



Seminario

LA DIRIGENZA SCOLASTICA E
L'AUTONOMIA DELLE SCUOLE:
fare rete senza rimanerci impigliati



“Autonomia scolastica: ieri, oggi e domani”

GIUSEPPE PEDRIELLI

Bologna, 17 novembre 2021

Riflessioni sull'autonomia scolastica

«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?»

(Peter Matthews, Visiting Professor, Institute of Education - University of London, già direttore servizio ispettivo dell'Office for Standards in Education)

L'autonomia ieri

[Uno dei quattro obiettivi per lo sviluppo]

Rilancio dell'autonomia e rapporto con il territorio

- 1. la rivisitazione e il rilancio delle norme sull'autonomia;**
- 2. la messa a disposizione di risorse finanziarie e umane adeguate, con un piano nazionale di architettura scolastica coerente con i nuovi bisogni educativi;**
- 3. la definizione dei rapporti fra amministrazione centrale, Regioni, Comuni e Province per garantire all'autonomia strutture adeguate.**



«L'autonomia scolastica è stata introdotta già nel 1997, allorché il governo Prodi – con Luigi Berlinguer all'Istruzione – promosse una vasta azione di ridisegno della società italiana, in vista dell'entrata nell'euro e dell'apertura dei mercati internazionali con la sottoscrizione nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio del World Trade Agreement, che nel 2000 avrebbe dato il via alla globalizzazione delle economie. In quel disegno l'autonomia scolastica non era lo scaricabarile delle responsabilità dal ministero all'ultimo preside, né il 'libera tutti', come qualcuno tutt'oggi banalizza. Si trattava invece di un disegno di unità del paese, che vedeva l'assunzione di obiettivi formativi comuni da raggiungere in ogni parte d'Italia, ma riconosceva la possibilità di costruire percorsi che tenessero conto delle effettive diversità di partenza, dotando i territori delle necessarie risorse per poter raggiungere i fini comuni. L'uniformità è il modo più semplice di governare, imponendo a tutti una stessa regola, ma non è efficiente, nè giusto, perchè consolida le disuguaglianze, tra l'altro ponendo a carico degli ultimi il costo umano dell'inseguimento senza possibilità di raggiungere, se non raramente, chi era partito già avvantaggiato.

(...) Quel disegno si è progressivamente arenato...»



Maastricht 1992
Nasce l'Unione
Europea

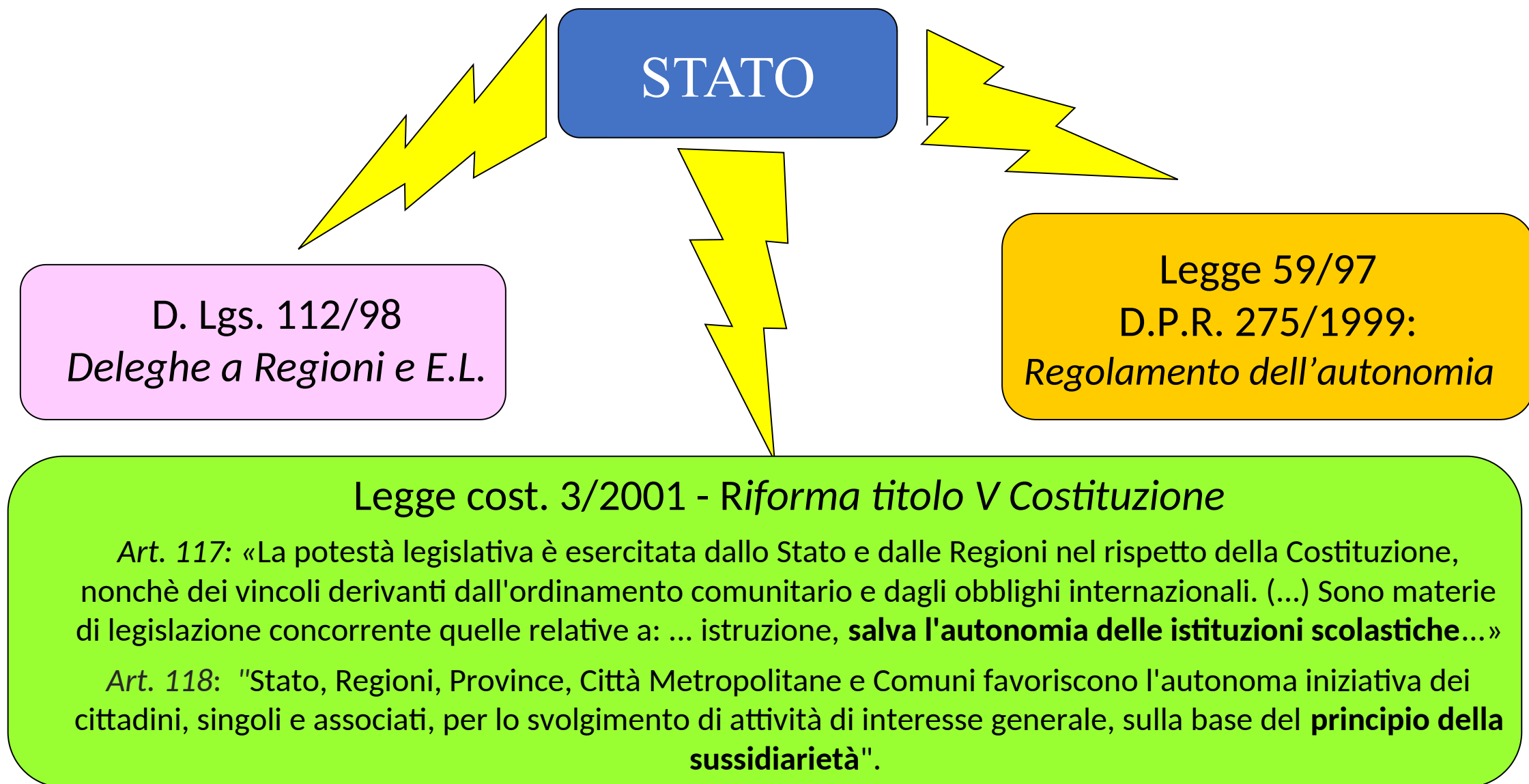


DECENTRAMENTO/ AUTONOMIA

Legge 59/97;
Legge costituzionale 3/2001
(modifica titolo V della Costituzione)



Il decentramento



L'autonomia scolastica - ex lege 59/97 «Bassanini»

Prima fase (riforma P.A. a “costituzione invariata”)

- Il completamento del disegno regionalistico
- **Il decentramento amministrativo**
- L'efficacia, l'efficienza e l'economicità nella “produzione pubblica”
- **La responsabilità dei Dirigenti pubblici**
- Lo sviluppo delle funzioni di controllo e valutazione
- La trasparenza e la rendicontazione dell'attività pubblica rispetto ai cittadini

Seconda fase (Nuovo Titolo V della Costituzione)

- La ripartizione delle titolarità legislative tra Stato e Regioni
- Il sistema di governance delle titolarità concorrenti
- Il principio di sussidiarietà come principio ordinatore e operativo



Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112

"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"

Art. 138.

Deleghe alle regioni

!. Ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, sono delegate alle regioni le seguenti funzioni amministrative:

- a) **la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;**
- b) **la programmazione, sul piano regionale,** nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, **della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali,** assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);
- c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- d) **la determinazione del calendario scolastico;**
- e) i contributi alle scuole non statali;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

...

3. Le deleghe di cui al presente articolo non riguardano le funzioni relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale d'arte drammatica, all'accademia nazionale di danza, nonché alle scuole ed alle istituzioni culturali straniere in Italia.

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112

"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"

Art. 139.

Trasferimenti alle province ed ai comuni

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:
 - a. **l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;**
 - b. la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
 - c. **i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;**
 - d. **il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;**
 - e. **la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;**
 - f. le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
 - g. **la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.**

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112

"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"

Art. 139.

Trasferimenti alle province ed ai comuni

2. I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

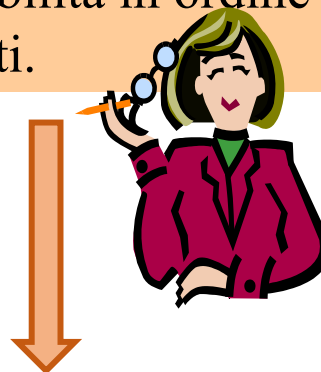
- a) educazione degli adulti;**
- b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;
- c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;**
- d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
- e) interventi perequativi;
- f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.**

Legge 59/1997, art.21 - Condizioni e criteri generali cui deve ispirarsi l'autonomia scolastica

I requisiti dimensionali ottimali per l'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle Istituzioni scolastiche ed il conseguente piano di dimensionamento della rete scolastica, da attuarsi entro e non oltre il 31.12.2000.

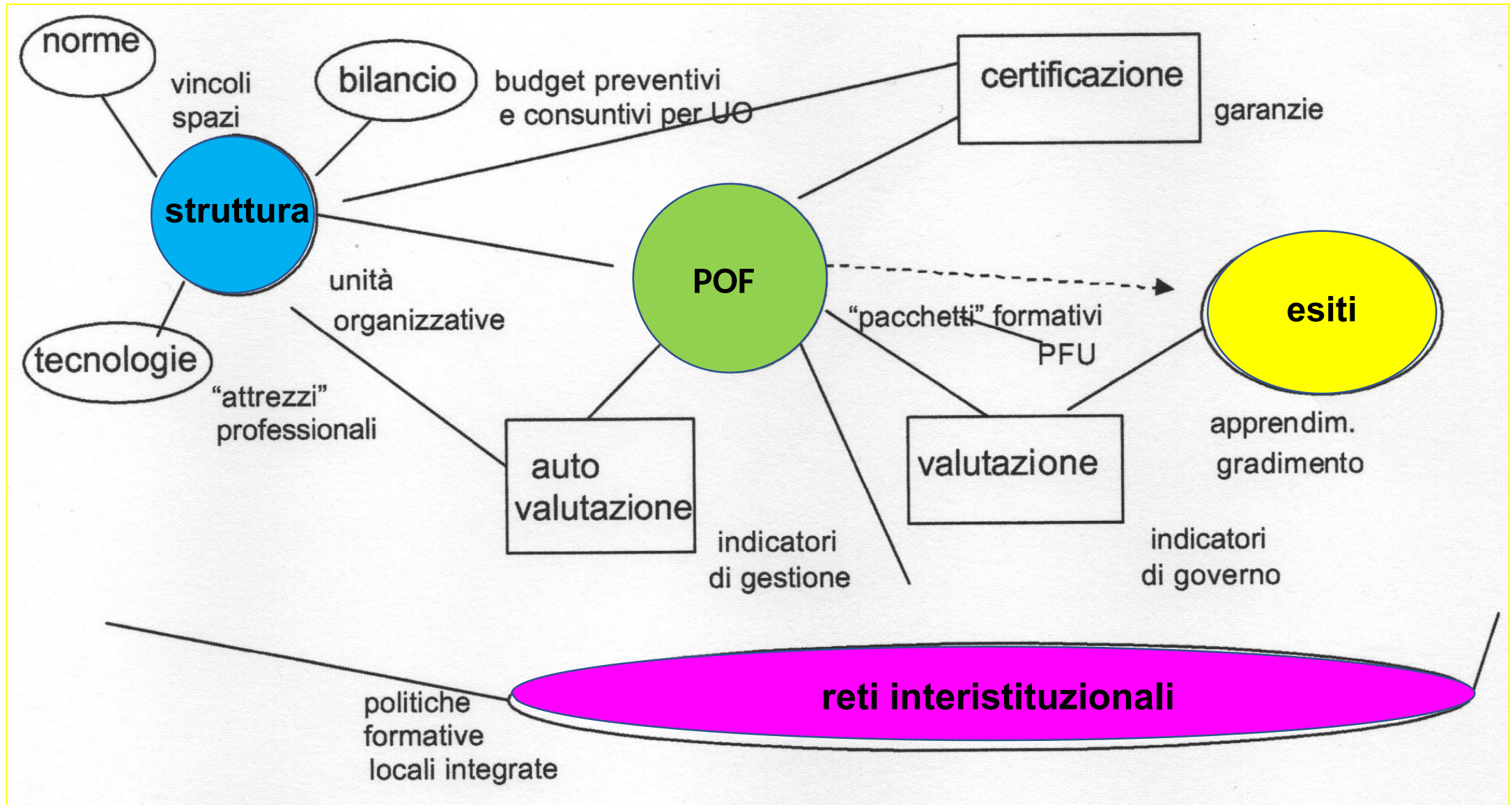
Il conferimento della qualifica dirigenziale ai Capi d'Istituto, con compiti di direzione, coordinamento risorse umane, gestione risorse finanziarie e connesse responsabilità in ordine ai risultati.

La riforma degli organi collegiali della pubblica istruzione di livello nazionale e periferico, che tenga conto della specificità del sistema scolastico e valorizzi l'apporto delle varie componenti e delle specifiche professionalità.



Confluito nel D. Lgs. 165/2001 «Testo unico sul Pubblico impiego», , art. 25
«Dirigenti delle istituzioni scolastiche»

La qualifica dirigenziale



La dirigenza scolastica: funzioni e responsabilità

Relazione e comunicazione

- Acquisire le informazioni e le richieste provenienti dal territorio
- Favorirne l'elaborazione
- Partecipare alla costruzione del piano dell'offerta formativa
- **Trasmettere all'esterno il senso delle scelte compiute dalla scuola**
- Sostenere le ragioni che sono alla base delle priorità educative adottate
- Farsi garante della condivisione delle scelte

Garanzia

Il dirigente assicura il rispetto degli impegni che lo Stato assume nei confronti dei cittadini

Ruolo gestionale e organizzativo

Gestione amministrativa

- Responsabilità dirette connesse con l'autonomia
 - legale rappresentanza della scuola (stipula dei contratti...)
 - gestione dello stato giuridico ed economico del personale scolastico e carriere degli studenti
 - titolare delle relazioni sindacali e del trattamento dati
 - possibilità di emanare provvedimenti amministrativi di gestione del personale
 - impegno delle risorse economiche e umane e valutazione degli esiti
 - responsabile della sicurezza e della tutela della salute

Gestione organizzativa

- Modalità di erogazione del servizio assicurando la guida unitaria dell'istituzione

Valorizzazione risorse umane e professionali

- Assicurare la formazione continua del personale
- Garantire la libertà di insegnamento e stimolare innovazione e ricerca

Funzione politica

- Raccordo tra tutte le componenti scolastiche e gestione dei rapporti interistituzionali
- Assicurare la libertà di scelta delle famiglie

Dimensione culturale

- ~~Identità dell'istituto scolastico e rendicontazione sociale~~

DPR 275/99 - Natura e scopi dell'autonomia scolastica

Art.1 - *(Natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche)*

1. **Le istituzioni scolastiche sono autonome e funzionali** alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa. **A tal fine interagiscono tra loro e con le comunità locali** promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione.
2. L'autonomia delle istituzioni scolastiche si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, **al fine di garantire loro il successo formativo**, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento.

Autonomia scolastica – PTOF

Art. 3 del DPR 275/99 modificato da Legge 107/15

«Art. 3 (Piano triennale dell'offerta formativa). –

1. Ogni istituzione scolastica predispone, con la partecipazione di tutte le sue componenti, il piano triennale dell'offerta formativa, rivedibile annualmente. Il piano è **il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche** ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia.
2. Il piano è coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi, determinati a livello nazionale a norma dell'articolo 8, e **riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale**, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa. Esso comprende e riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari, valorizza le corrispondenti professionalità e indica gli insegnamenti e le discipline...
4. Il piano è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione definiti dal dirigente scolastico. Il piano è approvato dal consiglio d'istituto.
5. **Ai fini della predisposizione del piano, il dirigente scolastico promuove i necessari rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio; tiene altresì conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni dei genitori e, per le scuole secondarie di secondo grado, degli studenti».**

DPR 275/99 - Autonomia didattica, ecc... e reti di scuole

Art. 4 (Autonomia didattica)

«Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività (...). A tal fine le istituzioni scolastiche possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune...»

Art. 5 (Autonomia organizzativa)

«L'orario complessivo del curriculum e quello destinato alle singole discipline e attività sono organizzati in modo flessibile...»

Art. 6 (Autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo)

«1. Le istituzioni scolastiche, singolarmente o tra loro associate, esercitano l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, curando tra l'altro:

- a) la progettazione formativa e la ricerca valutativa;
- b) la formazione e l'aggiornamento culturale e professionale del personale scolastico;
- c) l'innovazione metodologica e disciplinare...»

Art. 7 (Reti di scuole)

«Le scuole, sia singolarmente che collegate in rete, possono stipulare convenzioni con università statali o private, ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio che intendono dare il loro apporto alla realizzazione di specifici obiettivi. L'accordo può avere a oggetto attività didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento...»

Potestà legislativa in materia di istruzione e formazione professionale



Oltre le reti ex D.P.R. 275/1999 – dibattito sull'autonomia

Obiettivi delle istituzioni scolastiche:

- progettare e realizzare un'offerta formativa autonoma che rifletta “le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico” della realtà locale di riferimento;
- **interagire con le comunità locali.**

«L'essenza dell'**autonomia sociale o comunitaria** di un ente risiede giustappunto nel fatto che vengano espressi e determinati “dal basso” i suoi fini distintivi, nonché le strategie operative e i programmi d'azione che devono connotarne specificatamente il volto. (...) In questa prospettiva, **il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome (specialmente con riferimento al secondo ciclo dell'istruzione) diventa pienamente assimilabile a quello delle università “statali”**: le prime infatti, al pari delle seconde, sono chiamate a specificare e a realizzare concretamente, attraverso modalità operative autodeterminate, gli obiettivi formativi stabiliti in termini generali a livello nazionale, adeguando tali obiettivi e gli standard del servizio pubblico al proprio contesto culturale e socio-economico»

(Mauro Renna, L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche, 2004)

Le Università, oltre a quella funzionale (didattica, organizzativa, ecc.), godono della autonomia normativa (statutaria e regolamentare), “*potestà, quest'ultima, idonea a caratterizzare le Università come ente pubblico autonomo, e non più come organo dello Stato*”.

Costruire un sistema di «rappresentanza»

«La collocazione delle autonomie funzionali nel “sistema” dei poteri pubblici locali (...) coglie un aspetto essenziale del complesso fenomeno di cui consistono e che le distingue, all’interno di quello stesso sistema, dagli enti territoriali. Quella collocazione, infatti, evidenzia la loro natura di organizzazioni pubbliche, finalizzate all’assolvimento di attività di rilievo pubblico ed eventualmente anche all’esercizio di funzioni e compiti amministrativi in sede locale in un contesto di coordinazione con l’azione degli enti territoriali.»

(Annamaria Poggi, L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali, Trento, 2003)

«Per rafforzarsi l'autonomia, oltre ad essere caratteristica della singola istituzione scolastica deve diventare regola di funzionamento del sistema istruzione. Per fare ciò occorre operare in due direzioni convergenti:

- a) **costruire un sistema di “rappresentanza” delle istituzioni scolastiche autonome;**
- b) **agevolare la creazione e/o lo sviluppo di reti tra scuole e fra scuole e altri soggetti.**

(...) l’una e l’altra direzione devono essere funzionali all’obiettivo di sostituire una amministrazione orizzontale all’amministrazione verticale ...

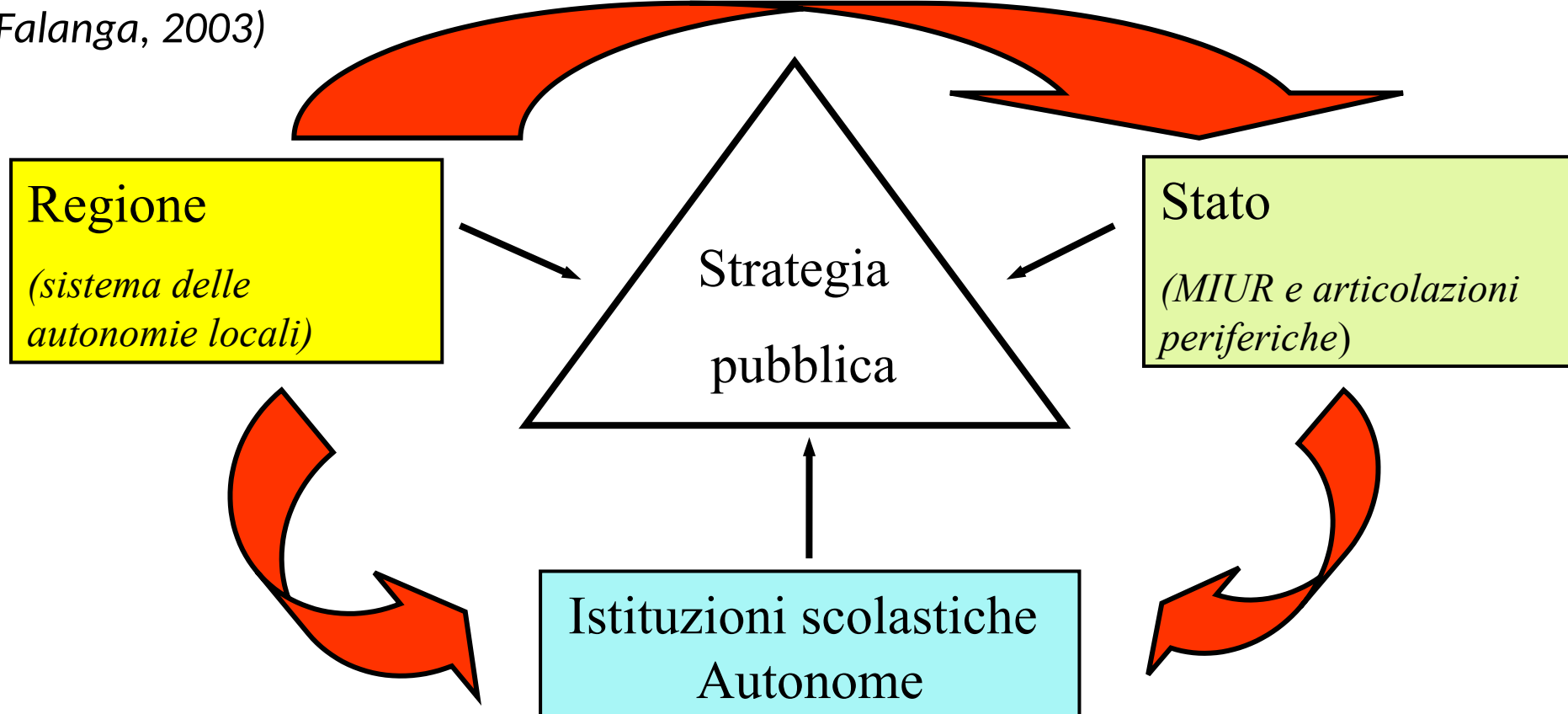
Perciò sia la rappresentanza che le reti non devono essere costruite secondo la logica corporativa o sindacale, bensì nell’ottica di costituire un pezzo significativo di amministrazione territoriale del sistema »

L'autonomia funzionale e il sistema di governance

«Le scuole come quarta autonomia funzionale costituzionale (Università, Anci, Camere di Commercio)

- È ente di diritto pubblico- *Persona giuridica pubblica dotata di autonomia e di soggettività negoziale*
- L'autonomia ha il proprio fondamento nella libertà di insegnamento e nel principio di sussidiarietà
- Ha sede nella realtà locale alla quale è collegata
- Ha vocazione specializzata (cura di particolari interessi pubblici)
- Opera da collante istituzionale tra Amministrazione e società civile (integrazione sociale)»

(Mario Falanga, 2003)



Lo statuto di ASA.BO: una visione comunitaria

----- STATUTO -----
della ASSOCIAZIONE DELLE SCUOLE AUTONOME DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA "ASA.BO" -----
<u>FINALITA' E SCOPI</u> -----
Art. 1 - L'Associazione è costituita al fine di sostenere le scuole aderenti nel raggiungimento dei fini istituzionali e al fine di promuovere la realizzazione e il rafforzamento dell'Autono- mia Organizzativa e Didattica, secondo le dispo- sizioni dell'art. 21 della Legge 59/97 e succes- sive disposizioni attuative. -----
In particolare, senza che ciò costituisca delega delle funzioni istituzionalmente attribuite alle Istituzioni Scolastiche, l'Associazione si pre- figge di: -----
* promuovere l'arricchimento dell'offerta forma- tiva nel territorio; -----
* promuovere la valorizzazione delle scuole presso l'opinione pubblica. -----

Per il raggiungimento dei fini di cui sopra può:
- interloquire, in rappresentanza delle istitu- zioni autonome, con le forze politiche, sindaca- li e associative; -----
- stabilire rapporti e promuovere accordi e con- venzioni con gli interlocutori istituzionali: MIUR nelle sue articolazioni centrali e perife- riche, Regione, EE.LL., AA.SS.LL.; -----
- stipulare contratti, accordi e convenzioni con enti esterni, pubblici e privati. -----
<u>COSTITUZIONE, ADESIONE E SCIoglimento</u> -----
Art. 2 - L'Associazione viene costituita con ef- fetto dal 1° gennaio 2002 ed ha una durata illi- mitata. -----
Art. 17 - L'Associazione si fa promotrice della costituzione dell'Associazione Regionale delle scuole e della Federazione Nazionale delle Asso- ciazioni Regionali. -----

Rappresentanza di interessi



**Associazione delle Scuole Autonome
dell'Emilia Romagna**

**Interessi delle istituzioni scolastiche,
rappresentati dal dirigente scolastico
pur senza la prevista riforma degli
Organi collegiali**



**Interessi sindacali e professionali
dei dirigenti scolastici**

L'autonomia oggi

«L'autonomia scolastica ... si è insabbiata negli anni successivi, in anni di individualismo prima e di populismo poi...»



«La legge del 1997 ancorava le norme sull'autonomia scolastica a una visione più generale di un paese che, apprestandosi ad affrontare i grandi cambiamenti previsti con l'entrata nell'età della globalizzazione, della digitalizzazione e dell'euro, puntava sulla responsabilità e sulla partecipazione delle istituzioni regionali e locali e delle stesse famiglie, in una visione aperta e dinamica della società italiana. Quel disegno si è progressivamente arenato, non solo per le **resistenze degli apparati amministrativi centrali**, ma anche per la frammentazione e la debolezza delle istituzioni territoriali e delle organizzazioni sociali di un'Italia che, a centocinquant'anni dalla sua unificazione, fatica ancora a individuare un interesse comune e comuni obiettivi di sviluppo»

Progressiva limitazione dell'autonomia

- Mancata riforma degli Organi collegiali
- Continue riforme del sistema d'istruzione
- Riorganizzazione del Ministero: USR come organi periferici (2000, 2007)
- Congelamento del trasferimento di risorse alle Regioni; controllo organici (2012, *spending review*)
- Gestione gerarchica del servizio scolastico (es: costituzione reti di ambito, ecc.), non di "rappresentanza d'interessi" (2015)
- Prescrizioni del MI in ambito didattico e organizzativo per emergenza sanitaria (2020)

Riflessione sulla realizzazione dell'autonomia scolastica

«Non c'è dubbio che la prima e “vera” decentralizzazione di cui il Paese ha bisogno è quella connessa all'autonomia scolastica e al suo rafforzamento. A questo punto è fondamentale che gli assetti istituzionali, nonché la governance complessiva del sistema (ruolo di Stato, Regioni, enti territoriali, istituzioni scolastiche nonché i momenti di raccordo e di cooperazione tra gli stessi) siano ri-definiti evitando di ripercorrere gli errori che hanno largamente (e non sempre positivamente) influenzato gli esiti sperati della riforma Bassanini. Tra questi quello più rilevante è stato... quello di delineare a monte il quadro delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali rinviando a valle il contenuto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

E' stato un errore almeno per due motivi:

- a) perché non ha consentito di superare definitivamente la logica delle scuole come “organi” dell'amministrazione statale: ragionare sull'origine e sul contenuto dell'autonomia avrebbe portato alla luce un dibattito mai veramente affrontato (la scuola come comunità o come amministrazione)...;
- b) perché, conseguentemente, spostando il fuoco dalle scuole, ha consentito che si perpetuasse una concezione “amministrativa” della scuola in cui prevale la impostazione applicativa (delle circolari) e non si sviluppa una logica progettuale, propria dell'autorganizzazione e della responsabilità, cioè dell'autonomia.»

(Annamaria Poggi, Autonomia scolastica e decentralizzazione, 2008)

Sulla mancata riforma degli Organi collegiali

Dal 1997 in poi più volte le apposite Commissioni parlamentari hanno messo mano alla riforma (2000, 2002, 2008, 2012...), ma senza pervenire ad un'approvazione definitiva. Solo il ddl 953/2008 Aprea-Ghizzoni è stato approvato alla Camera (10.10.2012) e dal 2020 è nuovamente in discussione al Senato.

Il testo prevede che «al governo delle istituzioni scolastiche concorrano» oltre al dirigente e a tutte le componenti scolastiche, anche «i rappresentanti degli enti locali e... delle realtà culturali, sociali, produttive, professionali e dei servizi.»

Motivi:

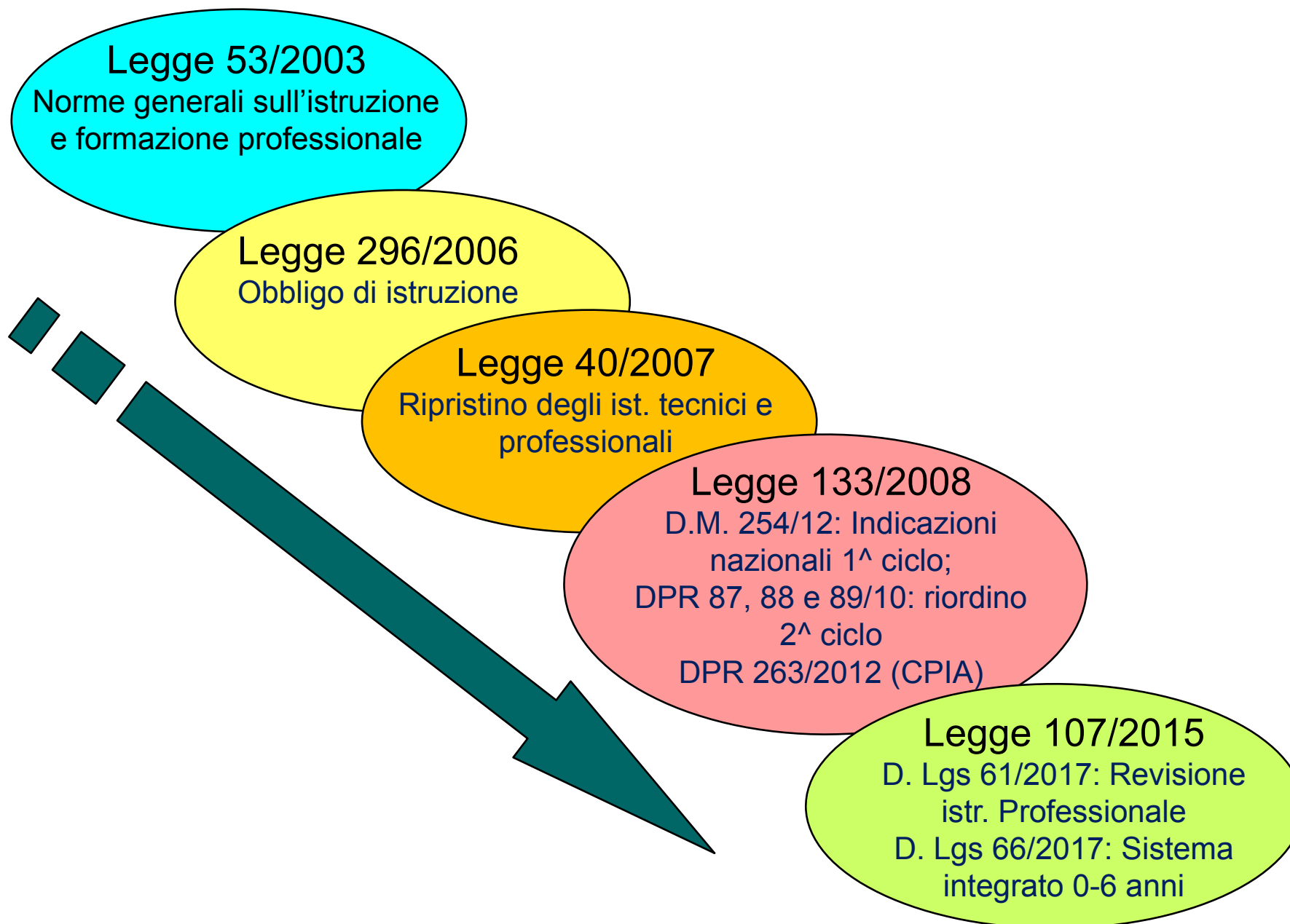
- Tempi tecnici: caduta del Governo o fine legislatura
- Resistenze ideologiche: SCUOLA-AZIENDA
- Timidezza e diversi interessi delle Regioni
- Incertezze e divergenze tra i dirigenti scolastici: filo-«esecutori» vs pro-manager

Quale rappresentanza per le scuole dell'autonomia ?

Quello di cui la scuola dell'autonomia ha bisogno sono le associazioni di scuole. Associazioni istituite attraverso una legge, come soggetti di diritto pubblico a cui riconoscere la rappresentanza delle scuole autonome...

Le scuole autonome vengono oggi rappresentate impropriamente da uffici scolastici regionali, uffici scolastici provinciali, ministero, assessori, presidenti degli enti locali, da tutti meno che da se stesse. Non esiste reale autonomia di un soggetto se tale soggetto è rappresentato da altri. *(Tratto da documenti di OO.SS. e Associazioni)*

L'evoluzione del sistema scolastico: leggi continue...



Criticità attuali e possibili interlocutori

Rigidità d'organico

MI e OO.SS.

Risorse umane

MI, Regioni ed enti locali

Responsabilità dirigenziali e burocrazia

MI e Regioni

Risorse economiche e strutture (D.Lgs. 81/2008)

MI, Regioni ed enti locali

Raccordi con la leFP

Regioni e USR

PTOF e dimensionamento

MI, Regioni ed enti locali

Esiti formativi e occupabilità

Enti locali, Associazioni di categoria

Circolare ministeriale: come usare l'autonomia

Nota Miur prot. 1143 del 17-05-2018

Oggetto: L'autonomia scolastica quale fondamento per il successo formativo di ognuno.

L'educazione e l'istruzione sono diritti fondamentali dell'uomo e presupposti indispensabili per la realizzazione personale di ciascuno. Essi rappresentano lo strumento prioritario per superare l'ineguaglianza sostanziale e assicurare l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione. È evidente che in questo periodo storico, colmo di criticità, contraddizioni ma anche di grandi opportunità, convivono enormi differenze culturali, sociali ed economiche per ciò che concerne le possibilità di benessere e di qualità della vita. In tale contesto il sistema educativo e di istruzione rappresenta *"(...) il fulcro dello sviluppo sia della persona che della comunità; il suo compito è quello di consentire a ciascuno di sviluppare pienamente il proprio talento e di realizzare le proprie potenzialità"*.

(...) Le forme di flessibilità dell'autonomia scolastica costituiscono la "cassetta degli attrezzi" per promuovere *"... il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione"*.

(...) Gli atti formali di documentazione, condivisione e valutazione delle scelte dell'autonomia scolastica, quali ad esempio il Rapporto di Autovalutazione (RAV), il Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF) e il Piano di Miglioramento (PdM) nonché quelli di "personalizzazione" dei percorsi, devono essere coerenti ed essenziali, senza sovrapposizioni che facciano perdere di vista il fine ultimo della progettazione: il successo formativo di tutti.

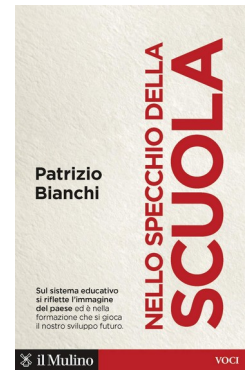
E' possibile fare questo se non si risolvono le criticità esistenti?

L'autonomia domani (?)

«L'Italia è il paese d'Europa con i più bassi livelli di istruzione, i più alti tassi di dispersione scolastica e il più alto numero di NEET, cioè di ragazzi che non studiano e non lavorano, con un grado di divergenza fra Nord e Sud dichiaratamente intollerabile. Non a caso quest'Italia è anche il paese d'Europa che è cresciuto meno negli ultimi vent'anni e si è presentato all'appuntamento fatale pandemia con un tasso di crescita annuale dello 0,3% su base nazionale, che significa quindi con le Regioni del Nord appena sopra la stagnazione e le Regioni del Mezzogiorno già in recessione. Per questo non possiamo accontentarci di tornare alla situazione precedente, ma diviene ormai indifferibile avviare una vera fase costituente per la scuola, per aprire una nuova stagione in cui la scuola torni a essere, o forse meglio divenga, il motore di una crescita di un paese che da troppo tempo è bloccato.»

«Se si investe in istruzione, formazione, ricerca vi sono crescita economica e sviluppo sociale. L'Italia non ha investito in educazione, anzi dal 2009 in poi ha disinvestito, e quindi è stata inevitabile e prevedibile la caduta del nostro tasso di crescita, con il conseguente accrescersi delle divergenze territoriali e delle diseguaglianze sociali. (...) [La] reiterata politica di taglio della spesa pubblica per l'educazione ha fortemente vincolato la scuola italiana nel suo cammino verso il superamento della «scuola fordista», che era l'obiettivo principale dell'autonomia scolastica»

«(...) uscire dagli schemi concettuali del Novecento, dalla scuola basata su programmi, orari, discipline strutturate da ordinanze e disposizioni centrali. E questo implica che il dirigente scolastico non si senta l'ultimo anello di una catena gerarchica che da Roma arriva al suo istituto, ma sia il promotore di una nuova alleanza con il suo territorio, di cui la scuola sia percepita come pilastro essenziale».



La scuola motore di crescita del Paese

IL DIRITTO ALLO STUDIO

▪ RIDUZIONE DELLA DISPERSIONE SCOLASTICA, CONTRASTO ALLE POVERTÀ EDUCATIVE E ABBATTIMENTO DEI DIVARI TERRITORIALI

PIANO NAZIONALE CONTRO LA DISPERSIONE SCOLASTICA -INTERVENTI PER POTENZIAMENTO DELLE COMPETENZE DI BASE-INNOVAZIONE DELLE METODOLOGIE DIDATTICHE, PROMOZIONE DI APPROCCI PERSONALIZZATI A FORMAZIONE E ORIENTAMENTO E AZIONI DI ACCOMPAGNAMENTO IN FAVORE DEGLI STUDENTI PIÙ FRAGILI

PIANO FINANZIATO CON I FONDI DEL PNRR, CUI SI AGGIUNGONO ULTERIORI STANZIAMENTI PREVISTI IN LEGGE DI BILANCIO E DERIVANTI DAI FONDI PON “PER LA SCUOLA – COMPETENZE E AMBIENTI PER L’APPRENDIMENTO”.

▪ INCLUSIONE E PRESA IN CARICO DELLE FRAGILITÀ

ATTENZIONE AD ALLIEVI CON DISABILITÀ, DISTURBI SPECIFICI DELL’APPRENDIMENTO E BISOGNI EDUCATIVI SPECIALI, COSÌ COME A STUDENTI STRANIERI DI RECENTE IMMIGRAZIONE

▪ SVILUPPO DI METODOLOGIE DIDATTICHE, INNOVAZIONE DIGITALE E NUOVE TECNOLOGIE OLTRE LA FASE EMERGENZIALE

RIPENSARE LA PROGRAMMAZIONE SCOLASTICA

LE NUOVE TECNOLOGIE OFFRONO NUOVE OPPORTUNITÀ PER L’APPRENDIMENTO CHE LA SCUOLA DEVE FARE PROPRIE CON IL PNRR -PROGETTO “SCUOLA 4.0” - AUMENTANO DOTAZIONI TECNOLOGICHE NELLE SCUOLE -SPECIFICA ATTENZIONE A STUDENTESSE E A STUDENTI CON DISABILITÀ, DISTURBI DELL’APPRENDIMENTO E BISOGNI EDUCATIVI SPECIALI, PREVISTI NUOVI LABORATORI NELLE SCUOLE DEL SECONDO CICLO

L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA SCOLASTICO

- **FILIERA FORMATIVA PROFESSIONALIZZANTE E ISTITUTI TECNICI SUPERIORI (ITS)**

RIFORMA DEGLI ISTITUTI TECNICI E PROFESSIONALI PER ALLINEAMENTO DEI CURRICULA ALLA DOMANDA DI NUOVE COMPETENZE E A ORIENTARNE L'OFFERTA EDUCATIVA VERSO L'INNOVAZIONE INTRODotta DAL MODELLO DI INDUSTRIA 4.0. SISTEMA DEGLI ITS RAFFORZATO DA INTEGRAZIONE CON SISTEMA UNIVERSITARIO DELLE LAUREE PROFESSIONALIZZANTI, CON INCREMENTO DI OFFERTA FORMATIVA, NUMERO E DOTAZIONI STRUMENTALI E LOGISTICHE E MIGLIORE CONNESSIONE CON IL TESSUTO IMPRENDITORIALE

- **RIFORMA DEL MODELLO ORGANIZZATIVO**

NEL PNRR PROGETTO DI RIFORMA PER RIPENSARE ALL'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA SCOLASTICO
OBIETTIVO E' FORNIRE SOLUZIONI A RIDUZIONE NUMERO ALUNNI PER CLASSE E DIMENSIONAMENTO RETE SCOLASTICA

- **PER UNA NUOVA IDEA EDUCATIVA DI EDILIZIA SCOLASTICA**

INVESTIRE IN MODELLI INNOVATIVI E SOSTENIBILI PER SPAZI SPECIALIZZATI E APERTI AL TERRITORIO
SPAZIO ESTERNO DA CONCERTARE CON TUTTI GLI ATTORI DELLA COMUNITÀ ATTRAVERSO METODI PARTECIPATIVI
SCUOLE COME INSIEME DI "ARCHITETTURE RELAZIONALI" IN SINTONIA CON LA MORFOLOGIA, IL PAESAGGIO, LE TRADIZIONI LOCALI, I FATTORI IDENTITARI, MA SOPRATTUTTO CON LA MOBILITÀ
ATTENZIONE AD ASPETTI ENERGETICI, ECONOMICI, DI SOSTENIBILITÀ, DI SICUREZZA E PROTEZIONE
NEL PNRR PROGETTI DIRETTI A RIQUALIFICAZIONE STRUTTURALE ED ENERGETICA DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE, A COSTRUZIONE DI NUOVE SCUOLE CON INTERVENTI DI SOSTITUZIONE EDILIZIA, A POTENZIARE LE INFRASTRUTTURE SCOLASTICHE PER LO SPORT E FAVORIRE LE ATTIVITÀ SPORTIVE

RIFORMA DEL MINISTERO

- **RILANCIARE L'AUTONOMIA SCOLASTICA NELL'UNITÀ DEL SISTEMA NAZIONALE**

AUTONOMIA FUNZIONALE



«Per gestire i bisogni finanziari e gli investimenti in strutture bisogna adottare programmazioni poliennali coerenti con un disegno di offerta educativa che collochi la scuola nel territorio e garantisca lo sviluppo delle persone e della comunità in un tempo lungo» (P. Bianchi, *Nello specchio della scuola*, 2020)

- **RINSALDARE I LEGAMI CON IL TERRITORIO ATTRAVERSO I PATTI EDUCATIVI DI COMUNITÀ**

MINISTERO E UFFICI SCOLASTICI REGIONALI COSTRUISCONO RETI CON GLI STAKEHOLDER TERRITORIALI

E le istituzioni scolastiche autonome ?

- **ADOTTARE UN TESTO UNICO DELLE LEGGI SULLA SCUOLA**

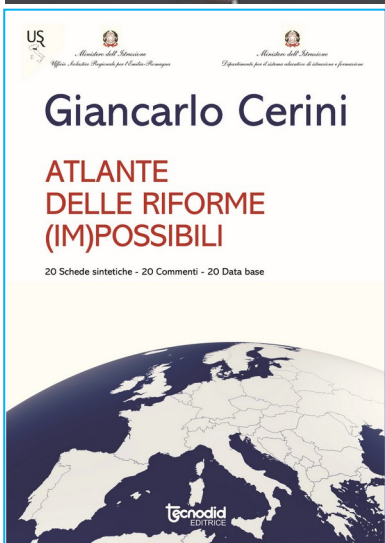
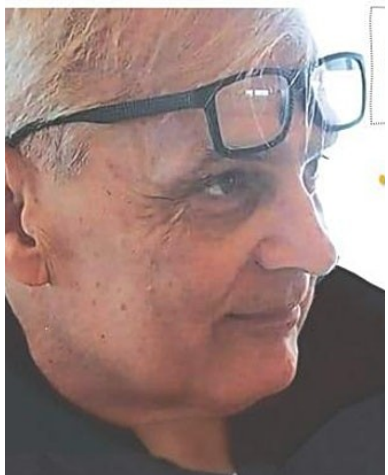
PRIORITARIA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA PER ADOTTARE TESTO UNICO

La scuola, un bene comunitario

«La scuola è un'istituzione che di basa sulla gestione della conoscenza (*knowledge management*) e sull'apprendimento continuo dei suoi membri. Ma spesso questi semplici principi, che la qualificano come una comunità professionale, sono stati travolti dalle routine burocratiche amministrative. Basti pensare a cosa è avvenuto in questi venti anni di autonomia... È prevalsa una interpretazione dell'autonomia autarchica e, contestualmente, competitiva. Ogni scuola si è chiusa in sé stessa, invece di gettare ponti, li ha alzati quasi per difendersi da nemici immaginari. All'interno, il "castellano" (il capo di istituto) è stato dotato di poteri dirigenziali, sempre più espliciti ed unilaterali, quasi ad assumere su di sé l'intera rappresentanza e decisionalità di una istituzione comunitaria. Questa deriva la si è osservata anche in altri ambiti della vita sociale, ove sono emersi fenomeni di leaderismo carismatico, emozionale, empatico. La semplificazione del "comando" (con il mito della inevitabile efficienza legata alle decisioni individuali) ha avuto il sopravvento sulla faticosità della condivisione, della collaborazione, del confronto dei punti di vista.»



Al centro della governance non stanno singole scuole, in competizione tra di loro, ma un “sistema” di scuole autonome che interagiscono tra di loro e con la comunità di riferimento, capaci di costruire un vero e proprio “patto formativo”.



Scuola, territorio e leadership democratica

«I buoni risultati di una scuola sono fortemente legati alle caratteristiche del territorio in cui essa opera. È sotto gli occhi di tutti l'incidenza del fattore "capitale sociale" sui livelli di educazione di una comunità. La scuola si avvale delle risorse immateriali (conoscenze, innovazioni, spirito di iniziativa, stile collaborativo, servizi culturali) che trova nel territorio. Essa non può limitarsi a trasmettere e riprodurre uno stock di contenuti statici, ma deve promuovere soprattutto l'attitudine all'apprendimento continuo, la curiosità e la voglia di affrontare nuovi problemi, la disponibilità al lavoro d'insieme, il gusto di intraprendere nuove iniziative. È però impossibile che tutte queste competenze (le potremmo definire life skills, abilità per la vita) siano il frutto solo dell'istruzione scolastica...»

«La ... funzione del dirigente, appiattita oggi da norme procedurali che lo allontanano dalla vita delle aule e dal dialogo con i docenti, dovrebbe riscoprire le virtù di una leadership democratica che punta all'emancipazione degli attori interni della scuola, ma che sa proiettarsi anche nel sociale, verso il territorio che circonda la scuola, per perseguire finalità di equità e non solo di efficienza-efficacia, come affermano riduttivamente i manuali della qualità.»

«Vanno ridotti al minimo essenziale le incrostazioni burocratiche sulla vita della scuola, ripristinando la funzionalità giuridica e amministrativa degli uffici scolastici regionali e territoriali. Va incentivata la possibilità delle scuole di stipulare accordi di rete, per ... affrontare insieme (network management) gli aspetti più salienti della vita scolastica: integrazione, disabilità, Intercultura, formazione, autovalutazione.»

L'autonomia differenziata

«La riforma costituzionale lasciò uno spiraglio al cambiamento: l'art. 116 prevedeva che le regioni a statuto ordinario potevano chiedere un'autonomia "differenziata" su alcune materie sia concorrenti sia di esclusiva competenza statale. Tra queste l'istruzione...»

«Una ricerca del CENSIS (2018) evidenzia l'esistenza di un regionalismo differenziato di fatto, con buona pace di chi teme le sperequazioni nord-sud, ma anche un forte bisogno di rappresentanza dei territori. La specificità delle diverse parti d'Italia sono troppo elevate e la disintermediazione non può funzionare per governare lo sviluppo. Il decentramento politico dunque riflette valori e scelte di fondo che realizzano il principio democratico nei confronti dell'identità dei territori, della maggiore efficienza del servizio e delle relazioni tra il sistema formativo ed il tessuto sociale, culturale e produttivo.»

«E' partito ... un nuovo regionalismo, come negli anni settanta del secolo scorso, con il quale si chiede più autonomia e più poteri alle regioni stesse, comprendendovi questa volta l'autonomia scolastica, difesa dalla Costituzione, senza dunque il pericolo che al centralismo statale se ne sostituisca un altro regionale. Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno già inoltrato la richiesta...»





Autonomia differenziata e istruzione

Gestione del personale docente

- determinazione di un organico regionale in relazione alla necessità delle scuole, che dovrà avvenire con una programmazione concordata insieme agli Uffici Scolastici Regionali. Le regioni, inoltre, potranno istituire un fondo per gli organici che potrà essere utilizzato nel caso di organico aggiuntivo.
- Veneto e Lombardia richiedono anche il trasferimento del personale scolastico alle dipendenze regionali.

«La scelta dell'organico regionale... è la madre dell'autonomia rafforzata nel campo dell'istruzione. La possibilità di gestire i contingenti di organico fra numeri, classi di insegnamento, orari di servizio, consentirebbe di attivare criteri diversi di formazione delle classi (una classe liceale funziona bene con 28 studenti, una classe professionale con 28 studenti è una polveriera, o comunque una fonte di insuccessi sicuri).» (Giorgio Siena, Scuola 7-128, 2019)



Regione Emilia-Romagna - Richiesta istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale,

- strumenti, anche normativi, atti a realizzare un sistema unitario di Istruzione tecnica e professionale e di Istruzione e Formazione professionale (IeFP) che, nel rispetto delle autonomie scolastiche, permetta di contrastare la dispersione scolastica e innalzare le competenze dei giovani in coerenza con le opportunità occupazionali del territorio ...
- garantire un'offerta coerente di percorsi di formazione terziaria non universitaria (ITS e IFTS) e corrispondere alla domanda di alte competenze tecniche e tecnologiche del sistema produttivo per incrementare le percentuali dei giovani con istruzione di livello terziario.

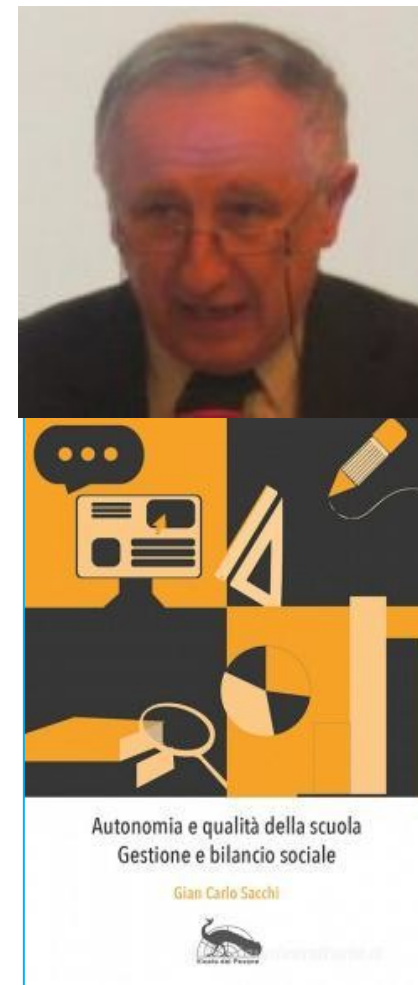
Rappresentanza «associativa»

Autonomia significa per un verso norme di programmazione nazionali e regionali e di autogoverno territoriale; disegno della rete scolastica in relazione ai processi di revisione delle unioni dei comuni e delle province; integrazione del lavoro delle scuole con altri servizi alla persona a livello locale. Si tratta di un processo giunto a maturazione, durato circa quarant'anni, ormai ineludibile.

(...) Si sa che il centralismo ha fallito: al massimo di omogeneità corrisponde a tutt'oggi un rischio concreto di mancanza di equità del nostro sistema.

Per la scuola è utile il bilancio sociale se questo viene agito nel senso della partecipazione, che da un lato va nella direzione della comunità/impresa sociale e dall'altro si pone nella realtà locale con la stessa modalità di un comune, pur con la sua specificità educativa, che dialoga e interagisce con le altre autonomie del territorio. Essa deve restituire in valore educativo quanto viene investito dagli attori sociali che contribuiscono al suo sviluppo. **Non si tratta di descrivere il disegno formale della governance in obbedienza alle disposizioni, ma di entrare nel vivo dei processi decisionali, per rispondere alle esigenze della comunità e diventare un centro propulsivo per il territorio.**

Da un lato c'è bisogno di conferire alle scuole autonome una rappresentanza “associativa”, come individuato nell'ANCI per i Comuni, dall'altro di un grosso lavoro di riprogrammazione del servizio formativo, non solo scolastico dunque, in relazione a nuovi parametri territoriali



Quale autonomia scolastica per lo sviluppo del Paese ?



Modello gerarchico



Modello «comunitario»

Perchè oggi sarebbe importante che le scuole autonome avanzassero proposte

PNRR, I FONDI PER ISTRUZIONE E RICERCA



ISTRUZIONE

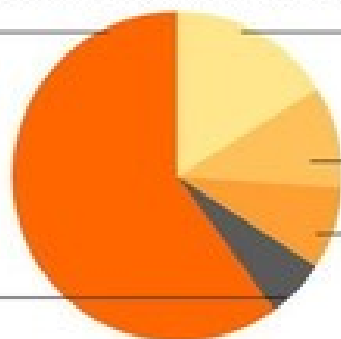
17,59 MILIARDI
per infrastrutture e formazione

5 MILIARDI

il valore dei bandi pronti entro novembre

3 MILIARDI

per nuovi asili
e scuole d'infanzia



800 MILIONI
per nuove scuole

500 MILIONI
per ristrutturazioni
e sicurezza

300 MILIONI

per le palestre

400 MILIONI
per le mense



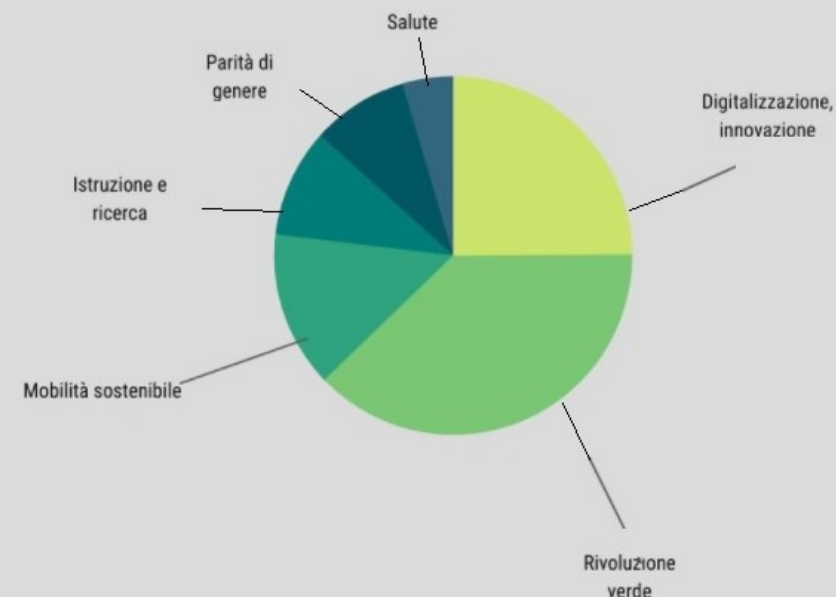
RICERCA

9 MILIARDI

Il 40% delle misure riservato alle donne ricercatrici



Ottobre 2021



PNRR: i finanziamenti destinati alla scuola

M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ

Ambiti di intervento/Misure	Totale
1. Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	10,57
Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	4,60
Investimento 1.2: Piano di estensione del tempo pieno e mense	0,96
Investimento 1.3: Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0,30
Investimento 1.4: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado	1,50
Riforma 1.1: Riforma degli istituti tecnici e professionali	-
Riforma 1.2: Riforma del sistema ITS	
Investimento 1.5: Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	1,50
Riforma 1.3: Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico	
Riforma 1.4: Riforma del sistema di orientamento	
Investimento 1.6: Orientamento attivo nella transizione scuola-università	0,25

2. Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti	0,83
---	-------------

Riforma 2.1: Riforma del sistema di reclutamento dei docenti

Riforma 2.2: Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo	0,03
---	------

Investimento 2.1: Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico	0,80
---	------

3. Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture	7,60
---	-------------

Investimento 3.1: Nuove competenze e nuovi linguaggi	1,10
--	------

Investimento 3.2: Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	2,10
--	------

Investimento 3.3: Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3,90
---	------

Per la riforma degli istituti tecnici e professionali e per l'orientamento in ingresso non sono previsti finanziamenti

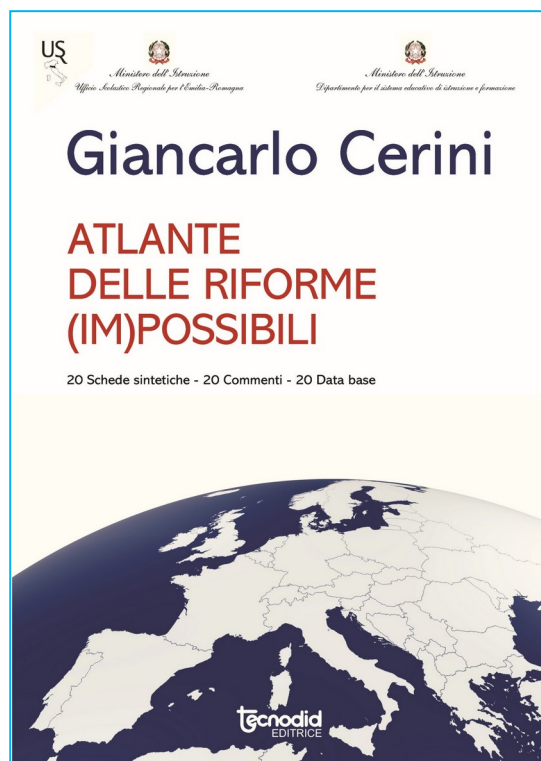
Ricapitolando: le risposte del Governo ai problemi...

- Risorse umane e finanziarie per contrastare le povertà educative e la dispersione scolastica (diritto allo studio) e permettere la riduzione del numero di alunni per classe, nonché rivedere le norme sul dimensionamento delle scuole;
- Risorse finanziarie per l'edilizia scolastica (PNRR);
- Semplificazione normativa per adottare un testo unico.



e le questioni aperte

- ✓ L'autonomia scolastica e la valorizzazione del ruolo del dirigente;
- ✓ I patti territoriali di comunità;
- ✓ Le interlocuzioni sia con le Regioni e gli Enti locali sia con le Associazioni economiche di categoria;
- ✓ La burocrazia e le responsabilità del dirigente;
- ✓ Flessibilità, orario di lavoro e compiti del docente;



Le riforme sono (im)possibili ?

«Certamente una riforma della scuola ha bisogno di una condivisione impegnativa, capacità di stimolare energie dal basso, che conferma le convinzioni di un lessico familiare; che consente un dialogo sociale aperto. (...) Una riforma è una “ballata popolare”...»

In che modo?

«Fare rete, allora, vuol dire “fare comunità”: condividere responsabilità, fare squadra, consolidare la credibilità della scuola come istituzione; insomma: ottenere un successo che da soli ben difficilmente arriverebbe.»

Ridare voce alle istituzioni scolastiche autonome per una vision strategica



**L'AUTONOMIA
SCOLASTICA
VA RILANCIATA**

**INTERVENIAMO
O CI RISERVIAMO
IL PIACERE DI DIRE
CHE L'AVEVAMO DETTO?**



*Grazie
dell'attenzione!*