, che ha la possibilità di suggerire per alcuni professori un aumento salariale – fino al 5-6% l'anno – superiore a quello fissato dalla contrattazione nazionale. Si tratta di pochi punti percentuali, ma già così c'è stata una forte opposizione da parte degli insegnanti, che non amano che ad alcuni venga aumentato lo stipendio più del 3-4% nazionale. Comunque, il capo di istituto ha la possibilità di fare questa differenziazione, e ci sono scarti significativi tra gli stipendi più bassi e quelli più alti. A volte ci sono difficoltà ad assumere i docenti, avviene abbastanza di frequente per certe discipline. Sicuramente bisogna pagare di più gli insegnanti più giovani, i neo-assunti, rispetto a quelli che sono in servizio da più di 20 anni, perché il tipo di formazione è cambiato, e soprattutto perché c'è una scarsità di docenti, che hanno maggiori alternative professionali di un tempo. Inoltre ormai si richiede all'insegnante neo-assunto un profilo e competenze particolari, e il capo di istituto deve essere disposto a pagare di più questi profili. Quanto al dibattito su come un capo di istituto può valutare le competenze di un insegnante, sicuramente egli deve basarsi su indicatori, parametri, ma buoni presidi sono in grado certamente di valutare le competenze del proprio corpo docente.

Domande

A. OLIVA - Mi colpisce che in Svezia diano per scontato che un preside abbia le informazioni e le competenze necessarie per decidere chi abbia dei meriti e chi no, chi è bravo e chi no, mentre in Italia questo è avvertito come un problema, questa

fiducia manca, per cui non si vuole assolutamente riconoscere al preside questa competenza, paventando il verificarsi di grandi iniquità. Vorrei sapere se in Svezia il preside - che conosce i suoi insegnanti e ha molte informazioni su di loro dalle famiglie, dagli studenti, dai colleghi - può decidere da solo questo incentivo oppure ha bisogno di un accordo con altri soggetti (il comitato della scuola, gli altri insegnanti, il sindacato interno, il comune).

Risposte

T. ODMARK - Innanzitutto, desidero ribadire che anche in Svezia è molto acceso il dibattito su queste forme mirate di incentivo. In base a un ovvio principio di democrazia, occorre che il dirigente scolastico si consulti con il consiglio di istituto, ma ne discute anche con le rappresentanze sindacali all'interno di ciascun istituto scolastico, che non necessariamente devono essere d'accordo sugli aumenti proposti; va ricordato, d'altra parte, che il preside deve poi trattare con il comune per ottenere questo aumento per gli insegnanti della sua scuola, e che tali trattative devono tenere conto di un certo coordinamento della politica salariale all'interno del comune. Dall'esito di queste trattative uscirà la decisione finale.

P. MATTHEWS - In Inghilterra non esiste una vera e propria autonomia delle scuole, al 100%, perché le remunerazioni e i loro possibili miglioramenti si basano su linee-guida e parametri stabiliti a livello nazionale. Per i presidi e gli insegnanti esistono quindi delle scale nazionali, articolate in vari gradi, convenute dal ministro con le rappresentanze sindacali. Per le scuole in cui è difficile fidelizzare gli insegnanti sono previste forme di incentivo per incoraggiare gli insegnanti a rimanere in quella scuola. Per progredire lungo la scala bisogna fare un buon lavoro.

Si comincia con un livello di base e poi ci sono degli scatti, di 5 punti in 5 punti, e si raggiunge una soglia, oltre la quale non si può andare a meno che l'azione didattica del docente non sia molto apprezzata e a meno che non si evidenzino significativi progressi degli studenti. È necessario quindi il vaglio di un valutatore esterno prima che un insegnante possa ottenere un livello salariale superiore alla soglia. Per i capi di istituto, invece, si valutano le capacità di leadership che sono in grado di garantire. Ovviamente tutti questi scatti salariali vengono approvati in ultima istanza dal consiglio di istituto; la decisione finale viene presa dal consiglio di istituto perché è l'organo responsabile del bilancio consuntivo.

Ci sono dunque poteri discrezionali molto ampi sulla collocazione di ciascun individuo all'interno di questa scala; esiste una scala nazionale di riferimento, ma esiste anche un'ampia flessibilità nell'applicazione di questa all'interno di ciascun istituto. Ci sono insegnanti che vengono pagati molto bene, c'è chi arriva a stipendi fino a 140mila euro l'anno, sempre sulla base di decisioni prese dai consigli di istituto, che non sono obbligati a contattare le autorità locali, come avviene in Svezia. Tutto questo sempre nel vincolo del pareggio di bilancio.

Domande

C. PONTECORVO - Nei due Paesi chi valuta i capi di istituto? E su che base sono valutati i capi di istituto, con quali criteri?

Risposte

P. MATTHEWS - In Inghilterra ci sono due tipi di valutazione dei capi di istituto. Il primo consiste in una valutazione interna. Ogni anno il consiglio di istituto deve stabilire dei criteri per la valutazione del capo d'istituto e questi criteri riguardano in particolare i risultati ottenuti dalla scuola rispetto agli obiettivi fissati, per esempio il miglioramento dei risultati negli esami in francese e scienze.

Il consiglio di istituto stabilisce annualmente alcuni obiettivi precisi per il capo di istituto, e la sua valutazione è basata sul raggiungimento degli obiettivi da parte della scuola.

Il secondo tipo di valutazione si avvale di una consulenza proveniente dall'esterno; ci sono soggetti terzi inseriti in questo processo che affiancano la valutazione operata dal consiglio di istituto. Questo processo di valutazione esterno consiste in un'ispezione effettuata dall'OFSTED, il servizio ispettivo nazionale, che ogni tre anni interessa tutte le scuole del paese e che verifica la qualità in termini di leadership e di risultati ottenuti durante gli esami.

T. ODMARK - Circa la valutazione dei dirigenti scolastici, il sistema inglese mi pare più formalizzato di quello svedese. In Svezia ogni anno si tiene un incontro tra il soprintendente distrettuale e il capo di istituto per la determinazione di obiettivi personalizzati e anche di aree programmatiche su cui il capo di istituto dovrà concentrarsi per migliorare i propri risultati per l'anno successivo. Inoltre ci sono ispezioni che possono essere utilizzate per giudicare la qualità del lavoro svolto dal capo di istituto. I risultati annuali vengono pubblicati nella Relazione annuale sulla qualità. Quindi esistono diverse possibilità di valutazione delle capacità dirigenziali del capo di istituto. Il soprintendente distrettuale, che in un certo senso è il "capo dei capi di istituto", è il soggetto responsabile della valutazione finale. L'assessorato comunale all'istruzione e alla formazione può anche chiedere al soprintendente distrettuale di effettuare una valutazione mirata circa ulteriori elementi specifici.

Domande

E. BARBIERI - Credo che i due modelli siano molto differenti, ma che ci siano anche elementi comuni, difficilmente esportabili in Italia. Nel nostro paese, infatti, i comuni sono 8.000, di cui la maggior parte con meno di 5.000 abitanti. Pensare di affidare ai comuni – come autorità locale sull'istruzione – il governo delle scuole, significherebbe arrivare ad una frammentazione quasi superiore a quella delle 10.700 unità scolastiche. In Svezia mi sembra che il modello sia fortemente caratterizzato dal ruolo e dal potere sull'educazione del consiglio municipale, e quindi

dall'autorità locale. Sia nel modello svedese che in quello inglese, tuttavia, mi sembra che il fattore di successo sia il medesimo, ossia lo stretto rapporto tra comunità locale e comunità scolastica. Dobbiamo forse concentrarci non tanto su una continua modifica delle norme, quanto sull'attuazione reale delle innovazioni, come il sostegno alla professionalità docente, la valutazione del personale, l'*accountability*, l'autovalutazione e la valutazione esterna. Dal punto di vista degli organi di governo, infine, manca una struttura formalizzata (che però in Italia è competenza delle Regioni) di raccordo tra scuola e comunità locale.

S. PERILLO - Desideravo chiedere ad entrambi i relatori con quali modalità i genitori partecipano alla vita della scuola.

Risposte

P. MATTHEWS - Innanzitutto i genitori sono rappresentati nell'ambito dell'organo di governo (eletti esclusivamente dagli altri genitori) ed hanno un ruolo molto importante perché talvolta costituiscono la maggioranza dell'organo stesso. Nell'istruzione primaria, in quasi tutte le scuole esiste una sorta di "politica delle porte aperte", per cui i genitori sono invitati ad accompagnare in classe i figli e talvolta collaborano con il lavoro che viene svolto, interagiscono con la scuola. In questo modo i genitori aiutano gli studenti, e fungono anche da supporto per i docenti. Devo precisare che ovviamente non sono pagati per questo. Le scuole nelle piccole comunità spesso utilizzano i genitori, ad esempio per il servizio mensa o per la vigilanza durante gli intervalli a metà giornata. E poi c'è un altro modo in cui i genitori vengono coinvolti: in tutte le scuole, almeno una volta all'anno si tengono riunioni a cui i genitori vengono invitati per incontrare gli insegnanti dei loro figli. Mentre nella scuola primaria ci può essere un solo docente, nella scuola secondaria si può arrivare anche a 10 insegnanti, quindi il genitore deve incontrare tutti i diversi docenti. La scuola deve poi fornire ogni anno ai genitori informazioni circa il progresso dei figli e questo accade in occasione della relazione annuale.

Inoltre ci sono ormai mezzi molto sofisticati di comunicazione per il coinvolgimento dei genitori; una delle mie figlie, ad esempio, ha cominciato a insegnare fisica lo scorso settembre in una scuola secondaria con 1800 studenti. Lei ha il numero di cellulare dei genitori di tutti gli studenti, e ha quindi modo, in qualsiasi momento, di chiamare il genitore e dire magari: "Oggi Susan è stata veramente bravissima, e volevo informarla", oppure; "Signora, lei deve parlare con suo figlio John perché ci sta creando un po' di problemi".

Insomma, questo sistema ci ha consentito di fare molti passi avanti: i genitori vengono coinvolti democraticamente all'interno delle scuole, su base volontaria, soprattutto nelle scuole primarie, e ricevono relazioni frequenti sull'andamento dei loro figli. C'è molta collaborazione e coinvolgimento dei genitori, che - in ultima analisi - hanno molta voce in capitolo circa la scelta della scuola: se non apprezzano la scuola dove va loro figlio possono cambiarla, e questo costituisce una sorta di potere di sanzione in loro possesso.

T. ODMARK - In Svezia la situazione è molto simile a quella inglese: esistono

associazioni nazionali dei genitori che in qualche modo forniscono riscontri e pareri sulle proposte del governo. Inoltre, nel settore educativo, c'è l'obbligo da parte di ogni scuola di consultarsi con i genitori prima di assumere decisioni rilevanti. Per ogni quadrimestre o trimestre c'è una sorta di incontro dei genitori con il tutor, l'insegnante di sostegno; si tratta di incontri di valutazione, colloqui in cui si rende conto ai genitori. Non esiste un vero e proprio consiglio d'istituto, ma un organo che comprende rappresentanti dei genitori e anche rappresentanti degli enti locali. E sempre più spesso esistono collegamenti tra i tutor, gli insegnanti e i genitori degli alunni, tramite mail, telefono, etc. Il rapporto tra la scuola e la famiglia è pertanto sempre più frequente e costante.

Domande

P. TONNA - Vorrei capire quanto incide il sindacato sulla flessibilità necessaria per gestire l'autonomia, circa il reclutamento degli insegnanti e la ripartizione degli incentivi professionali. La legislazione dell'autonomia in Italia è stata applicata poco e male: a fronte dell'unanime consenso verso l'autonomia di cui si parlava stamattina (cui poi non è seguita una concreta attuazione), in realtà l'unico effetto realizzato è stata l'istituzione in ogni scuola delle rappresentanze sindacali unitarie. I due relatori hanno parlato di sindacati in termini di associazioni professionali, cioè di associazioni di insegnanti, ma è opportuno ricordare che in Italia le rappresentanze sindacali sono unitarie, nel senso che non sono distinte per categorie professionali, per cui può succedere che rappresentanze sindacali di una scuola siano costituite interamente da personale non docente, chiamato ugualmente a contrattare gli incentivi destinati agli insegnanti. Mi è sembrato invece di capire che in Inghilterra (e un po' anche in Svezia) esiste una certa flessibilità e discrezionalità nell'attribuzione di compensi e che la dimensione sindacale ha un ruolo soprattutto a livello di norme generali mentre non è così presente a livello di singola scuola.

Risposte

T. ODMARK - In Svezia la legge stabilisce che un datore di lavoro non può modificare di molto l'organizzazione senza consultare i sindacati a livello locale; per questo esistono le rappresentanze locali dei sindacati in ogni posto di lavoro, quindi anche nelle scuole. Questo, secondo la mia esperienza, è molto importante se si vogliono realizzare cambiamenti radicali; quando abbiamo cominciato ad attuare la riforma, abbiamo incontrato forti resistenze, ma dopo quattro anni siamo riusciti a raggiungere un accordo sul curriculum (in questo caso con i sindacati nazionali della scuola), in base al quale datori di lavoro e insegnanti devono lavorare insieme per migliorare il piano di studi. Questa cooperazione sicuramente ha dato nuova forza al processo di riforma, si è sviluppata "a cascata" una vera e propria cooperazione a livello comunale ma anche a livello di singolo istituto scolastico. Si è discusso di come attuare i nuovi curricula che erano stati stabiliti a livello nazionale, e improvvisamente tutto il sistema ha ricevuto una nuova spinta che ha consentito significativi passi avanti. I sindacati in Svezia sono molto influenti, molto forti, e non solo

nel campo dell'istruzione, per questo l'accordo siglato ha modificato l'atteggiamento dei sindacati della scuola nei confronti della riforma.

P. MATTHEWS - In Inghilterra esistono rappresentanze sindacali della scuola a livello nazionale, regionale e a livello di ogni singolo istituto scolastico. A livello di istituto, il potere delle rappresentanze sindacali varia da una scuola all'altra. A volte c'è soltanto un lavoratore (del corpo docente o non docente) iscritto al sindacato. In altre situazioni, invece, la rappresentanza sindacale è molto più ampia. In ogni caso, i sindacati non fanno parte automaticamente del consiglio di istituto, la cui composizione dipende dalle dimensioni della scuola. A livello nazionale, i sindacati si incontrano periodicamente con il ministro dell'Istruzione, e l'occasione più recente (e anche più nota) è stata la proposta del governo di consentire ai co-adiutori dell'attività didattica di essere assunti in pianta stabile. Alla fine di una trattativa molto difficile, un sindacato della scuola molto forte non ha firmato l'accordo mentre tutti gli altri lo hanno siglato. I sindacati hanno un grande potere a livello nazionale, ma anche per quanto riguarda la gestione scolastica la politica migliore prevede una consultazione sistematica delle rappresentanze sindacali all'interno dell'istituto scolastico, soprattutto su questioni inerenti l'orario di lavoro degli insegnanti o i loro stipendi, anche in quelle scuole dove essi hanno meno potere che a livello nazionale.

Domande

G. ALLULLI - Vorrei fare due domande a Matthews: la prima riguarda la scelta delle famiglie. Lei stamattina ha detto che la riforma ha cercato di ampliare le possibilità di scelta delle famiglie: non ci sono più limiti territoriali per la scelta, le famiglie hanno più mezzi per scegliere le scuole migliori. Vorrei sapere in che misura le famiglie hanno utilizzato questa possibilità e se questa scelta delle famiglie ha premiato le scuole migliori oppure quelle che creano meno problemi ai genitori, magari dove gli insegnanti sono un po' meno severi. Pongo questa domanda perché in Italia, se andiamo a vedere i motivi di scelta delle scuole private, quelli prevalenti riguardano non tanto la qualità dell'insegnamento ma il fatto che la scuola offre più garanzie alla famiglia (l'ambiente più selezionato, un orario di apertura più lungo, meno scioperi, etc.), quindi si tratta di una scelta di comodità della famiglia, non di qualità della scuola.

La seconda domanda riguarda l'impatto dell'autonomia sugli standard di apprendimento; questa mattina Matthews ha detto che l'impatto è stato abbastanza limitato e sono migliorati soltanto gli standard delle scuole migliori, dove i presidi e gli insegnanti erano più attrezzati a utilizzare l'autonomia, mentre la maggior parte delle scuole ha mantenuto gli standard precedenti. Vorrei sapere come mai una riforma che ha migliorato così tanto i processi organizzativi dell'insegnamento ha avuto effetti così limitati sull'innalzamento dei livelli di apprendimento dei ragazzi.

Risposte

P. MATTHEWS - Rispondo prima alla seconda domanda. L'impatto dell'autonomia sugli standard è stato notevole. Non posso provarlo in modo puntuale e anche le

ricerche non sono ancora in grado di quantificarlo, dato che oltre all'autonomia scolastica è stata realizzata tutta un'altra serie di riforme nella scuola, come l'introduzione del curriculum nazionale, che ha avuto anch'essa un forte impatto sui risultati. Queste iniziative adottate simultaneamente finiscono per offuscare il ruolo e il peso sugli esiti finali apportati da ogni singola iniziativa. Sicuramente, l'autonomia dà un'opportunità alla scuola di organizzarsi come meglio crede, e una delle miglione più significative registrate negli ultimi anni è stato il potenziamento della capacità di lettura nella scuola elementare, grazie ad una strategia nazionale per le competenze di lettura, ma si è trattato di un'iniziativa fortemente centralistica. L'autonomia scolastica ha certamente contribuito anch'essa a migliorare le competenze di lettura, ma non tanto quanto l'altro aspetto. Sicuramente ci sono dei vantaggi, ma non si tratta di un impatto diretto dell'autonomia scolastica sugli standard e sulla qualità dell'insegnamento. Quindi il mio commento di stamattina riguardava la mancanza di ricerche adeguate, ma ho l'impressione che anche l'autonomia scolastica abbia contribuito – sia pure in forma indiretta – all'innalzamento dei livelli di apprendimento degli studenti.

Per quanto riguarda la domanda relativa alla scelta dei genitori, certamente l'introduzione della libertà di scelta dei genitori non è stata molto significativa nei piccoli paesi, dove c'è poca offerta tra cui scegliere. Nelle città, invece, questa scelta dei genitori è stata compiuta, ed ha avuto effetti significativi. I genitori hanno veramente cominciato a scegliere di non mandare i loro figli nella scuola del quartiere se questa non offriva un insegnamento di qualità, con il risultato che molte scuole si trovano oggi sovraccaricate di studenti, mentre altre hanno molti posti vacanti. Questo comporta necessariamente che per le scuole più richieste siano fissate regole precise che consentano a tutti i genitori di essere trattati nello stesso modo in fase di valutazione delle domande d'iscrizione. Ci sono differenti opinioni tra la scuola e i genitori su come mettere a punto queste regole per le iscrizioni. Le scuole con molte iscrizioni avranno molti fondi e cercheranno di costruire nuovi edifici, quindi si ingrandiranno, mentre le scuole più deboli – proprio in ragione di questa scelta da parte dei genitori – saranno costrette a chiudere. Si tratta di un quadro ancora in forte movimento per poter tracciare un primo bilancio, ma possiamo già dire che la maggior parte dei genitori è soddisfatta, mentre una minoranza di loro non lo è perché non può accedere alle scuole migliori per i propri figli. Quindi la scelta da parte dei genitori viene esercitata, ma non è ancora accessibile a tutti nello stesso modo.

Per quanto riguarda i criteri utilizzati dai genitori per la scelta della scuola, sono convinto che la qualità abbia molta importanza. Credo che le scuole di ottima fama sono quelle in cui la maggior parte dei genitori vuole mandare i propri figli, quelle che evidenziano i risultati migliori nelle relazioni pubblicate ogni anno dall'Agenzia ispettiva OFSTED. I genitori si informano molto bene quando devono scegliere una scuola. Quindi non lo fanno soltanto sulla base del passaparola, ma effettuano indagini, e direi sicuramente che le scuole con troppi iscritti tendenzialmente sono quelle migliori perché esiste una correlazione - in parte dimostrabile - tra la scelta dei genitori e la qualità delle scuole.

Domande

G. PORROTTO - Gli esperti di autonomia a livello internazionale indicano nell'autonomia didattica il terreno su cui l'autonomia scolastica gioca il suo successo. Per autonomia didattica si intende la facoltà dei docenti di fare scelte sia per quanto riguarda i contenuti delle discipline sia per quanto riguarda i metodi di insegnamento, come è stato detto molto bene stamattina. Per saper fare queste scelte, tuttavia, occorre una preparazione specifica, non soltanto disciplinare, ma anche su altri terreni: scienze umane, scienze sociali ed epistemologia. Vorrei sapere quanto spazio si dedica rispettivamente alle discipline, alle scienze umane, alle scienze sociali e all'epistemologia nella formazione iniziale e in servizio degli insegnanti.

Risposte

T. ODMARK - A livello di preparazione degli insegnanti, ci sono ovviamente numerose problematiche aperte e molti dibattiti: persino il ministero dell'Istruzione ha riconosciuto che era necessaria una riforma. Una recente valutazione da parte dell'Ente Nazionale per l'Istruzione dimostra che c'è stato un progressivo degrado nei livelli di preparazione degli studenti in una serie di aree, come ad esempio competenze funzionali di lettura, di scrittura, logico-matematiche, e scienze sociali. In alcuni casi si sono registrati anche miglioramenti, come ad esempio nella comunicazione scritta e orale, nel *problem solving*, nelle capacità relazionali, per cui risulta molto difficile interpretare questi dati. Se questa è una tendenza piuttosto diffusa, è necessario fare qualcosa. Ma poche ricerche sono state condotte su questo problema. Quindi non sappiamo effettivamente perché abbiamo ottenuto questi risultati.

P. MATTHEWS - Credo che sareste impressionati da alcune delle cose che sono successe nella formazione degli insegnanti in Inghilterra. Quando io sono stato formatore, ho fatto moltissima psicologia infantile, sociologia, filosofia dell'istruzione, psico-didattica. Oggi, un giovane laureato che vuole diventare docente in scienze, talvolta impara soltanto le materie scientifiche ma non impara nulla di psicologia, di pedagogia, di sviluppo infantile, etc. La formazione di un insegnante, oltre a quella disciplinare, dura al massimo un anno e in questo periodo ci sono tre stage che vengono fatti in tre diverse scuole, cui si affianca (per il poco tempo rimanente) la frequenza di lezioni teoriche, che riguardano soprattutto le materie scientifiche, mentre gli aspetti comportamentali e sociologici si incentrano su aspetti molto concreti, su come trattare i bambini problematici o come adeguare la classe ai bambini che hanno disturbi o difficoltà di apprendimento. Quindi, gli aspetti psicologici, sociologici e storici, che venivano tradizionalmente insegnati in Inghilterra, in gran parte sono stati del tutto eliminati dal campo della formazione iniziale. Gran parte della formazione insegnanti riguarda le competenze standard, come stabilite dagli enti preposti, e sono soprattutto a livello pratico. Le prove che abbiamo è che attualmente gli insegnanti che vengono formati sono sicuramente migliori rispetto a quelli del passato, cosa che talvolta sconvolge un po' i soggetti più conservatori.

Domande

D. MISSAGLIA - Vorrei porre due domande. Mi preme innanzitutto capire se nei due sistemi esiste un rapporto tra l'autonomia finanziaria ed una funzione compensativa di sistema. Credo infatti che sarebbe sbagliato intendere l'autonomia finanziaria delle scuole come una competizione tout court, per cui chi fa meglio è premiato, e invece chi non ci riesce risulta penalizzato. Questo perché probabilmente ottiene i migliori risultati la scuola che non solo ha un buon preside e buoni insegnanti, ma magari si trova anche in un buon contesto ambientale per quanto riguarda le famiglie da cui provengono i ragazzi, il loro tenore di vita, la loro condizione socioculturale. Analogamente, è probabile che la scuola frequentata da figli di immigrati e da fasce marginali di popolazione incontri difficoltà più rilevanti, anche a prescindere dalla qualità dei suoi insegnanti. Penso che sia importante dunque immaginare un sistema in cui l'autonomia finanziaria delle scuole venga affiancata da una funzione compensativa, che può essere svolta dallo Stato o dalle autonomie locali, a seconda del modello. Mi piacerebbe capire se questo obiettivo dell'eguaglianza del sistema rientra tra le preoccupazioni di chi governa il sistema di istruzione. La seconda questione è più specifica: vorrei capire se la figura dell'ispettore o figure analoghe a quella dei nostri direttori scolastici regionali siano di nomina politica o meno, perché sono convinto che la pratica dello *spoils system* che si è realizzata nel nostro Paese in questi anni sia in palese contraddizione con una reale strategia dell'autonomia.

Risposte

P. MATTHEWS - Rispondo prima alla seconda domanda. Posso assicurarvi che nessun ispettore è nominato dai politici; i politici non hanno niente a che fare con la nomina degli ispettori o dei supervisor in Inghilterra. I politici possono essere presenti o meno nella commissione che nomina, possono far parte del consiglio della giunta comunale, ma sicuramente gli ispettori vengono nominati da professionisti. La nomina di questi profili non risponde a ragioni politiche. Per quanto riguarda le funzioni compensative e l'uguaglianza, credo sia un punto molto importante. È certamente vero, infatti, che le scuole con maggior successo attraggono più studenti, quindi più fondi, pertanto hanno una migliore reputazione e attraggono i docenti più bravi; bisogna quindi cercare di mettere a punto un sistema che sia equo attraverso meccanismi di compensazione. In Inghilterra tali meccanismi sono essenzialmente due: innanzitutto il finanziamento delle scuole dipende da una formula di calcolo; questa dà maggior peso al numero di studenti, ma i restanti indicatori che la compongono hanno a che fare con tutta una serie di fattori socio-economici e ambientali. Se c'è una grossa percentuale di studenti di ceto sociale inferiore, per esempio, cui devono essere garantiti i pasti gratis, se ne tiene conto attraverso l'emissione di buoni pasto. La formula per il calcolo dei finanziamenti alle scuole viene aggiornata di continuo per ricercare livelli sempre più elevati di equità. Il secondo meccanismo perequativo, oltre agli indicatori della formula di finanziamento, consiste in fondi dedicati a particolari attività, fondi direttamente stanziati dallo Stato. Uno di questi è il fondo per il miglioramento della

scuola, destinato soprattutto alle scuole con risultati più modesti. Questo meccanismo consente di stabilire quell'effetto compensativo di cui lei parlava.

Ma vorrei dire un'ultima cosa sulla compensazione e l'equità di sistema: le scuole pubblicano ogni anno i risultati degli studenti e tale pubblicazione evidenzia anche il valore aggiunto da un anno all'altro; le tabelle non mostrano soltanto i risultati degli esami, ma il valore aggiunto di ogni istituto scolastico, calcolando il progresso fatto da ciascun allievo. Tutto questo viene confrontato con i dati che abbiamo all'interno delle nostre banche dati e si possono così calcolare (con grande difficoltà e con un certo grado di incertezza), in forma aggregata. Rispetto al valore medio di riferimento, pari a 100 punti, alcune scuole si collocano al di sotto dei 100 punti perché sicuramente si trovano in zone svantaggiate, dove svolgono anche una funzione sociale, per cui è molto difficile comparare i loro risultati con quelli di scuole di altre zone. Sicuramente calcolare il valore aggiunto è un'operazione molto complessa, ma lo stiamo facendo, anche se non sempre i genitori riescono a valutare questo aspetto quando decidono a quale scuola iscrivere i propri figli.

T. ODMARK - Quanto alle procedure di selezione degli ispettori, in Svezia sono nominati da professionisti come in Inghilterra e non hanno niente a che vedere con il livello politico, almeno non direttamente; si tratta di veri e propri professionisti autonomi. Come in Inghilterra, abbiamo anche noi una formula per il finanziamento delle scuole, soprattutto per quelle in situazioni svantaggiate. Il costo medio per ogni studente nella scuola dell'obbligo è di 6.100 euro l'anno. Le scuole più svantaggiate ottengono poi un contributo pari a circa il 20% in più. Si pone ugualmente il problema che tutti i genitori vogliono le scuole migliori per i propri figli. Finora, la nostra esperienza mostra che i genitori più acculturati sono quelli che vogliono acquisire tutte le informazioni sulle varie scuole prima di scegliere per i loro figli.

Domande

A. PETROLINO - Vorrei qualche chiarimento rispetto all'orario di insegnamento garantito agli studenti in Svezia. Nelle diapositive mostrate questa mattina è riportato che per la scuola dell'obbligo c'è un totale di 6665 ore, di cui 600 come opzioni a livello di scuola. Credo di ricordare che la scuola dell'obbligo dura 9 anni in Svezia e questo significherebbe una media di 720-730 ore annue. È così? E se sì, questa cifra rappresenta un minimo al quale le scuole possono aggiungere altre ore oppure rappresenta il tetto massimo di insegnamenti che gli studenti possono frequentare ogni anno?

Vorrei infine un chiarimento relativo alla scuola secondaria superiore, per la quale si è parlato di "2500 unità"; vorrei sapere come si traducono tali unità in ore.

Risposte

T. ODMARK - Le cifre per le scuole dell'obbligo che ho illustrato questa mattina si riferiscono all'intero ciclo di 9 anni, e includono anche le ore opzionali. Ciò significa che bisogna ridurre le ore di alcune materie per ricavare un monte-ore da

dedicare agli insegnamenti opzionali. Quanto all'istruzione secondaria superiore, il sistema per crediti-unità è ancora un po' confuso: abbiamo cominciato a sperimentarlo negli anni Novanta, quando una grossa recessione economica ha indotto a riformare il curriculum della scuola secondaria superiore riducendo le ore, operazione cui i comuni non si sono opposti. Attualmente, il monte ore minimo è di poco inferiore a 4.500 ore per i programmi di insegnamento generale.

A. OLIVA - Possiamo concludere ringraziando i relatori che hanno lavorato con noi per una giornata intera, credo utilmente. Ci rivediamo a settembre con il secondo seminario sull'autonomia, che sarà concentrato sul sistema di *governance* della scuola autonoma (organi collegiali interni, capo d'istituto, etc.): un tema cruciale, che nel nostro paese è tutt'altro che risolto.

ALLEGATI

Questionario

Alcuni aspetti dell'autonomia scolastica in Inghilterra e in Svezia

A. In relazione all'autonomia finanziaria

1. *L'istruzione pubblica è gratuita o quanto costa all'anno l'iscrizione alle famiglie? Le spese sono a carico dello Stato, della Regione, del Comune?*

Inghilterra. L'istruzione pubblica è gratuita. Il 94% dei bambini in età scolare frequenta la scuola pubblica. I costi sono a carico delle autorità educative locali che ricevono i soldi dalle entrate fiscali nazionali e locali (la cosiddetta Council Tax). Il 95% circa del denaro speso per l'istruzione è allocato alle scuole, che possono usarlo per acquistare i servizi ritenuti necessari.

Svezia. L'istruzione pubblica è gratuita. Le spese sono a carico dello Stato e del Comune.

2. *Per mensa, libri, trasporti: quali sono approssimativamente le spese annue per la famiglia per le scuole primarie? Per le scuole secondarie?*

Inghilterra. Ogni scuola decide autonomamente per quanto riguarda la mensa. I genitori pagano un contributo per i pasti (in genere tra 0,5 e 1,5 euro al giorno) e lo stato fornisce strutture di catering.

La spesa per i libri è decisa dalla scuola. In proposito l'associazione degli editori di testi scolastici mette a disposizione statistiche nazionali, peraltro non sempre affidabili. Prendendo tre scuole-campione, la spesa per strumenti didattici non informatici (tra cui libri) è di 240 euro nella scuola primaria, 126 euro nella piccola secondaria in area rurale e 271 euro nella grande secondaria in area urbana con la sesta classe.

I trasporti scolastici sono organizzati e pagati dalle autorità locali, e non dalle scuole autonome. Nell'anno scolastico 2003-04 il costo medio è stato di 5 euro per alunno nella scuola primaria e 12 euro per alunno nella secondaria.

Svezia.

Costi annui in euro per studente	mensa	materiale didattico	trasporti
Scuola primaria	380	250	193
Scuola secondaria	400	da 420 a 1300	250

3. *Da chi viene erogato il finanziamento alle scuole (Stato, Regioni, Comuni) e quali sono i criteri generali che si utilizzano (numero studenti, localizzazione della sede, livelli di scolarità, risultati dei test di apprendimento, altro)?*

Inghilterra. Il finanziamento alle scuole è erogato dalle autorità locali che ricevono il denaro dal governo nazionale attraverso la tassazione nazionale e locale. Ogni autorità locale ha suoi criteri per il finanziamento delle scuole, sempre legato al numero di studenti. Per ogni studente viene allocata una certa cifra, a seconda dell'età. Vengono presi in considerazione anche altri fattori, ad esempio situazioni di disagio fisico o sociale. Sono previsti finanziamenti aggiuntivi per scuole in situazioni difficili o che evidenziano risultati molto carenti. Ma questi finanziamenti sono soggetti a controlli molto rigorosi.

Svezia. I Comuni coprono all'incirca l'85% della spesa totale attraverso le tasse sul reddito e le tasse scolastiche. Il resto lo ricevono dallo Stato. I finanziamenti statali sono attribuiti senza vincolo di destinazione, ma coprono tutte le iniziative che fanno capo ai Comuni in aree tecniche, sociali, culturali. Di conseguenza, compete al singolo Comune decidere quale parte destinare alla scuola. Il consiglio comunale decide il finanziamento alle scuole in base al bilancio. Il board of education comunale (comitato composto da esperti nominati ad hoc, presieduto da un consigliere comunale delegato) usa diversi modelli per distribuire finanziamenti alle singole scuole.

4. *Ci sono finanziamenti aggiuntivi per scuole disagiate?*

Inghilterra. Sì, sia da parte dell'autorità locale sia dallo Stato.

Svezia. Nella scuola dell'obbligo il 15% circa delle risorse di base viene usato per la redistribuzione tra scuole a favore di quelle disagiate. Per dimensionare i fondi a questo tipo di scuole, i Comuni si avvalgono di parametri socio-economici come pure di test agli studenti. Anche nella scuola secondaria superiore sono i Comuni ad allocare i fondi alle scuole disagiate.

5. *I finanziamenti alle scuole hanno destinazioni rigide e specifiche o la scuola ha la libertà di gestirli discrezionalmente? Sono definiti ogni anno o c'è un piano poliennale che dà certezze alle scuole sulle disponibilità finanziarie per un certo periodo?*

Inghilterra. Le scuole ricevono un finanziamento senza vincolo di destinazione che gestiscono a loro discrezione. Questo è un principio importante di autonomia. Il budget fino ad ora è definito annualmente ma il governo sta cercando di passare a un budget triennale.

Svezia. Data la grande libertà dei Comuni di decidere la loro organizzazione, la situazione è varia. Negli ultimi anni, molti Comuni hanno introdotto un sistema di contrattazione tra autorità municipale e singole scuole. Il capo di istituto deve esplicitare la ragione delle sue richieste, bisogni speciali, etc. e alla fine si arriva a un accordo sui fondi da destinare alla sua scuola. I fondi non hanno destinazioni rigide e la scuola può usare a sua discrezione il budget operativo. I bilanci delle scuole sono definiti ogni anno, come quelli del Comune.

6. *La scuola ha un suo budget e relativo fondo da gestire autonomamente per le spese di funzionamento ordinario relativo ai servizi essenziali (vedi elenco all'inizio del punto B a pag. 119)?*

Inghilterra. Sì.

Svezia. Sì

7. *Ogni scuola ha un consiglio di istituto/amministrazione autonomo o ci sono reti di scuole con un minimo di studenti complessivo (e quale) per giustificare un preside e un consiglio di istituto/amministrazione?*

Inghilterra. Ogni scuola, di qualsiasi dimensione, ha un capo di istituto e un "governing body" (consiglio di amministrazione).

Svezia. Non esistono consigli di istituto/amministrazione autonomi. Ogni scuola ha un capo di istituto che ha tutti i poteri. Il capo di istituto presiede e si avvale di un comitato, in genere composto per il 50% da studenti e il 50% da insegnanti, con poteri consultivi salvo deleghe particolari.

8. *La scuola ha un suo budget annuale per le manutenzioni ordinarie da gestire in proprio? E per le manutenzioni straordinarie, è autonoma o sono effettuate da Comune, o Regione, o Stato?*

Inghilterra. Sì. Ogni scuola gestisce autonomamente le manutenzioni ordinarie, a cui deve destinare parte del budget. Nuovi investimenti comportano ulteriori fondi da parte delle autorità locali e del governo e devono essere concordati con l'autorità locale.

Svezia. a) Sì. b) Nuovi significativi investimenti sono gestiti congiuntamente dal local board of education e dalla scuola.

9. *Il budget e il bilancio consuntivo annuale di tutte queste spese da chi sono deliberati (dal capo di istituto, dal board, dal Comune, dalla Regione, dallo Stato)? Da chi sono controllati (revisori esterni? nominati da chi? locali o ministeriali?)*

Inghilterra. Il budget è di solito deliberato dal capo di istituto e autorizzato dal consiglio di amministrazione (governing body). I bilanci delle scuole sono controllati dall'autorità locale.

Svezia. Compete al capo di istituto preparare il budget e gestirlo. Il bilancio consuntivo annuale è approvato dal board of education comunale su indicazione del soprintendente. Ci sono auditor nominati dal consiglio comunale.

10. *Chi paga gli stipendi agli insegnanti? La scuola, i Comuni, le Regioni, lo Stato?*

Inghilterra. È la scuola a pagare gli insegnanti. La scuola può amministrare autonomamente gli stipendi oppure avvalersi dell'autorità locale o di una società privata.

Svezia. I Comuni.

11. *Al di là degli stipendi base contrattuali, esiste una percentuale della remunerazione per premi o incentivi una tantum gestita dalle scuole, e, nel caso, da chi è decisa? Capo di istituto, consiglio di istituto o entrambi? Nel caso, è trattata con le rappresentanze sindacali della scuola? Nel caso, in che percentuale massima può incidere sullo stipendio?*

Inghilterra. Sono previste varie remunerazioni aggiuntive per gli insegnanti, legate ai risultati e ai compiti. Alcuni di questi aumenti sono automatici (scatti di anzianità etc.) mentre altri vengono decisi dal capo di istituto e dai membri del consiglio di amministrazione. Tali incentivi possono raddoppiare lo stipendio base. Le politiche salariali sono molto articolate e complesse; meriterebbero una trattazione a parte.

Svezia. Gli stipendi sono fissati a livello individuale. Gli accordi nazionali tra i rappresentanti degli enti locali e i sindacati stabiliscono l'aumento degli stipendi su base percentuale. Nelle contrattazioni a livello locale tra il board of education comunale, la scuola, e i sindacati locali del personale scolastico, gli stipendi sono decisi scuola per scuola sulla base delle capacità individuali.

12. *La scuola è autorizzata a richiedere e utilizzare contributi da terzi, famiglie o imprese, per offrire agli studenti servizi extracurricolari (attività integrative, corsi speciali per lingua straniera o informatica, attività sportive o culturali)?*

Inghilterra. Sì, il consiglio di amministrazione può richiedere contributi,

ma di solito consulta i genitori prima di farlo. Tali contributi si riferiscono in genere ad attività extracurricolari, ad esempio visite e gite scolastiche, ricerca di fondi per ottenere risorse aggiuntive, etc. Di solito non attengono materiale didattico.

Svezia. Ci sono contributi da imprese, soprattutto nella scuola secondaria superiore, ad esempio per finanziare l'acquisto di materiale didattico costoso e per attività supplementari quali i viaggi all'estero. Anche la scuola dell'obbligo riceve contributi, ma in misura minore.

13. La scuola può fornire a terzi prodotti o servizi a pagamento (ad esempio analisi di laboratorio per industrie, stage di studenti per servizi alberghieri)?

Inghilterra. Sì. Molte scuole offrono servizi come asilo nido, educazione degli adulti o strutture per la comunità.

Svezia. La scuola secondaria superiore a indirizzo professionale spesso fornisce prodotti o servizi a pagamento a terzi.

B. Autonomia organizzativa riferita ai servizi essenziali

Ci si riferisce a:

- Servizi amministrativi
- Archivio e biblioteca
- Trasporti
- Mensa
- Pulizie e vigilanza
- Servizi agli studenti (sanitario, psicologico, sociale)
- Orientamento
- Servizi ai docenti (formazione in servizio)
- Organizzazione delle supplenze.

14. Nel vostro paese esiste uno standard ottimale di "numero di studenti per scuola"? Sono scuole comprensive, unitarie, per gli anni dell'obbligo (14/16 anni)? Per le secondarie superiori (16/18-19 anni) avete scuole comprensive con percorsi diversi al loro interno o scuole diverse per singoli percorsi?

Inghilterra. In base alle strutture di cui dispone, ogni scuola ha un numero massimo di iscrizioni. Se il numero di iscrizioni eccede i posti disponibili, la scuola può chiedere di aumentare il numero di iscrizioni e quindi i finanziamenti per accogliere questo maggior numero di studenti.

L'istruzione secondaria si svolge soprattutto in scuole comprensive miste per ragazzi dagli 11 ai 16 o 18 anni. Una minoranza di scuole è tutta maschile o tutta femminile e/o selettiva (grammar school). Dopo i 16 anni, gli studenti possono studiare in scuole con una sesta classe aggiuntiva, in college con sesta

classe o in college generalisti.

Molte scuole secondarie hanno indirizzi specialistici (ad esempio, artistico, linguistico, sportivo, scientifico) mentre altre forniscono un'educazione più generale con un curriculum più ampio. I percorsi iniziano a divergere con le opzioni offerte a 14 anni, per diversificarsi ulteriormente dopo i 16. L'esame di maturità (advanced level examination) costituisce ancora l'accesso principale all'educazione terziaria.

Svezia. Non esiste uno standard ottimale riguardo al numero di studenti. Tutta l'istruzione dell'obbligo avviene all'interno di scuole comprensive. Le scuole secondarie superiori sono comprensive ma prevedono percorsi/programmi differenziati al loro interno.

15. *Tenuto conto che esistono comunque scuole di piccole o piccolissime dimensioni distribuite sul territorio, come si provvede alla fornitura più economica e razionale dei servizi sopra citati? Creando consorzi o reti di scuole per ambiti territoriali ottimali (numero di scuole e/o numero studenti)? Oppure creando consorzi e/o reti diversi a seconda della specificità dei servizi (ad esempio una rete X per i trasporti e una rete Y per i servizi amministrativi)?*

Inghilterra. Compete all'autorità locale riorganizzare (o chiudere) le scuole che evidenziano un numero di iscritti troppo basso rispetto alle strutture. Allo scopo di ottimizzare gli aspetti organizzativi e l'efficienza delle scuole è attiva una varietà di reti e partnership. I trasporti sono meglio gestiti a livello di autorità locale piuttosto che a livello di scuola.

Il sistema scolastico è sostenuto non solo dalle autorità locali ma anche da una rete di fornitori di servizi vari. Le scuole possono acquistare beni e servizi da chi vogliono, a patto che stabiliscano le corrette modalità per ottenere il meglio per quel che pagano.

Svezia. Ci sono vari metodi. Alcuni servizi, ad esempio trasporti, mensa e formazione in servizio, vengono forniti livello municipale, ma ci sono anche reti per la formazione continua istituite e organizzate dalle scuole. A volte le scuole comprano servizi le une dalle altre, possono anche utilizzare a pagamento i servizi sanitari e psicologici dei board di contea, che in Svezia sono i principali fornitori in proposito.

16. *Questi consorzi e/o reti sono volontari o obbligatori? Quali funzioni e poteri hanno rispetto all'autonomia delle singole scuole? Da chi sono eletti o nominati i responsabili di questi consorzi e/o reti (dal Comune, dalla Provincia, dalla Regione, dallo Stato)?*

Inghilterra. Questi consorzi sono volontari, non obbligatori. I responsabili sono concordati, non imposti, tranne in casi molto rari dove l'autorità locale esautorata il consiglio di amministrazione della scuola. Talvolta il governo ha addirittura imposto che una società privata si sostituisse a un'istituzione

drammaticamente inefficiente!

Svezia. I servizi organizzati a livello municipale sono spesso concordati dopo una trattativa tra il board of education comunale e le scuole. In altri casi, possono essere imposti dal board of education comunale o addirittura dal consiglio comunale. In questi casi, è il Comune a scegliere i responsabili di questi consorzi.

C. Autonomia organizzativa riferita alla didattica

17. *Per gli studenti, quante sono le ore complessive annuali di lezione*
- *nelle elementari*
- *nelle secondarie inferiori*
- *nelle secondarie superiori (a. general b. vocational)*

Inghilterra. Il governo raccomanda un livello minimo di ore di lezione settimanali. Le ore di lezione sono 23,5 per gli alunni dai 7 agli 11 anni; 24 ore per gli alunni dagli 11 ai 16 anni. Il governo raccomanda che gli studenti dai 14 ai 16 anni abbiano almeno 25 ore di lezione la settimana. L'86% delle scuole garantisce almeno questo monte ore.

Svezia. Scuola elementare e secondaria inferiore (età 7-16 anni, cioè durata 9 anni): 6665 ore complessive con una media teorica di 740 per anno che peraltro non corrisponde alla realtà viste le scelte molto diversificate delle varie scuole.

Non c'è quindi nessuna specificazione per anno.

Secondaria superiore generale (dai 17 ai 19, cioè durata 3 anni): 2180 ore complessive, con una media teorica di 726. Professionale: 2430 ore, con una media teorica di 810. Nessuna specificazione per anno.

18. *Chi decide le ore annue complessive di lezione? Lo Stato, gli enti locali o le scuole autonome?*

Inghilterra. È la scuola a decidere le ore complessive di lezione e la durata della giornata scolastica. Dovrebbe peraltro tenere in considerazione le linee guida specificate dal governo (vedi risposta alla domanda 17).

Svezia. La scuola.

19. *In relazione al calendario annuale, quanti giorni di scuola ci sono (elementari, secondarie inferiori, superiori)? Quanto durano le vacanze estive, natalizie, pasquali? Chi decide il calendario annuale, lo Stato, le Regioni, il Comune, le scuole?*

Inghilterra. In un anno scolastico ci sono 190 giorni di lezione per gli insegnanti e 185 per gli studenti. I cinque giorni in più sono usati dagli insegnanti per la formazione in servizio decisa dalla direzione della scuola.

La maggior parte delle scuole propende per la divisione dell'anno scolastico in quadrimestri, con vacanze di circa due settimane a Natale e Pasqua e circa sei settimane dalla fine di luglio all'inizio di settembre. Di solito c'è una pausa tra un quadrimestre e l'altro e qualche giorno a metà di ogni quadrimestre.

Una minoranza di scuole è passata all'anno scolastico di quattro trimestri. La decisione sulle date dei trimestri compete agli organi di governo della scuola, che dovrebbero consultare i genitori e le scuole vicine e tener conto delle indicazioni delle autorità locali.

Svezia. a) Per tutte le scuole: 178 giorni di scuola; le vacanze d'estate, di Natale e di Pasqua sono rispettivamente di circa 50, 14 e 4 giorni.

b) Lo Stato e il Comune.

20. *Durante le vacanze, la scuola offre servizi? E nel caso, quali sono i più tipici e a chi sono indirizzati? Per quanti giorni all'anno resta totalmente chiusa? Le scuole restano aperte il pomeriggio, la sera o nel weekend a disposizione degli studenti o della comunità? Chi lo decide?*

Inghilterra. Molte scuole secondarie sono connotate come scuole della comunità, e quindi mettono a disposizione della comunità alcune strutture, come palestre, piscine e biblioteche. Tali strutture restano aperte anche durante le vacanze e in parte sono finanziate da chi le usa.

Di solito le scuole restano aperte durante le vacanze estive per attività che spesso non sono gestite dalla scuola. È l'organo di governo della scuola a decidere l'utilizzo della scuola a questi scopi.

La linea nazionale raccomanda che le scuole primarie offrano un orario prolungato, permettendo agli alunni di arrivare presto, fare la prima colazione a scuola ed essere seguiti da adulti dopo l'orario delle lezioni. Molte scuole offrono questo genere di servizi.

Svezia. Per i ragazzi dai 6-7 agli 11-17 anni le scuole sono obbligate per legge a organizzare centri ricreativi aperti la mattina e dopo la fine dell'orario scolastico fino intorno alle 18. Di solito le scuole sono accessibili la sera per attività ricreative organizzate da associazioni private o dal Comune. In alcuni Comuni, ci sono scuole estive a livello secondario superiore aperte a tutti gli studenti. Le materie più studiate sono matematica e lingue straniere.

21. *Esiste un orario standard di una giornata di scuola (es. 8-13) oppure le scuole hanno autonomia per distribuirlo diversamente? Qual è l'orario più diffuso per una scuola primaria e secondaria? Sono previste interruzioni o momenti di riposo per gli studenti, e di che ordine?*

Inghilterra. Ogni scuola può decidere come organizzare la giornata scolastica. Normalmente le scuole hanno un orario standard il mattino dalle 9 alle 12, un leggero pranzo e altre due/tre ore il pomeriggio. Di solito c'è un intervallo (10 minuti) durante la mattina e un altro (45-60 minuti) all'ora di pranzo, e spesso un altro breve nel pomeriggio. Tutte le scuole sono a tempo pieno.

Svezia. Non esiste un orario standard. Ogni scuola decide autonomamente. L'orario più diffuso per la scuola primaria è dalle 8 alle 13, per la secondaria inferiore dalle 8 alle 15, e per la secondaria superiore dalle 8 alle 15/16. Ci sono pause di dieci minuti tra le lezioni e di un'ora per il pranzo.

22. *In relazione alla generale tendenza a una maggiore personalizzazione del curricolo, a quale età si apre una possibile flessibilizzazione del curricolo per gli studenti? Nelle secondarie superiori, rispetto al monte-ore annuale di lezioni scolastiche, qual è la percentuale di ore obbligatorie per il curricolo nazionale? E per il curricolo locale? Qual è la percentuale di ore per le discipline opzionali? Esiste un curricolo nazionale e per quante materie nella scuola secondaria superiore generalista?*

Inghilterra. Il curricolo nazionale è fissato per i ragazzi dai 5 ai 16 anni, ma diventa molto più flessibile a partire dai 14 anni. Le materie obbligatorie per i ragazzi dai 5 agli 11 anni sono: inglese, matematica, educazione religiosa, scienze, informatica, educazione fisica, storia, geografia, disegno e musica. A partire dagli 11 anni si aggiungono una lingua straniera moderna e l'educazione civica. Molte scuole elementari introducono la lingua straniera.

Svezia. C'è un unico curricolo per l'istruzione obbligatoria nel suo complesso (dai 7 ai 16 anni). Quasi il 6% dell'ammontare complessivo delle ore di lezione in classe è riservato a materie scelte dallo studente. Sono le scuole a decidere a quale età offrire queste opzioni.

Nella secondaria superiore le ore opzionali sono circa un terzo del monte ore complessivo.

C'è un curricolo generale per la secondaria superiore e un programma per ogni materia. Il numero complessivo delle materie differisce a seconda dei percorsi. In tutti i percorsi ci sono otto materie fondamentali. Ogni percorso è caratterizzato dalle materie specifiche che lo costituiscono. Queste "materie caratterizzanti" variano nel numero da tre a nove.

23. *Quanto è cogente la "classe per età"? Anziché "classi per età" sono previsti corsi articolati per livello di competenza degli studenti? Con quali vantaggi e/o difficoltà?*

Inghilterra. Laddove possibile, le scuole sono organizzate in classi per età. In molte piccole scuole primarie di campagna, però, ci sono classi miste per età. Per gli alunni più grandi, alcune scuole organizzano gruppi per livello di competenza all'interno della stessa scuola o tra scuole diverse.

Svezia. Non ci sono classi articolate in base al livello di competenza. Una classe può peraltro essere divisa in base al livello di competenza per un piccolo numero di materie durante l'anno scolastico.

24. *Chi sceglie i libri di testo? Il singolo docente? Un team di docenti della stessa disciplina? Il collegio dei docenti? Il capo di istituto? Altri? Con quale periodicità?*

Inghilterra. I libri di testo sono sempre scelti dalla scuola e non dalle autorità locali. I testi non sono scelti a livello centrale. Nelle scuole primarie, i coordinatori di materia consultano i colleghi e comunicano al capo di istituto i testi e il materiale didattico scelto. Nella secondaria, i libri di testo sono in genere scelti dal capo dipartimento dopo aver consultato i colleghi.

Il mercato dei libri di testo è molto fiorente e competitivo.

Svezia. Di solito un team di docenti. Quando necessario.

25. *Quali caratteristiche hanno i libri scolastici per essere più funzionali alla scuola dell'autonomia? Esiste una regolamentazione per il peso massimo, per il numero in pagine e per il prezzo massimo? Ci sono libri articolati in moduli o dispense per consentirne un uso più economico e flessibile?*

Inghilterra. Su tutte queste questioni è la scuola a decidere. La scuola stabilisce anche qualche parte del suo budget destinare all'acquisto dei libri di testo. Non esiste regolamentazione per il peso e il prezzo massimo. I libri vengono in genere imprestati agli studenti quando ne hanno bisogno.

Svezia. Nessuna regolamentazione.

26. *La scuola è libera di determinare la durata delle lezioni e la distribuzione nell'anno del monte ore previsto per una disciplina?*

Inghilterra. Sì.

Svezia. Sì.

27. *In merito alla valutazione degli studenti da parte degli insegnanti della scuola, esistono scadenze minime da rispettare (numero minimo di interrogazioni orali, di test scritti)? Quante valutazioni per ogni studente vengono effettuate da un insegnante nell'arco di un mese? Chi ne stabilisce la frequenza: il ministero, la scuola o il singolo insegnante?*

Inghilterra. Le uniche valutazioni che sono regolate a livello nazionale sono i test valutati a livello centrale a 7, 11, 14 e 16 anni, e vari diplomi o qualifiche dopo i 16 anni. La frequenza dei test e delle valutazioni è decisa a livello collegiale dalla scuola; spesso da singoli insegnanti o team di insegnanti.

Svezia. a. Nessuna scadenza minima; b. L'insegnante stabilisce la frequenza.

28. *La valutazione esterna tramite test nazionali influisce sulle valutazioni e sulla carriera scolastica dello studente?*

Inghilterra. La valutazione esterna influisce soprattutto a livello di scuola secondaria, soprattutto nel guidare le scelte oltre i 14 e i 16 anni. Nel sistema scolastico inglese non è prevista la bocciatura. Le valutazioni interne sono usate in molte scuole secondarie per raggruppare gli studenti in base ai risultati.

Svezia. I test nazionali sono offerti dall'Agenzia Nazionale per l'Education come strumento per aiutare gli insegnanti nella valutazione degli studenti. È loro attribuito lo stesso peso delle votazioni e dei test operati dalla scuola. Ci sono test in svedese, inglese e matematica sia nella scuola dell'obbligo sia nella secondaria superiore.

29. *Oltre al numero di ore di lezione in classe, il contratto nazionale di lavoro prevede un monte-ore obbligatorio annuale per il lavoro di gruppo degli insegnanti per la migliore organizzazione della scuola, per le relazioni con i genitori, etc.? Le ore da dedicare a questo tipo di compiti sono definite dal contratto nazionale o dalla scuola autonoma?*

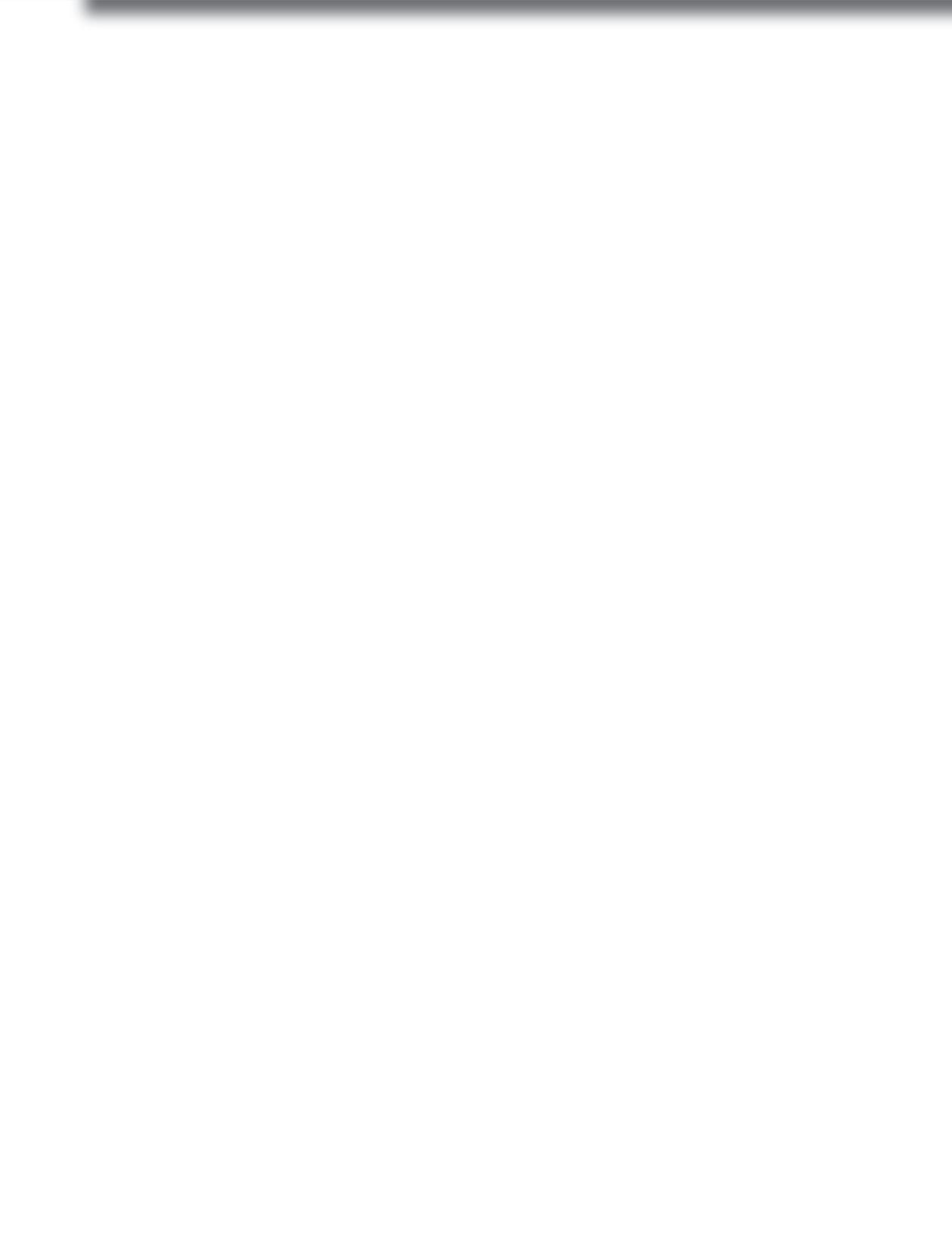
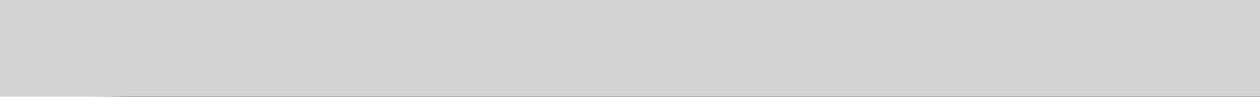
Inghilterra. Il contratto nazionale degli insegnanti stabilisce un monte ore annuale di 1265 ore di servizio regolamentato, più un ulteriore tempo libero/sulla fiducia fino a coprire il normale orario di lavoro settimanale (circa 37 ore). Le scuole possono usare queste ore in modo flessibile.

Svezia. Il contratto nazionale di lavoro prevede:

Monte-ore obbligatorio di lavoro: 1767, di cui:

- Ore di servizio a disposizione (regolamentate), cioè a disposizione del capo di istituto: 1360. All'interno di queste, le ore di lezione previste variano tra 500 e 650. Inoltre sono previsti 13 giorni di formazione in servizio durante le vacanze scolastiche.

- Ore di servizio "libero/sulla fiducia", che l'insegnante può svolgere ovunque: 407.



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
- 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

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: "Per una scuola autonoma e responsabile"
Prima edizione luglio 2005

Ricerche

- Ricerca n. 1** La scuola vista dai cittadini
Indagine sulle opinioni degli italiani
nei confronti del sistema scolastico
Prima edizione maggio 2004

GRAFICA E STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

PRIMA EDIZIONE

GENOVA - LUGLIO 2005