



AGATA GUELI • ALFONSO RUBINACCI • GIANCARLO SACCHI

# AUTONOMIA 25

## Una Storia Incompiuta

*Tra visioni, contraddizioni e prospettive per il futuro*

TUTTOSCUOLA

## **AUTONOMIA 25** **Una Storia Incompiuta**

*Tra visioni, contraddizioni  
e prospettive per il futuro*

### **AUTORI**

Agata Gueli  
Alfonso Rubinacci  
Giancarlo Sacchi

### **EDITORE**

Editrice Srl  
“EDITORIALE TUTTOSCUOLA”  
Via della Scrofa, 39 – 00186 Roma  
tel. 06.68307851 – fax 06.68802728  
[www.tuttoscuola.com](http://www.tuttoscuola.com)  
[redazione@tuttoscuola.com](mailto:redazione@tuttoscuola.com)

### **GRAFICA E IMPAGINAZIONE**

Fabrizio Munari

### **ANNO DI PUBBLICAZIONE**

2026

© 2026 – Tutti i diritti riservati

*Le foto utilizzate sono normalmente di pubblico dominio e libere da diritti. Tuttoscuola si dichiara sin d'ora disponibile a riconoscere eventuali diritti dei quali non fosse stato possibile rintracciare l'origine.*

### **RINGRAZIAMENTO ALLA FONDAZIONE FINANZIATRICE**

*Con sincera gratitudine si ringrazia la Fondazione Franco Ballarin Vittoria Gemmati Sondati e il suo Presidente Nicola Colicchi che hanno creduto in questo progetto editoriale, sostenendone la visione e il valore culturale. Il loro sostegno ha reso possibile uno spazio di parola che non appartiene solo agli autori, ma a una comunità più ampia che crede nel valore della ricerca, della memoria e della responsabilità educativa.*

### **RINGRAZIAMENTO AL GIÀ MINISTRO BIANCHI**

*Un sentito grazie al Professor Patrizio Bianchi per la sua preziosa prefazione, che arricchisce e orienta il senso di questo lavoro.*

# SOMMARIO

## PREFAZIONE

|                                                |   |
|------------------------------------------------|---|
| <b>Patrizio Bianchi</b> – 1° maggio 2026. .... | 7 |
|------------------------------------------------|---|

## INTRODUZIONE DEGLI AUTORI

|                                                                 |   |
|-----------------------------------------------------------------|---|
| <b>Agata Gueli - Alfonso Rubinacci - Giancarlo Sacchi</b> ..... | 9 |
|-----------------------------------------------------------------|---|

## CAPITOLO 1

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie</b> .....                   | 11 |
| <b>1.1</b> Autonomia, identità e finalità della scuola. ....                      | 12 |
| <b>1.2</b> L'autonomia scolastica nel quadro socio-culturale del territorio. .... | 14 |
| <b>1.3</b> La formazione per lo sviluppo locale e il capitale sociale .....       | 15 |

## CAPITOLO 2

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Evoluzione delle politiche territoriali<br/>in materia di educazione, istruzione e formazione</b> ..... | 17 |
| <b>2.1</b> Politiche per l'infanzia. ....                                                                  | 17 |
| <b>2.2</b> Politiche per l'istruzione. ....                                                                | 18 |
| <b>2.3</b> La scuola popolare e l'apprendimento permanente .....                                           | 20 |
| <b>2.4</b> Politiche per l'istruzione e formazione professionale. ....                                     | 20 |
| <b>2.5</b> Le riforme costituzionali. ....                                                                 | 21 |

## CAPITOLO 3

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| <b>Le autonomie scolastiche in Europa</b> ..... | 22 |
|-------------------------------------------------|----|

## CAPITOLO 4

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>L'autogoverno delle istituzioni scolastiche</b> .....                                | 25 |
| <b>4.1</b> Le proposte di legge .....                                                   | 27 |
| <b>4.2</b> Proposta On. Valentina Aprea (2008) .....                                    | 27 |
| <b>4.3</b> Proposta ADI (2017) – Istituti Scolastici ad Autonomia Speciale (ISAS) ..... | 27 |
| <b>4.4</b> Testo unificato VII Commissione Camera (2012) .....                          | 28 |

## CAPITOLO 5

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| <b>Autonomia scolastica e Stato federale</b> .....              | 29 |
| <b>5.1</b> Stato federale e regionalismo .....                  | 30 |
| <b>5.2</b> Applicazione del Titolo V: limiti e fallimenti. .... | 30 |

## **CAPITOLO 6**

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Autonomia e regionalismo differenziato</b> .....                                 | 31 |
| 6.1 Il dibattito politico per l'applicazione dell'art. 117 della Costituzione ..... | 32 |
| 6.2 I Livelli Essenziali delle Prestazioni .....                                    | 32 |

## **CAPITOLO 7**

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| <b>L'autonomia e il progetto di istituto</b> .....                 | 34 |
| 7.1 Leadership educativa e sviluppo professionale .....            | 34 |
| 7.2 Autoanalisi, valutazione e qualità .....                       | 35 |
| 7.3 Sistema educativo integrato e rapporto con il territorio ..... | 36 |
| 7.4 Analisi dei bisogni formativi .....                            | 36 |
| 7.5 Partecipazione, inclusione e cittadinanza .....                | 36 |

## **CAPITOLO 8**

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| <b>Autonomia e didattica</b> .....                            | 37 |
| 8.1 La scuola dei progetti e la didattica laboratoriale ..... | 38 |
| 8.2 Autonomia didattica alla prova .....                      | 39 |
| 8.3 Curricolo locale, regionale, europeo .....                | 39 |
| 8.4 L'apprendimento permanente .....                          | 40 |

## **CAPITOLO 9**

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| <b>Autonomia finanziaria e rendicontazione sociale</b> ..... | 41 |
| 9.1 Il bilancio economico .....                              | 41 |
| 9.2 Aspetti maggiormente imprenditoriali .....               | 43 |
| 9.3 Il bilancio sociale .....                                | 43 |
| 9.4 Fabbisogni e costi standard per la scuola .....          | 44 |

## **CAPITOLO 10**

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| <b>I patti educativi territoriali</b> .....          | 46 |
| 10.1 Il rapporto tra scuola e territorio .....       | 46 |
| 10.2 Patti Educativi Territoriali .....              | 47 |
| 10.3 Outdoor Education .....                         | 47 |
| 10.4 Amministrazione condivisa dell'educazione ..... | 48 |

## **CAPITOLO 11**

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Autonomia e valutazione</b> .....                                   | 49 |
| 11.1 Autonomia e valutazione: il quadro generale .....                 | 49 |
| 11.2 Autovalutazione e cultura organizzativa .....                     | 50 |
| 11.3 Il Servizio Nazionale di Valutazione .....                        | 50 |
| 11.4 Accountability e prove standardizzate .....                       | 50 |
| 11.5 Le sperimentazioni valutative: Valorizza, VALSIS, VALES .....     | 50 |
| 11.6 Il processo autovalutativo come apprendimento organizzativo ..... | 51 |
| 11.7 La valutazione di sistema: dotare di senso il cambiamento .....   | 51 |

**CAPITOLO 12**

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>I docenti per la scuola dell'autonomia</b>                          | 52 |
| 12.1 La formazione dei docenti come leva strategica                    | 52 |
| 12.2 Il profilo dei docenti neoassunti e le criticità del reclutamento | 52 |
| 12.3 La formazione iniziale: un dibattito antico e mai risolto         | 53 |
| 12.4 Le criticità del modello universitario e delle classi di concorso | 53 |
| 12.5 Interdisciplinarietà e innovazione: un divario da colmare         | 54 |
| 12.6 Tutor, orientatore e nuove figure professionali                   | 54 |
| 12.7 L'orientamento: una funzione cruciale ma mai decollata            | 55 |
| 12.8 Identità professionale e carriera docente                         | 55 |
| 12.9 Il codice deontologico degli insegnanti                           | 55 |
| 12.10 Il portfolio del docente                                         | 55 |
| 12.11 Formazione in servizio e contrattazione                          | 55 |

**CAPITOLO 13**

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| <b>I dirigenti per la scuola dell'autonomia</b>         | 56 |
| 13.1 Identità e ruolo del dirigente scolastico          | 56 |
| 13.2 Leadership pedagogica e autonomia                  | 57 |
| 13.3 Visioni dei dirigenti sull'autonomia               | 57 |
| 13.4 Formazione dei dirigenti: limiti e contraddizioni  | 57 |
| 13.5 COVID-19 e didattica a distanza: una prova inedita | 58 |
| 13.6 La valutazione dei dirigenti scolastici            | 58 |
| 13.7 Aree di intervento del dirigente scolastico        | 58 |
| 13.8 Dirigenti e programmazione della rete scolastica   | 59 |
| 13.9 Middle management: una necessità emergente         | 59 |

**CAPITOLO 14**

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| <b>Reti e associazioni di scuole autonome</b>              | 60 |
| 14.1 Organizzazioni che apprendono e ruolo del territorio  | 60 |
| 14.2 Un sistema territoriale interconnesso                 | 61 |
| 14.3 La rappresentanza istituzionale delle scuole autonome | 61 |
| 14.4 Reti scolastiche: potenzialità e limiti               | 61 |
| 14.5 Dimensionamento e ruolo mancato delle reti            | 62 |
| 14.6 Reti funzionali e rischio di burocratizzazione        | 62 |
| 14.7 Il significato della rete nel sistema delle autonomie | 63 |
| 14.8 Associazionismo scolastico: potenzialità e ostacoli   | 63 |

**CAPITOLO 15**

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| <b>Strutture e servizi a supporto delle scuole autonome</b> | 64 |
| 15.1 Territorio, autonomie e qualità del sistema formativo  | 64 |
| 15.2 Documentazione e cultura dell'informazione             | 64 |
| 15.3 Comunità professionali e crescita docente              | 65 |
| 15.4 Funzioni strategiche dei centri territoriali           | 65 |
| 15.5 Documentazione come memoria, ricerca e innovazione     | 66 |
| 15.6 Le esperienze di Piacenza e Rimini                     | 66 |
| 15.7 La "memoria organizzata" del Liceo Gioia               | 66 |

## CAPITOLO 16

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Gli ambienti di apprendimento</b> .....                                       | 67 |
| <b>16.1</b> Evoluzione normativa e criticità dell'edilizia scolastica .....      | 67 |
| <b>16.2</b> Mensa, benessere e nuove esigenze .....                              | 67 |
| <b>16.3</b> Documentazione, archivi e memoria istituzionale .....                | 68 |
| <b>16.4</b> La legge 107/2015 e la nuova stagione dell'edilizia scolastica ..... | 68 |
| <b>16.5</b> Linee guida europee per gli ambienti di apprendimento .....          | 69 |
| <b>16.6</b> Linee guida per la scuola futura .....                               | 69 |
| <b>16.7</b> Spazi educativi: il modello 1+4 dell'INDIRE .....                    | 69 |
| <b>16.8</b> Personalizzazione, autonomia e nuovi modi di apprendere .....        | 70 |
| <b>16.9</b> Sicurezza: un prerequisito imprescindibile .....                     | 70 |
| <b>16.10</b> Innovazione e territorio: un ecosistema educativo .....             | 70 |

## CAPITOLO 17

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Venticinque anni di autonomia scolastica:<br/>un viaggio italiano tra promesse, realtà e futuro</b> .....  | 71 |
| <b>17.1</b> Un'idea che nasce da lontano .....                                                                | 71 |
| <b>17.2</b> Le luci: ciò che l'autonomia ha davvero cambiato .....                                            | 71 |
| <b>17.2.1</b> Il PTOF come specchio identitario: quando le scuole italiane hanno imparato a raccontarsi ..... | 71 |
| <b>17.2.2</b> Innovazioni nate dal basso, non dai decreti .....                                               | 73 |
| <b>17.2.3</b> Una nuova leadership .....                                                                      | 74 |
| <b>17.3</b> Le ombre: ciò che non ha funzionato o è rimasto sospeso .....                                     | 75 |
| <b>17.3.1</b> L'autonomia senza risorse: la promessa incompiuta .....                                         | 75 |
| <b>17.3.2</b> La burocrazia che cresce invece di diminuire .....                                              | 77 |
| <b>17.3.3</b> Le disuguaglianze territoriali .....                                                            | 78 |
| <b>17.3.4</b> Una leadership schiacciata .....                                                                | 79 |
| <b>17.4</b> Gli ultimi anni: un nuovo scenario che cambia le regole del gioco .....                           | 80 |
| <b>17.4.1</b> Il PNRR: opportunità e fatica .....                                                             | 80 |
| <b>17.4.2</b> Trasparenza e piattaforme nazionali .....                                                       | 81 |
| <b>17.4.3</b> L'intelligenza artificiale entra nella scuola .....                                             | 83 |
| <b>17.4.4</b> Nuove responsabilità: sicurezza, benessere, inclusione .....                                    | 83 |
| <b>17.5</b> Il futuro dell'autonomia: un nuovo patto per la scuola italiana .....                             | 85 |
| <b>17.5.1</b> Autonomia intelligente .....                                                                    | 85 |
| <b>17.5.2</b> Una governance multilivello chiara .....                                                        | 86 |
| <b>17.5.3</b> Un middle management riconosciuto .....                                                         | 86 |
| <b>17.5.4</b> Una cultura professionale rinnovata .....                                                       | 87 |
| <b>17.5.5</b> Una nuova idea di trasparenza .....                                                             | 89 |

## BIBLIOGRAFIA

90

## GLOSSARIO

91



## PREFAZIONE

**Patrizio Bianchi\***

**1° maggio 2026**

*\* Già Ministro dell'Istruzione*

**I**l Rapporto qui presentato è una riflessione sistematica ed appassionata sul ruolo dell'autonomia scolastica come perno essenziale per consolidare la nostra democrazia, ma anche per far crescere il Paese, in termini sociali ed economici, offrendo ad ognuno la reale possibilità di partecipare alla vita della nostra comunità nazionale, esprimendo tutto il proprio potenziale umano. Riconoscere autonomia alle istituzioni scolastiche significa così innanzitutto valorizzare le responsabilità di coloro che su base locale si assumono l'onere di garantire a tutti i cittadini un eguale diritto, tuttavia da esercitarsi in condizioni fra loro diverse. Il diritto all'istruzione è garantito dalla nostra Costituzione ed è ritenuto un fondamento della nostra Repubblica, sottolineando con straordinaria forza come sia "compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (articolo 3). L'Articolo 34, che a chiare lettere afferma che "La scuola è aperta a tutti", va allora letto contestualmente all'articolo 5, che ricorda a tutti noi che "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Il Rapporto lavora molto su questi principi, ricordando come una scuola “aperta” e “inclusiva”, radicata nel territorio, debba necessariamente diventare il riferimento principale per una società in rapida trasformazione, il luogo dell’integrazione fra generazioni, il centro di ogni politica di inclusione, l’acceleratore di un cambiamento tecnologico, che per divenire bene comune ha bisogno a sua volta che sia conosciuto e posseduto da tutti i cittadini. L’ormai lunga storia della nostra scuola repubblicana ha visto in verità più volte avviare fasi di decentramento e autonomia, ma ha anche dovuto riscontrare ciclici atti di riaccentramento ministeriale, nel timore che l’autonomia degli istituti scolastici potesse implicare divergenze nell’erogazione del servizio, ma anche perdita di unitarietà e controllo dell’intero processo. Tuttavia, è proprio nella scuola che il difficile equilibrio fra unità del Paese e sviluppo del territorio, o meglio dei territori, deve realizzarsi. Questo può concretizzarsi solo favorendo al massimo la partecipazione dei cittadini alla stessa gestione del servizio educativo, affinché questo sia riconosciuto come fondante la comunità locale, ma nel contempo venga percepito come strumento essenziale per permettere a quella comunità locale di essere parte attiva della più vasta comunità nazionale ed oggi europea. Il Rapporto diventa così una guida alla

***Questo Rapporto ci accompagna nei decenni di vita democratica del nostro Paese, ricordandoci come la scuola oggi più che mai sia la chiave per lo sviluppo di un Paese che ha le sue uniche risorse nella propria gente, nella capacità di permettere a ognuno di realizzare appieno la propria personalità, nella possibilità di attrarre nuove capacità, senza ingenerare nuove divisioni, nella volontà di non disperdere le nostre forze, ritrovando obiettivi comuni di pace e benessere per tutti.***

lettura non solo di anni di politiche scolastiche, ma soprattutto ci accompagna nei decenni di vita democratica del nostro Paese, ricordandoci come la scuola oggi più che mai sia la chiave per lo sviluppo di un Paese che ha le sue uniche risorse nella propria gente, nella capacità di permettere a ognuno di realizzare appieno la propria personalità, nella possibilità di attrarre nuove capacità, senza ingenerare nuove divisioni, nella volontà di non disperdere le nostre forze, ritrovando obiettivi comuni di pace e benessere per tutti. Sono ben chiari a tutti noi le problematiche che si ergono oggi di fronte alla nostra scuola, quanto dobbiamo ai nostri insegnanti, a tutto il nostro personale per garantire il servizio educativo in tutte le diverse situazioni in cui si articola il nostro Paese. Tuttavia proprio nella difficile situazione globale in cui viviamo, deve essere ben chiaro quanto sia necessario, per uscire dalla trappola dell’incertezza e da ogni tentazione autoritaria,

riportare la scuola al centro della nostra vita collettiva, investendo innanzitutto in fiducia nelle nostre istituzioni, nelle nostre persone, nei nostri obiettivi comuni, in piena trasparenza e con la stessa tensione morale con cui i nostri Padri Fondatori avevano scritto le splendide parole della nostra Costituzione, a partire da quel meraviglioso articolo 2 che recita:

*“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.*

Ecco il programma di studio per la nostra scuola “aperta, inclusiva” e aggiungo “affettuosa”, cioè capace di creare legami forti, stabili, fruttuosi fra tutti noi: formare i nostri cittadini all’esercizio consapevole dei propri diritti inviolabili, ma contestualmente all’obbligo civile di adempiere al dovere “inderogabile” della solidarietà.

**Patrizio Bianchi**

## INTRODUZIONE DEGLI AUTORI

**V**enticinque anni sono un tempo sufficiente per osservare un'idea trasformarsi in pratica, una norma diventare cultura, un sistema educativo misurarsi con le proprie ambizioni e con i propri limiti. L'autonomia scolastica italiana nasce con questa promessa: liberare energie, responsabilità, creatività; costruire scuole capaci di leggere il proprio territorio e di rispondere ai bisogni reali delle comunità educanti. Eppure, come spesso accade nelle storie italiane, il percorso non è stato lineare. Visioni alte e contraddizioni profonde hanno convissuto, talvolta dialogando, talvolta ignorandosi. La scuola ha continuato a essere laboratorio e specchio del Paese: luogo di innovazione, ma anche di resistenze; spazio di possibilità, ma anche di fragilità strutturali. Questo libro nasce dall'esigenza di fare il punto, con rigore e con onestà intellettuale. Non per celebrare, né per demolire, ma per comprendere. Per restituire una narrazione documentata e critica dei venticinque anni dell'autonomia, attraversando norme, pratiche, politiche, leadership, valutazione, equità. Per interrogare ciò che ha funzionato e ciò che resta incompiuto. La prefazione di Patrizio Bianchi, che ringraziamo, offre una cornice istituzionale preziosa: ricorda che l'autonomia non è un atto amministrativo, ma un progetto culturale. Un progetto che richiede visione, responsabilità e coraggio. A chi leggerà – dirigenti, docenti, studiosi, decisori pubblici – affidiamo un invito: considerare queste pagine come uno strumento di lavoro, un'occasione di riflessione, un contributo al dibattito. Perché l'autonomia non è un capitolo chiuso, ma un cantiere aperto. E il suo futuro dipende da noi.

*A chi leggerà – dirigenti, docenti, studiosi, decisori pubblici – affidiamo un invito: considerare queste pagine come uno strumento di lavoro, un'occasione di riflessione, un contributo al dibattito. Perché l'autonomia non è un capitolo chiuso, ma un cantiere aperto. E il suo futuro dipende da noi.*

**Agata Gueli**  
**Alfonso Rubinacci**  
**Giancarlo Sacchi**





## CAPITOLO 1

# L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie

**I**l rapporto tra scuola e società è da tempo oggetto di discussione. Le forme di partecipazione introdotte nel passato, pur coinvolgendo vari soggetti negli organi collegiali, non hanno mai inciso realmente sul governo del sistema, rimasto saldamente nelle mani dello Stato. Negli anni Settanta, durante la riforma della pubblica amministrazione, si affermò il concetto di autonomia, destinato soprattutto a Regioni ed enti locali e riconosciuto anche alle scuole. Tuttavia, per evitare la frammentazione di un servizio nazionale, l'autonomia scolastica rimase incompleta.

La riforma del Titolo V attribuì allo Stato le norme generali e alle Regioni la gestione dei servizi, salvaguardando formalmente l'autonomia delle scuole, che però, prive di una struttura organizzativa adeguata, furono relegate a competenze tecnico-didattiche. Ne derivò un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, spesso risolto dalla Corte Costituzionale. Il trasferimento di funzioni

agli enti territoriali e alle scuole è rimasto limitato, generando tensioni tra vincoli nazionali ed esigenze locali.

La pandemia da Covid-19 ha riacceso il dibattito sull'autonomia scolastica, evidenziando la necessità di interventi differenziati, come l'assegnazione del personale su base regionale e la disponibilità di organici flessibili. Per la prima volta, Stato, Regioni ed enti locali hanno collaborato nella costruzione del Piano Scuola 2020/2021, applicando concretamente il Titolo V riformato e valorizzando la partecipazione, la gestione del servizio e il governo del territorio. È riemerso anche il ruolo della sanità pubblica nella tutela di salute e sicurezza.

Nell'amministrazione scolastica convivono due orientamenti: uno, legato alla scarsità di risorse, tende a imporre vincoli organizzativi; l'altro cerca, attraverso l'autonomia, di valorizzare le decisioni territoriali. Ciò genera contraddizioni, come la soppressione delle scuole sottodimensionate, contestata dalle Regioni, cui spetterebbe programmare la rete scolastica. I tavoli operativi regionali e le conferenze dei servizi coinvolgono le scuole nella definizione delle strategie territoriali, riconoscendole come interlocutori legittimi.

La scuola deve esercitare pienamente l'autonomia, puntando su professionalità, contrattualità dell'azione formativa ed efficienza organizzativa. La flessibilità prevista dal DPR 275/1999 consente la riconfigurazione dei

gruppi classe e la creazione di gruppi di apprendimento eterogenei, con una diversa articolazione dei tempi di insegnamento. La didattica integrata richiede un cambiamento nella costruzione della conoscenza, superando la frammentazione disciplinare e favorendo l'aggregazione delle materie in aree o ambiti, soprattutto nella secondaria di primo grado.

La “scuola aperta”, rilanciata dalla legge 107/2015, mira a trasformare l'istituto in un presidio pedagogico del territorio, un centro civico a disposizione anche degli adulti, promuovendo competenze non formali e informali attraverso patti educativi di comunità e laboratori territoriali. La scuola deve far parte di un sistema formativo nazionale per obiettivi e standard, ma allo stesso tempo seguire lo sviluppo locale. I patti educativi generano beni relazionali, attivano culture e differenze, creano reti e responsabilità condivise, rafforzano la coesione sociale e contribuiscono allo sviluppo.

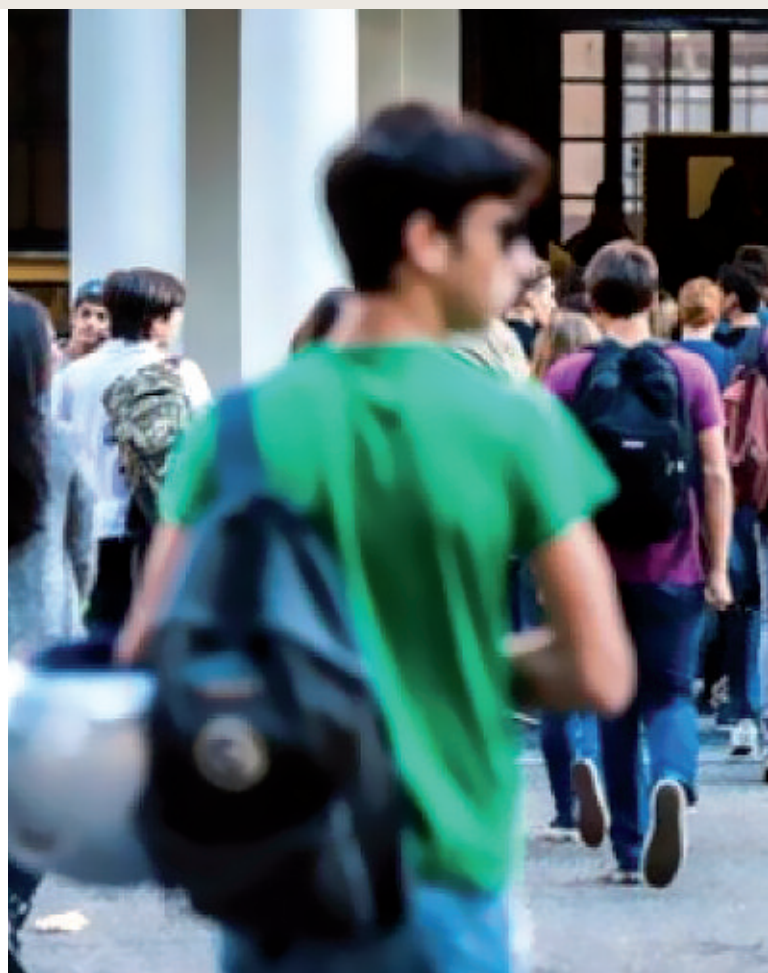
Lo sviluppo territoriale richiede la partecipazione attiva del partenariato sociale e la responsabilità dei soggetti pubblici e privati. Scuole e Comuni devono interpretare i bisogni delle comunità e valutare l'efficacia dell'offerta formativa. In Italia è mancata una tradizione di sostegno alla crescita di una classe dirigente periferica capace di mobilitare risorse locali; i patti educativi offrono uno strumento per assumere un ruolo di guida e sviluppare progettazioni intersettoriali.

Per realizzare questo modello occorre investire nel personale, superando la rigidità sindacale-burocratica: non deve essere l'orario nazionale a determinare il piano dell'offerta formativa, ma il progetto di istituto, radicato nel territorio, a definire le esigenze di organico. I critici dell'autonomia temono una perdita di equità, ma il centralismo non ha garantito risultati omogenei. La Costituzione prevede livelli essenziali delle prestazioni e standard minimi di servizio, che lo Stato deve assicurare anche attraverso fondi perequativi.

Il modello auspicato è un federalismo cooperativo, capace di creare connessioni e non divisioni. Senza una visione unitaria, i percorsi statali e regionali rischiano di diventare canali paralleli e socialmente condizionati. I veri protagonisti sono i sistemi territoriali, comunità in cui soggetti diversi condividono conoscenze, risorse e identità. Una rete istituzionale tra autonomie locali e scolastiche è essenziale per lo sviluppo del territorio.

Le aree interne richiedono una presenza formativa capace di valorizzare le risorse locali e contrastare lo spopolamento. Gli interventi devono puntare su potenziamento, personalizzazione, flessibilità dei crediti, rientri in formazione, sviluppo del post-secondario e formazione continua. È necessario valorizzare il patrimonio artistico, paesaggistico e sociale, favorendo la circolazione giovanile e lo sviluppo culturale ed economico.

La pandemia ha evidenziato la necessità di rivedere



l'organico scolastico, oggi articolato in tre componenti, e di rafforzare la componente sanitaria e psicologica. Ha inoltre richiamato l'importanza dell'autonomia come fondamento democratico, come ricordato dal presidente Mattarella. Le diversità territoriali, se ben utilizzate, sono un moltiplicatore di crescita civile, economica e culturale. La mappa del potere locale sta cambiando, con un crescente apprezzamento per i presidenti di Regione e i sindaci, percepiti come più vicini ai cittadini.

### 1.1

## **Autonomia, identità e finalità della scuola**

■ Il percorso verso l'autonomia scolastica nasce dalla stagione della partecipazione, che segnò il passaggio dalla “scuola dello Stato” alla “scuola della comunità”. Le riforme della pubblica amministrazione, la revisione delle competenze degli enti locali e la riforma del Titolo V della Costituzione avrebbero dovuto ridistribuire funzioni e responsabilità alle autonomie scolastiche e territoriali, ma l'attuazione è rimasta parziale. Anche il federalismo fiscale e le richieste di autonomia differenziata avanzate da alcune Regioni mostrano un sistema ancora in transizione.



L'autonomia scolastica implica un nuovo rapporto tra pubblico e privato, superando il falso dilemma che spesso caratterizza il dibattito italiano. Il principio di sussidiarietà orizzontale riconosce che anche soggetti della società civile possono concorrere all'esercizio di funzioni pubbliche. Tuttavia, la scuola rimane vincolata a un'autonomia "funzionale", limitata dalle norme statali, che consente molte diagnosi ma pochi interventi concreti.

La forza dell'autonomia dipende dalla capacità di interazione paritaria tra Stato e scuole e dalla valorizzazione della professionalità docente. Se il centro mantiene una logica di mero decentramento, l'autonomia resta debole. La legge 107/2015 ha ampliato gli spazi organizzativi e la possibilità di collaborare con il territorio, ma persistono vincoli burocratici e regolamentari.

Il rapporto tra scuola e territorio è centrale: i Comuni sono percepiti come più vicini ai bisogni dei cittadini, ma spesso privi di capacità strategiche, soprattutto nelle aree interne. I patti territoriali rappresentano esperienze significative di integrazione tra attori locali, ma devono evitare la creazione di percorsi paralleli tra curriculum e attività extrascolastiche. L'autonomia richiede politiche territoriali integrate e una governance multilivello, fondata sul principio di sussidiarietà.

La questione identitaria, un tempo terreno di scontro

ideologico, si è trasformata: la scuola deve conoscere il territorio per programmare efficacemente e per rapportarsi con il mondo del lavoro. Intese come quella tra MIUR e Regione Veneto o le norme dell'Emilia-Romagna mostrano come le Regioni possano contribuire alla costruzione di curricula locali, pur nel rispetto della libertà di insegnamento e del pluralismo culturale.

L'identità scolastica è un progetto dinamico, costruito attraverso valori territoriali, ambientali e socioculturali. Le esperienze condivise con il territorio generano nuove relazioni e richiedono di integrare la propria storia con quella degli altri. La riorganizzazione imposta dall'alto, come la creazione degli istituti comprensivi o dei campus del secondo ciclo, ha spesso trascurato la dimensione partecipativa, costringendo le comunità a costruire nuove identità senza un percorso condiviso.

L'autonomia richiede un doppio cambiamento: interno, per interpretare nuovi contenuti e metodologie; esterno, per costruire relazioni territoriali e utilizzare spazi decisionali che valorizzino il ruolo della scuola nello sviluppo sociale, civile e professionale. Le aree educative non istituzionali contribuiscono anch'esse alla formazione, in un quadro policentrico di educazione diffusa.

Il ruolo docente si trasforma: l'insegnante diventa co-autore del progetto educativo, e il curriculum di istituto diventa espressione dell'identità formativa della scuola. Accanto al dirigente emerge un middle management che sostiene la progettazione e lo sviluppo dell'offerta formativa. La comunità professionale e la leadership educativa sono i pilastri dell'autonomia, fondate su condivisione di linguaggi, competenze e modelli organizzativi.

La scuola deve ampliare i propri spazi educativi, integrando attività esterne e laboratoriali in un sistema formativo allargato. Il tempo scuola non può essere prolungato ideologicamente, ma deve rispondere ai bisogni del territorio. La leadership educativa deve rendere visibile la cultura della scuola, attraverso processi partecipativi e il bilancio sociale, che favorisce lo scambio tra tutti i portatori di interesse.

La documentazione dell'esperienza didattica è essenziale per l'autovalutazione, la costruzione della comunità professionale e l'innovazione. Il rapporto con le famiglie avrebbe potuto evolvere verso una reale corresponsabilità educativa, ma i vincoli burocratici hanno limitato questa possibilità.

La disciplina dell'impresa sociale offre un modello coerente con l'autonomia scolastica, poiché promuove attività di interesse generale con modalità partecipative. Tuttavia, la scuola fatica ancora a definire pienamente la propria offerta formativa e a rendicontare in modo efficace, poiché molte decisioni restano centralizzate.

In conclusione, l'autonomia scolastica rappresenta

un processo lungo e complesso, ancora incompiuto. Essa richiede una visione integrata tra scuola, territorio e istituzioni, una governance multilivello, la valorizzazione della professionalità docente e una reale capacità decisionale. Solo così la scuola potrà diventare un soggetto culturale attivo, capace di contribuire allo sviluppo della comunità e di rispondere alle sfide educative contemporanee.

## 1.2

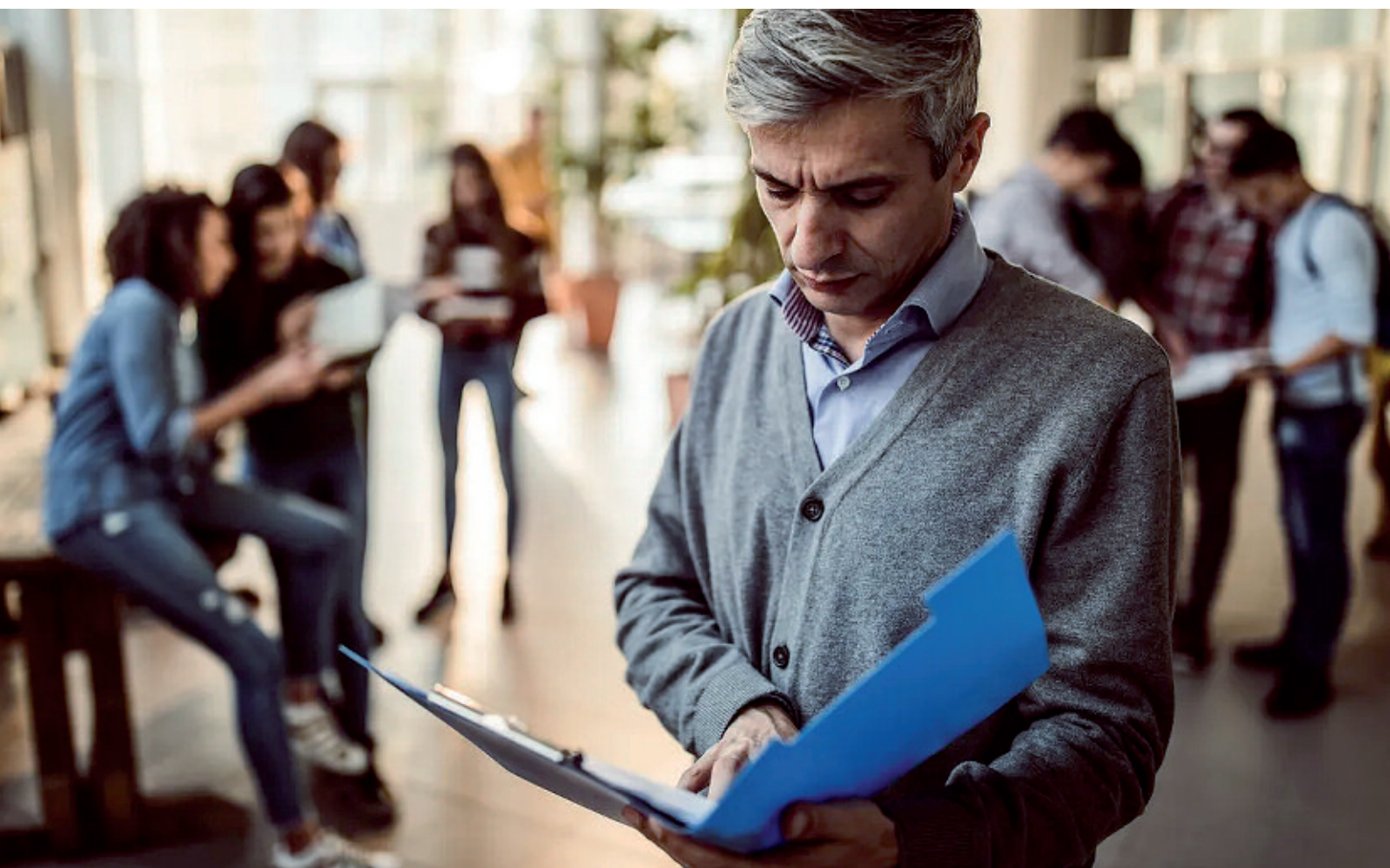
### **L'autonomia scolastica nel quadro socio-culturale del territorio**

■ Il territorio è concepito come il risultato dell'incontro tra natura e cultura: un organismo complesso, dotato di identità, carattere e memoria, riconoscibile nei segni del paesaggio. La qualità ambientale, urbana e identitaria è oggi un indicatore fondamentale di benessere e richiede una ridefinizione del rapporto tra comunità e luoghi. Lo sviluppo locale sostenibile nasce dalla crescita della società insediata, dal rafforzamento delle istituzioni democratiche e delle reti civiche, capaci di contrattare nel contesto globale e di generare valore aggiunto territoriale.

La valorizzazione del patrimonio locale è spesso promossa da nuovi abitanti portatori di culture emergenti, mentre talvolta le popolazioni locali adottano modelli distruttivi influenzati dalla modernizzazione metropolitana. Lo sviluppo locale non coincide con il localismo chiuso, ma richiede interlocutori forti, processi di decentralizzazione, cooperazione e partecipazione, capaci di generare capitale sociale.

L'identità territoriale deve tradursi in valori ambientali, culturali e sociali che costituiscono il patrimonio locale. Mentre diminuiscono le risorse statali, aumentano compiti e responsabilità dei governi locali e regionali, spingendoli a impegnarsi nello sviluppo dei territori. La globalizzazione rafforza il ruolo dei governi decentrati, e le Regioni devono orientare tale sviluppo evitando derive dirigistiche.

I rapporti tra scuola e territorio sono stati formalizzati con i distretti scolastici, organismi rappresentativi che programmavano attività culturali, parascolastiche ed extrascolastiche, contribuendo alla costruzione della cittadinanza. Il loro successo era indice di maturità democratica. Con l'inizio del nuovo secolo, gli organi territoriali furono aboliti e si preferì rafforzare l'autonomia delle scuole, chiamate a confrontarsi direttamente con il territorio. Oggi la dimensione distrettuale è legata ai rapporti tra formazione e produzione, con reti integrate tra



imprese, enti locali, università e centri di formazione.

Il distretto formativo è un sistema educativo locale basato su integrazione verticale (tra livelli formativi) e orizzontale (tra attori territoriali), utile a sostenere innovazione e sviluppo. La governance territoriale non nasce per decreto, ma da condizioni che favoriscono apprendimento, scambio e collaborazione.

Il percorso italiano è stato segnato da un continuo rincorrersi tra decentramento e recentralizzazione: dai distretti al Consiglio scolastico provinciale, dal riordino degli enti locali all'autonomia scolastica e alla personalità giuridica. La riforma costituzionale avrebbe dovuto completare il decentramento, ma è rimasta inattuata per ragioni economiche e per la gestione del personale, mantenuta in capo allo Stato. La pandemia ha evidenziato i limiti del centralismo, con uffici scolastici regionali che hanno ostacolato l'autonomia dei territori invece di sostenerla.

Le aree rurali e montane richiedono una scuola di comunità, capace di coinvolgere servizi, famiglie e mondo del lavoro. Tuttavia, la dispersione territoriale, la complessità dei bacini d'utenza e la disomogeneità degli istituti comprensivi rendono difficile costruire identità di istituto e progetti educativi coerenti. La frammentazione degli enti locali e la rigidità organizzativa producono risposte generiche e autoreferenziali, mentre le periferie urbane e le aree con forte presenza migratoria richiederebbero interventi flessibili per contrastare selezione e dispersione.

La prospettiva interculturale richiede una scuola capace di costruire comunità integrate, valorizzando multilinguismo e scambi tra famiglie. L'autonomia sarà efficace solo se gli operatori sapranno individualizzare i processi di insegnamento-apprendimento. I fattori di contesto influenzano fortemente gli esiti scolastici, e il sistema resta improntato all'omogeneità metodologica e ai controlli individuali, mentre servirebbero valutazioni più stabili e investimenti mirati nelle realtà fragili.

La scuola deve costruire reti territoriali di adulti competenti, capaci di prevenire e sostenere i giovani. Tuttavia, la partecipazione degli organi collegiali non ha prodotto l'effetto sperato, e la comunicazione tra studenti, famiglie e scuola è spesso carente. La pandemia ha aumentato il contatto con la scuola, ma senza creare reti di supporto tra famiglie.

Il territorio deve essere inteso come rete di persone, pratiche e contesti interdipendenti. Le opportunità formative territoriali creano educazione permanente e diffusa, e gli spazi scolastici e territoriali sono intercomunicanti. La scuola può diventare museo, centro culturale o presidio pedagogico, aperto tutto l'anno. L'apprendimento nel territorio destruttura l'idea di scuola come esperienza unica e lineare, a favore di un sistema formativo policentrico.

La didattica deve ispirarsi a pluralità metodologiche e nuovi ambienti di apprendimento. I laboratori territoriali, interdisciplinari e cooperativi, affiancano i modelli tradizionali e permettono percorsi personalizzati. Il dialogo tra urbanistica e pedagogia può contrastare dispersione, spopolamento e degrado, ricostruendo legami di appartenenza.

Il Sistema Nazionale di Valutazione è percepito come adempimento burocratico, e il lavoro dell'INVALSI come un aggravio. Il bilancio sociale potrebbe valorizzare gli stakeholder e sostenere la reputazione sociale della scuola, ma richiede fiducia reciproca e capitale sociale. L'autonomia promuove collaborazione e cooperazione interistituzionale, ma la governance partecipata è essenziale per evitare frammentazione.

Il PTOF è il documento identitario delle scuole, ma rischia di diventare un adempimento retorico se troppo condizionato dal potere centrale. La gestione del personale, delle strutture e delle risorse finanziarie è vincolata da norme e competenze frammentate. Le scuole che ottengono i migliori risultati sono quelle che si aprono al territorio, attivando risorse e competenze esterne.

### 1.3

## La formazione per lo sviluppo locale e il capitale sociale

■ I meccanismi di produzione dei beni collettivi dipendono dalle relazioni personali e sociali tra i soggetti coinvolti: sono relazioni extra-economiche che facilitano la cooperazione e influenzano lo sviluppo economico sia direttamente, nei processi produttivi, sia indirettamente, nelle politiche pubbliche. Il capitale sociale è una risorsa culturale della comunità, definita dal grado di civismo, solidarietà, fiducia e densità dei legami sociali. Le reti sociali sostengono gli individui nella vita quotidiana e nei momenti critici, incidendo sul territorio in termini di cooperazione, controllo sociale, sviluppo economico e qualità democratica. Tuttavia, il capitale sociale funziona pienamente solo se l'individuo appartiene a più reti (famiglia, volontariato, sport, ecc.). Alcuni territori mostrano un capitale sociale forte ma chiuso, altri reti più ampie e diversificate, anche grazie all'uso di internet. Le comunità ricche di reti associative riducono povertà e vulnerabilità, prevengono esclusione sociale e favoriscono sviluppo sostenibile. Le associazioni favoriscono comportamenti cooperativi, creano legami e riconoscimento reciproco, e contribuiscono allo sviluppo locale attraverso una rappresentanza più unitaria e matura.

La rete delle scuole, in relazione con le amministrazioni locali, rappresenta un modello di governance mo-

tivato e partecipato. Essa crea coesione, evita competizione tra istituti e permette di definire priorità e strategie condivise. La programmazione territoriale aumenta consapevolezza e maturità sociale, migliorando l'azione amministrativa e rafforzando i legami nel tempo. Comuni e scuole decidono insieme l'organizzazione dei servizi (mense, trasporti, sostegni didattici, rette dei nidi). Le decisioni condivise richiedono tempo e gestione dei conflitti, ma producono stabilità e continuità anche quando cambiano le maggioranze politiche. Tra scuole e comuni esiste uno scambio costante di risorse e prestazioni (manutenzione, sussidi didattici). La gestione del personale scolastico resta il nodo più complesso, poiché le regole centralistiche spesso penalizzano qualità ed efficienza. Il processo partecipativo è riconosciuto pubblicamente, anche dai genitori nei consigli di istituto e dalle associazioni di volontariato. Un organico funzionale adeguato e flessibile faciliterebbe l'integrazione con il territorio e migliorerebbe l'offerta formativa. Ambiti territoriali integrati con circoscrizioni urbane e distretti socio-sanitari rendono più efficiente l'azione amministrativa, radicandola nella partecipazione e nella coesione sociale. L'obiettivo è una governance integrata, in cui la funzione pubblica dell'educazione sia una gestione collettiva tra scuola, enti locali e soggetti del civismo e del privato sociale.

La mancanza delle competenze necessarie per vivere in una società complessa genera povertà educativa. Per contrastarla, le comunità locali devono assumere una funzione educativa integrata, valorizzando educazione formale, non formale e informale, e riconoscendo il ruolo dei fattori di contesto. Le competenze legate al capitale sociale si sviluppano attraverso i patti educativi territoriali, strumenti fondamentali per contrastare disuguaglianze, innovare la didattica, rigenerare spazi e servizi, rispondere alle emergenze e valorizzare le caratteristiche socio-economiche e culturali del territorio. Una scuola aperta diventa spazio di comunità e motore di rigenerazione urbana, superando la separazione tra curricolare ed extracurricolare e costruendo un curriculum orientato a una nuova cultura condivisa. I patti educativi puntano sulle competenze non cognitive e trasversali: relazionali, emotive, comunicative, di cooperazione e di conoscenza di sé. Favoriscono inoltre competenze utili all'inserimento lavorativo, all'imprenditorialità giovanile e alla costruzione di un progetto di vita, particolarmente importanti nei contesti più deprivati. Essi rappresentano una piena realizzazione dell'autonomia scolastica: strumenti di resilienza, politiche territoriali e passaggio dalla scuola dell'obbligo alla scuola come luogo di partecipazione.

La globalizzazione ha riportato al centro la dimensione locale: un ritorno attivo al territorio come bene comune, luogo di identità collettive, qualità della vita e

autogoverno. La conversione ecologica richiede coscienza del luogo, forme di autogoverno e nuove cittadine capaci di ricostruire spazi pubblici di prossimità e valorizzare il patrimonio territoriale come bene comune. Il territorio diventa un soggetto dinamico, costruito attraverso l'azione collettiva, capace di generare nuovi distretti culturali e di coniugare competitività economica e coesione sociale. La territorialità svolge una funzione di mediazione simbolica, cognitiva e pratica tra luoghi e azione sociale, guidando processi di trasformazione e sviluppo locale attraverso pratiche inclusive e strategie orientate all'autonomia.

Nelle aree interne, i sindaci indicano nella costruzione della comunità lo strumento principale contro lo spopolamento. La scuola è presidio essenziale: può valorizzare l'ambiente naturale, offrire didattica all'aperto, attrarre nuove famiglie e diventare centro civico. L'idea di una "città diffusa policentrica" prevede comuni specializzati in funzioni diverse (scuola, servizi per anziani, sport, cultura), creando un ecosistema territoriale integrato. La legge sui piccoli comuni sostiene la gestione associata delle funzioni, ma i vincoli di spesa pubblica mantengono criteri amministrativi rigidi basati sul calo demografico, con conseguente unificazione delle classi e chiusura di sedi scolastiche. Il PNRR prevede investimenti per edifici scolastici innovativi, soprattutto nelle aree interne, per creare poli scolastici che diventino punti di riferimento territoriali. La legge sulla montagna introduce incentivi per il personale scolastico e sanitario, ma mentre la sanità gode di autonomia regionale, la scuola resta vincolata alla normativa statale, perdendo l'occasione di sperimentare maggiore autonomia locale. Senza autonomia organizzativa, i presidi scolastici restano fragili e a rischio di sopravvivenza, e la chiusura dei servizi può accelerare il degrado di comunità già vulnerabili.

Il capitale sociale di un territorio dipende dal grado di coinvolgimento dei soggetti individuali e collettivi in reti cooperative. La sua diffusione sostiene lo sviluppo territoriale ed è influenzata da fattori come: livello di democrazia, estensione dei diritti civili e politici, buon funzionamento delle istituzioni, grado di disuguaglianza e presenza di associazioni con attività pro-sociali. Dove il capitale sociale è forte, il territorio è più capace di svilupparsi, innovare e mantenere coesione. ■



## CAPITOLO 2

# Evoluzione delle politiche territoriali in materia di *educazione, istruzione e formazione*

**I** tre termini *educazione, istruzione e formazione* hanno generato nel tempo un ampio dibattito sulle modalità di intervento nei processi di crescita individuale e nello sviluppo delle comunità. L'educazione riguarda la dimensione personale e sociale dei soggetti, l'istruzione si concentra sui contenuti e sulle conoscenze come diritto di cittadinanza, mentre la formazione è legata allo sviluppo di abilità operative. L'evoluzione pedagogica, i cambiamenti del lavoro e l'internazionalizzazione dei sistemi hanno intrecciato queste tre dimensioni, oggi spesso utilizzate come sinonimi, mentre il lessico politico-amministrativo continua a mantenerle separate per ragioni di governance. Solo a ridosso del 2000 compare la formula "sistema educativo nazionale di istruzione e formazione", ma nella pratica i segmenti istituzionali restano divisi, ri-

flettendo l'incertezza politica italiana sospesa tra centralismo e autonomie territoriali. Questa frammentazione genera un sistema di "convergenze parallele", incapace di scelte chiare e di verificarne gli esiti, con strumenti presi da modelli esterni senza una reale strategia, creando equivoci e polemiche che ricadono sugli operatori e contribuiscono alla scarsa attrattività della professione docente.

### 2.1

#### Politiche per l'infanzia

■ Le politiche per l'infanzia affondano le radici negli asili dell'Ottocento, rivolti a bambini abbandonati o poveri, spesso gestiti da figure pedagogiche o comunità religiose. Nel tempo si sono sviluppate tre direttrici: sostegno alle famiglie, attenzione ai bisogni educativi dei bambini e organizzazione di servizi locali. Persistono forti divari territoriali: il Centro-Nord si avvicina alla copertura UE del 32%, mentre il Centro-Sud è fermo al 13,5%. Il superamento di tali divari è affidato ai "poli per l'infanzia" (D.Lgs. 65/2017) e ai finanziamenti del PNRR.

Un intervento solido nella prima infanzia può ridurre divari educativi, di genere, territoriali e socio-economici, poiché le basi poste nei primi anni influenzano l'intero percorso successivo. Garantire l'accesso universale è essenziale per contrastare la povertà educativa, soprattutto nelle aree interne. Il ruolo delle famiglie continua a generare contrapposizioni ideologiche tra servizi centralizzati e riconoscimento del pluralismo familiare. La richiesta di servizi 0-6 anni nasce sia dalle esigenze delle madri lavoratrici sia dagli studi sull'età evolutiva, più diffusi nei territori produttivi o vicini a centri pedagogici.

Con l'introduzione delle Regioni a statuto ordinario si avvia la generalizzazione dei servizi, pur in un quadro disomogeneo: alcune realtà avevano già attivato servizi comunali o sociali, altre ne erano prive. L'istituzione della scuola materna statale ha cercato di uniformare l'offerta 3-6 anni, ma le risorse statali non hanno mai coperto il fabbisogno nazionale. Nel Nord il problema è la convivenza di istituzioni diverse con contratti e risorse differenti; nel Sud la priorità è garantire il servizio di base, spesso osteggiato dagli enti locali. Stato, Comuni, enti e privati costituiscono ancora oggi un mosaico difficile da armonizzare. La legge sulla parità ha tentato una ricomposizione, con esiti differenziati: in Trentino tutte le scuole materne sono paritarie, in Emilia-Romagna si è costruito un sistema integrato, altrove persistono strutture parallele.

## 2.2

### Politiche per l'istruzione

■ Dall'Unità d'Italia le politiche dell'istruzione hanno coinvolto i territori quasi solo per aspetti strumentali, mentre la gestione delle scuole è rimasta statale. La "pubblica istruzione" nasce per diffondere l'alfabetizzazione e sostenere lo Stato unitario. L'innalzamento dell'obbligo fino alla scuola media mirava ad aumentare conoscenze e abilità dei giovani e a unificare i percorsi 11-14 anni in coerenza con la Costituzione. Il dibattito successivo non riguardò l'età dell'obbligo, ma il tipo di scuola: percorso unitario o differenziazione con la formazione professionale. Da qui derivano contraddizioni ancora oggi presenti, che generano dispersione, insuccessi e tensioni con il mondo del lavoro, che richiede competenze più elevate. L'obbligo scolastico a 16 anni si è affiancato a un obbligo formativo, mentre il tentativo di superare la frammentazione disciplinare non è stato realizzato e la riforma delle superiori ha irrigidito gli indirizzi fin dal primo anno.

La legge del 1863 prevedeva l'istruzione elementare gratuita nei comuni, con possibilità di convenzioni con

enti e associazioni. Lo Stato interveniva per i comuni in difficoltà fino alla statalizzazione delle elementari con la legge Credaro del 1911. La legge del 1934 attribuiva ai comuni le spese per edifici e servizi delle scuole elementari e secondarie di avviamento, e alle province quelle per l'istruzione tecnica e agraria.

Con la Costituzione si introduce il tema delle competenze regionali, ma solo nel 1970, con le Regioni a statuto ordinario, si avvia il percorso delle politiche territoriali. Nel 1977 l'assistenza scolastica diventa diritto allo studio per tutti e viene trasferita alle Regioni, con l'abolizione di patronati e opere universitarie. Il decentramento coincide con l'apertura delle scuole alla partecipazione territoriale: nascono gli organi collegiali e il distretto scolastico, organismo misto con poteri deboli e scarsa incisività. La programmazione rimane allo Stato tramite il Consiglio Scolastico Provinciale, mentre i tentativi di autonomia sono frenati da regolamenti contabili statali.

La legge del 1990 rafforza l'autonomia degli enti locali: ai Comuni spettano funzioni amministrative legate ai servizi sociali e all'istruzione di base, alle Province quelle relative alla secondaria di secondo grado e alla formazione professionale. La legge 23/1996 riorganizza l'edilizia scolastica, dividendo competenze tra Comuni (primo ciclo) e Province (secondo ciclo), con piani triennali di finanziamento statale. Le criticità strutturali emerse dopo calamità naturali portano la legge 107/2015 a prevedere investimenti per sicurezza e costruzione di



“scuole nuove”, con ulteriori risorse PNRR.

Le leggi Bassanini segnano un passaggio decisivo: le università possono diventare fondazioni, alle Regioni viene delegata la programmazione della rete scolastica, dell’offerta formativa e degli ambiti funzionali, oltre al calendario scolastico. Ai Comuni spettano educazione degli adulti, orientamento, continuità educativa, prevenzione della dispersione e educazione alla salute. L’autonomia e la personalità giuridica vengono estese a tutte le scuole, previa operazione di dimensionamento. L’amministrazione scolastica mantiene la competenza sugli organici, nonostante una sentenza del 2004 avesse aperto alle Regioni, spingendo alcune di esse a chiedere competenze aggiuntive tramite il regionalismo differenziato.

Le scuole possono stipulare accordi con enti, associazioni e università, costituire consorzi e partecipare a progetti di innovazione. Le risorse statali costituiscono la dotazione finanziaria dell’istituto, utilizzata secondo il PTOF, mentre le risorse aggiuntive possono provenire da enti pubblici e privati. L’autonomia doveva essere accompagnata da una riforma della governance: nascono gli Uffici Scolastici Regionali e gli Uffici Territoriali, mentre i consigli scolastici regionali non vengono attuati, sostituiti da organismi rappresentativi previsti da leggi regionali.

Gli uffici amministrativi statali avrebbero dovuto assumere un ruolo di consulenza, ma il decentramento li-

mitato e le istruzioni centrali hanno mantenuto lo Stato come unico riferimento, aumentando il contenzioso. Nel 1997 si definisce un sistema di autonomie: alle scuole l’offerta formativa, alle Regioni e agli enti locali la programmazione della rete e il diritto allo studio, agli Uffici Scolastici Regionali i finanziamenti e il personale. Tuttavia, il DPR 275/1999 sancisce un’autonomia “funzionale”, mantenendo le scuole nell’organizzazione statale e non come enti territoriali. La scuola autonoma risulta libera nell’autoamministrazione ma vincolata nella cura degli interessi generali, in un compromesso tra federalismo e autonomie funzionali. Il principio di sussidiarietà orizzontale apre inoltre alla possibile privatizzazione delle funzioni pubbliche.

Nel 2012 un tentativo di riforma della governance scolastica proponeva l’autonomia statutaria delle scuole, con un modello oscillante tra fondazioni private (proposta Aprea) e governance territoriale (PD), ma il disegno di legge decade con la legislatura. Il testo prevedeva uno “statuto” come strumento di autogoverno, la creazione del Consiglio Nazionale delle Autonomie Scolastiche e delle Conferenze regionali del sistema educativo, con possibilità di conferenze territoriali per il coordinamento tra scuole, enti locali, università, cultura, lavoro e impresa.

Gli ultimi vent’anni del Novecento vedono un’intensa innovazione grazie alle riforme nazionali, alle politiche territoriali e alle sperimentazioni scolastiche. Nella primaria i moduli didattici superano l’insegnante tuttologo e riorganizzano il tempo scuola. Gli istituti comprensivi diventano il modello del primo ciclo, garantendo continuità educativa e progressione degli apprendimenti. Nella secondaria di secondo grado il decreto sulla sperimentazione favorisce mobilità progettuale e nuovi indirizzi richiesti dal cambiamento socio-economico, mentre il “biennio unitario” viene utilizzato per ampliare l’offerta formativa e ridurre la dispersione. L’area comune, la compresenza, la flessibilità oraria e le materie opzionali mirano a superare la frammentazione disciplinare e sostenere le vocazioni personali.

L’organico funzionale avrebbe dovuto sostenere l’autonomia, ma è stato abbandonato, sostituito da schemi rigidi mitigati dal “potenziamento”. La sperimentazione richiede professionalità orientate alla ricerca e alla formazione critica della persona, con una scuola integrata nella realtà sociale e lavorativa. Accanto all’autonomia nasce l’esperienza valutativa, volta a far maturare consapevolezza sull’efficacia delle innovazioni e a collegare valutazione, ricerca, progettazione e formazione docente, favorendo il confronto territoriale. La valutazione produce informazioni, analizza relazioni, formula osservazioni critiche e definisce nuovi indicatori, senza necessariamente esprimere giudizi conclusivi, alimentandosi della generatività della ricerca.





### 2.3

#### **La scuola popolare e l'apprendimento permanente**

■ L'apprendimento permanente affonda le sue radici nella scuola popolare del dopoguerra, nata per combattere l'analfabetismo attraverso centri di lettura e corsi CRACIS, attivi in scuole, fabbriche, aziende agricole, caserme, ospedali e carceri, con finanziamento statale. Negli anni '70-'80 si sviluppano i corsi di alfabetizzazione per adulti e i corsi di scuola media per lavoratori, poi confluiti nei Centri Territoriali Permanenti (CTP), luoghi di analisi dei bisogni, progettazione e coordinamento dell'offerta formativa per adulti, in raccordo con scuole, enti locali e mondo del lavoro.

La direttiva del 2001 segna la svolta culturale: l'educazione degli adulti diventa parte di un sistema integrato che comprende istruzione, formazione professionale e apprendimento non formale, con personalizzazione dei percorsi, riconoscimento dei crediti e certificazione. La dislocazione dei centri passa alle Regioni, in accordo con enti locali e Uffici Scolastici Regionali. Il ramo più tradizionale resta quello dei corsi serali, oggi riuniti nei CPIA, che integrano educazione permanente, recupero dei titoli di studio e certificazione linguistica per stranieri.

La legge 92/2012 ridefinisce l'apprendimento permanente come ogni attività formale, non formale e infor-

male volta a migliorare conoscenze e competenze lungo tutto l'arco della vita. L'organizzazione dovrebbe basarsi su reti territoriali di servizi pubblici e privati, con governance articolata su tre livelli: nazionale (indirizzo e monitoraggio), regionale (programmazione e coinvolgimento degli attori territoriali) e locale (gestione operativa e accesso ai servizi). Questo modello non è mai stato pienamente attuato: i CPIA, pur statali, hanno assunto di fatto la funzione di reti territoriali. L'intesa Stato-Regioni del 2014 valorizza il ruolo del non formale come elemento di qualità e integrazione dell'offerta.

### 2.4

#### **Politiche per l'istruzione e formazione professionale**

■ La Costituzione attribuiva alle Regioni la competenza sull'istruzione artigiana e professionale, ma solo con la legge 845/1978 esse iniziano a legiferare in materia, mentre lo Stato mantiene a lungo il controllo del sistema e il Ministero del Lavoro svolge un ruolo dominante. Nel dopoguerra l'urgenza era ricostruire rapidamente la manodopera qualificata: nascono i CAP, i laboratori ENPI per l'orientamento e l'apprendistato come tirocinio di mestiere. Il progetto Gonella, che mirava a una riforma organica dell'istruzione professionale, non fu approvato, lasciando il settore frammentato tra scuole e enti vigilati dal Ministero del Lavoro.

La legge 845/1978 genera due tendenze regionali: una orientata a un canale autonomo fino al diploma professionale, l'altra all'integrazione con il sistema scolastico, mettendo in discussione il trasferimento degli istituti professionali alle Regioni. L'obbligo scolastico a 16 anni si accompagna all'obbligo formativo, poi unificati nel diritto-dovere all'istruzione e formazione, da assolvere anche tramite apprendistato o alternanza scuola-lavoro.

Il sistema si biforca verso un "doppio canale" simile a quello tedesco: licei da un lato, istruzione e formazione professionale dall'altro, con pari dignità e possibilità di passaggi tramite crediti. Le scuole e le agenzie formative possono progettare percorsi integrati che rilasciano sia diplomi sia qualifiche. Gli istituti professionali dispongono di spazi di flessibilità fino al 25% dell'orario nel primo biennio per integrare la formazione regionale.

Il secondo canale si struttura con raccordi tra istituti professionali e percorsi regionali (L. 40/2007), con equiparazione delle qualifiche triennali e, in alcuni territori, l'introduzione del diploma professionale quadriennale. Lombardia e Province autonome consentono anche l'accesso al quinto anno per sostenere la maturità. Si sviluppa il terziario non accademico: IFTS, ITS Academy e Poli Tecnico-Professionali. L'apprendistato diventa contratto di lavoro con formazione integrata, ma resta il divario rispetto al modello tedesco, dovuto alla debole pedagogia del lavoro e all'assenza di un sistema strutturato di retribuzione formativa.

Lo Stato valuta l'accreditamento degli enti di formazione, che devono dimostrare qualità educativa e capacità di orientamento e accompagnamento al lavoro. Tuttavia, il nuovo contratto "a tutele crescenti" può aggirare l'apprendistato, indebolendo la funzione formativa.

Il dibattito italiano oscilla da decenni tra formazione generale e professionalizzazione spinta. Oggi la contrapposizione si attenua: il mercato richiede professionalità arricchite da competenze trasversali e percorsi più applicati, in linea con l'interesse dei giovani per un inserimento precoce nella società.

La legge 107/2015 introduce stage obbligatori nel secondo ciclo e promuove alleanze scuola-impresa e laboratori territoriali per l'occupabilità. L'obbligo esteso ai licei crea difficoltà organizzative e culturali, portando alla nascita dei PCTO, con riduzione di ore e finanziamenti. Eliminata l'obbligatorietà, le scuole possono mantenere esperienze aziendali nella loro autonomia, ma lavorano poco sulle competenze trasversali, nonostante siano molto richieste dal mondo del lavoro.

Parallelamente, lo Stato riacquista competenze: politiche attive, alternanza e formazione professionale vengono ricentralizzate tramite agenzie nazionali, con un rapporto diretto tra governo e imprese che rischia di condizionare gli obiettivi formativi.

## 2.5

### Le riforme costituzionali

■ La riforma del Titolo V (2001) sancisce il decentramento verso enti locali e autonomie scolastiche. L'art. 117 attribuisce allo Stato i LEP e le norme generali sull'istruzione, mentre l'istruzione (esclusa la formazione professionale) diventa materia concorrente. I LEP dovrebbero garantire diritti uniformi, contrastare disuguaglianze e definire il fabbisogno standard, con verifica periodica da parte dello Stato. Tuttavia, né i LEP né le norme generali vengono definiti, e il federalismo fiscale (L. 42/2009) si limita a registrare frammentazione e sottofinanziamento.

La riforma Moratti (2003) tenta di definire norme generali e LEP, ma mantiene un impianto statalista. Il D.Lgs. 226/2005 interviene solo sulla formazione professionale. La mancata attuazione dell'art. 117 genera un contenzioso enorme, risolto spesso dalla Corte Costituzionale, che con la sentenza 200/2009 chiarisce l'estensione delle norme generali sull'istruzione: struttura del sistema, finalità, accesso, programmi, standard minimi, passaggi tra percorsi, valutazione, alternanza e formazione docenti. Per anni il conflitto Stato-Regioni prosegue a colpi di sentenze. I cittadini respingono il federalismo devolutivo e si oppongono alla privatizzazione del servizio, rafforzando il fronte centralista. La riforma Renzi, che prevedeva un Senato delle autonomie e l'abolizione delle competenze concorrenti, fallisce. Le norme generali restano allo Stato, l'autonomia scolastica invariata, e alle Regioni rimane solo la formazione professionale.

L'abolizione delle Province colpisce le periferie più che i ministeri, lasciando incompiuto il decentramento. Le Regioni rischiano di diventare organismi delegati del governo centrale, salvo eventuali sviluppi del regionalismo differenziato. La legge 107 non rafforza l'autonomia scolastica: il Ministero continua a gestire bandi e finanziamenti. Il Ministero del Lavoro riassorbe la formazione professionale tramite il sistema duale.

Le Regioni avanzano rivendicazioni deboli e isolate, segno del declino della stagione autonomistica. Gli Uffici Scolastici Regionali assumono funzioni prima regionali, come la definizione degli ambiti territoriali e delle reti educative. Lo Stato mantiene il controllo anche sull'edilizia scolastica. L'art. 5 della Costituzione, che promuove autonomie e decentramento, resta inattuato nel sistema scolastico, ancora legato al centralismo pre-costituzionale. La scuola non diventa un'autonomia locale: la burocrazia ministeriale conserva il controllo e la personalità giuridica delle scuole rimane una sovrastruttura priva di poteri reali. Anche l'apertura verso il lavoro risponde a esigenze contingenti, senza incidere sulla governance complessiva. ■



## CAPITOLO 3

# Le autonomie scolastiche in Europa

**I**n Europa i processi di decentramento seguono un modello comune: lo Stato mantiene il controllo su finalità, norme generali, ordinamenti e valutazione, mentre alle scuole vengono affidate responsabilità progettuali e margini di autonomia didattica.

La gestione delle risorse è condivisa tra scuole, uffici periferici, enti locali e famiglie. Le linee guida nazionali orientano il lavoro delle scuole, che possono adattare parte dell'orario e dei programmi ai bisogni locali.

La partecipazione di studenti, genitori e comunità locali è spesso integrata negli organi collegiali. L'autonomia pedagogica è la prima forma riconosciuta, variabile da Paese a Paese, e si intreccia con la gestione delle risorse.

Il personale è generalmente regolato a livello nazionale, con reclutamento tramite concorso e qualifiche universitarie. L'UE sostiene la formazione permanente come leva per competitività e occupazione.

**BELGIO** – La federalizzazione ha trasferito poteri alle tre comunità linguistiche, responsabili dei propri sistemi scolastici nel rispetto dei principi costituzionali (libertà di insegnamento, neutralità, gratuità, uguaglianza). La comunità fiamminga ha fortemente decentrato la gestione, coinvolgendo genitori, studenti e realtà locali negli organi collegiali; le comunità francese e tedesca mantengono una maggiore centralizzazione. Le scuole possono essere pubbliche o private sovvenzionate, con ampia presenza di istituti cattolici. I consigli scolastici locali includono genitori, insegnanti e rappresentanti della comunità. Le scuole sovvenzionate devono rispettare regolamenti federali su curricula, orari, personale e requisiti strutturali. I curricula, un tempo liberi, sono ora definiti dalle comunità, con obiettivi comuni fissati soprattutto nella comunità fiamminga.

**DANIMARCA** – La Danimarca ha introdotto organi di gestione scolastica in un quadro di forte decentramento, con ampia collaborazione tra scuole e comunità locali. Chiunque può fondare una scuola e ricevere finanziamenti fino all'85% dei costi, se l'istruzione è equivalente a quella pubblica. Il sistema è altamente partecipativo: genitori, studenti e rappresentanti locali hanno un ruolo decisionale negli organi di governo. Il Ministero definisce obiettivi, standard edilizi, criteri curriculari e requisiti professionali, ma lascia ampi margini di autonomia a

scuole e autorità locali. I comuni gestiscono le scuole pubbliche; le contee supervisionano gli istituti secondari. Le scuole hanno autonomia amministrativa, finanziaria e didattica; gli studenti partecipano alla progettazione curricolare.

**FRANCIA** – Negli anni '80 la Francia avvia una decentrazione che trasferisce competenze a Regioni, Dipartimenti e Comuni. Il Ministero dell'Educazione mantiene la responsabilità complessiva del sistema, definendo programmi, esami, diplomi e personale. I *Recteurs* dirigono le *Académies* e applicano le direttive ministeriali. Gli enti locali gestiscono edifici, manutenzione e funzionamento: i Comuni per materne e primarie, i Dipartimenti per i *collèges*, le Regioni per i *lycées*. Le scuole primarie non hanno personalità giuridica; le secondarie dispongono di organi di governo (consiglio di amministrazione, consiglio pedagogico) con rappresentanza di docenti, genitori, enti locali e personale. L'autonomia riguarda organizzazione del tempo, attività complementari e progetti di istituto.

**GRECIA** – Il sistema greco è fortemente centralizzato: il Ministero dell'Educazione definisce programmi, orari, esami, criteri organizzativi e condizioni di servizio del personale. Il settore privato è limitato e soggetto a con-

trolli statali. L'Istituto Pedagogico elabora curricula, orari e libri di testo e organizza la formazione degli insegnanti. L'amministrazione scolastica si basa su deleghe ai livelli locali, con comitati comunali responsabili del funzionamento delle scuole. Ogni istituto è amministrato da un comitato guidato dal dirigente, con rappresentanza di docenti, genitori e studenti. Le associazioni dei genitori sono presenti a tutti i livelli amministrativi.

**LUSSEMBURGO** – Il sistema è fortemente centralizzato: programmi, orari, titoli di studio e requisiti del personale sono definiti dal Ministero. Nelle scuole secondarie opera un consiglio dell'educazione con insegnanti, genitori e studenti. Le scuole primarie private sono poche; le secondarie private, spesso cattoliche, sono più numerose. Il Consiglio Superiore dell'Educazione e l'Istituto di Studi Pedagogici supportano il Ministero. I comuni gestiscono prescolari e primarie; la secondaria è gestita a livello centrale. Le scuole pubbliche hanno scarsa autonomia; quelle private ne hanno di più. I programmi sono centrali, ma ogni istituto può elaborare un proprio progetto pedagogico, soggetto ad approvazione ministeriale.

**PAESI BASSI** – Le scuole olandesi godono di ampia autonomia didattica, amministrativa e finanziaria, rafforzata da un crescente decentramento. La Costituzione



garantisce istruzione pubblica gratuita e libertà di fondare scuole private, che ricevono finanziamenti equivalenti a quelle pubbliche. Il Ministero definisce standard formativi, curricula, esami e requisiti professionali, ma lascia ampi margini di intervento alle scuole. Il sistema si basa su una forte collaborazione tra Ministero e associazioni rappresentative di genitori, studenti, insegnanti e dirigenti. Le autorità competenti (comuni o enti privati) gestiscono scuole, personale, orari e mezzi didattici. Le scuole elaborano piani di lavoro e programmi, approvati dagli ispettori.

**PORTOGALLO** – La legge del 1987 avvia la decentralizzazione dell'amministrazione scolastica, trasferendo funzioni organizzative e finanziarie ai livelli locali. I curricula sono centrali ma adattabili ai contesti regionali. Il Ministero definisce standard formativi, valuta le politiche educative e supervisiona la qualità. I comuni gestiscono trasporti, refezione, alloggi, manutenzione e funzionamento delle scuole. Ogni scuola pubblica è governata da un organismo elettivo che elegge il direttore e definisce criteri didattici e valutativi. Nelle scuole secondarie operano consiglio pedagogico, consiglio direttivo e consiglio di amministrazione. I curricula sono flessibili e adattabili ai bisogni locali.

**SPAGNA** – La legge del 1985 avvia una decentralizzazione partecipativa, rafforzando i rapporti tra Ministero e amministrazioni locali e ampliando l'autonomia delle scuole. Il Ministero garantisce l'unità del sistema, definendo titoli, obbligo scolastico, ordinamenti, curricula minimi, metodi e libri di testo. Le Comunità Autonome hanno poteri variabili: alcune gestiscono fondi, personale, finanziamenti alle scuole private, pianificazione educativa e formazione docenti. I comuni sono proprietari delle scuole pubbliche e gestiscono servizi di orientamento e educazione degli adulti. Ogni scuola ha organi di governo (direttore, consiglio di scuola, consiglio dei professori) con rappresentanza di genitori, docenti, studenti e personale. L'autonomia riguarda materie facoltative e attività culturali. Le famiglie partecipano anche tramite associazioni e possono finanziare esperti esterni. Accordi tra Ministero dell'Educazione e del Lavoro permettono agli istituti professionali di offrire corsi con le aziende.

**INGHILTERRA** – L'Education Reform Act del 1988 introduce il curriculum nazionale e un sistema di valutazione standardizzato. Le scuole acquisiscono maggiore autonomia amministrativa e finanziaria, gestendo i propri bilanci e il personale. Gli organi di governo includono dirigenti, rappresentanti delle LEA, genitori, insegnanti e membri del contesto economico locale. Le scuole mantengono libertà su orari, metodi, libri di testo e discipline

aggiuntive. Le scuole private non sono vincolate al curriculum nazionale, ma devono dimostrare coerenza con gli obiettivi generali. Le riforme si applicano anche alla Scozia, con autonomia limitata alle materie opzionali.

**GERMANIA** – Il governo federale definisce la programmazione educativa, mentre i Länder organizzano i propri sistemi scolastici con autonomia legislativa. La Conferenza dei Ministri dell'Educazione garantisce omogeneità nazionale su durata dell'obbligo, calendari, tipologie di istituti, curricula essenziali e criteri di valutazione. Il sistema duale integra scuola e lavoro retribuito, con contributo delle imprese. Le scuole non hanno autonomia organizzativa o finanziaria; il dirigente applica le direttive ministeriali. L'autonomia didattica è limitata a materie opzionali e metodi. Valutazione ed esami sono definiti a livello statale.

**UNIONE EUROPEA** – L'UE non sostituisce gli Stati nelle competenze educative, ma orienta le politiche attraverso il principio di sussidiarietà. Il coordinamento comunitario promuove uno scambio continuo di buone pratiche e una valutazione periodica delle politiche nazionali tramite rapporti annuali. L'obiettivo è sostenere gli Stati nell'elaborazione delle politiche e favorire l'attuazione autonoma di linee guida comuni. La strategia europea sull'apprendimento permanente valorizza i bisogni formativi del discente, superando l'approccio centrato sull'erogazione istituzionale del servizio. L'autonomia scolastica, riconosciuta costituzionalmente in Italia, rappresenta un elemento innovativo nel panorama europeo. Tuttavia, in Italia il principio autonomistico è rimasto incompiuto, ostacolato dal recupero di centralità degli organi periferici del Ministero e da criteri di finanziamento ancora quantitativi. L'Europa punta a rafforzare competitività, crescita, produttività e coesione sociale attraverso conoscenza, innovazione e valorizzazione del capitale umano. ■



## CAPITOLO 4

# L'autogoverno delle istituzioni scolastiche

**P**er superare il modello burocratico-centralista occorre un sistema decentrato, fondato su autonomia gestionale e responsabilità, bilanciato da un sistema nazionale di valutazione. La scuola autonoma dovrebbe poter scegliere i docenti “per chiamata”, come avviene nelle università, attingendo dagli idonei: ciò aumenterebbe efficienza e motivazione. I tentativi di introdurre sistemi premianti hanno avuto esiti incerti, frenati da rigidità contrattuali e difficoltà nell’individuare emergenze didattiche su cui basare gli incentivi.

Il passaggio dal controllo dei processi alla valutazione dei risultati sarebbe rivoluzionario: oggi mancano poteri reali per intervenire sulle decisioni conseguenti agli esiti valutativi. Dirigenti e organi collegiali devono limitarsi a prendere atto dei risultati, rinviando ogni intervento ai livelli superiori. Si teme inoltre che controlli esterni possano generare nuovi centralismi regionali o comunali.

Gli organi di governo devono essere ripensati: un consiglio di istituto snello, con membri interni, rappresentanti del territorio e figure cooptate dal mondo del lavoro e della ricerca. Questo organo dovrebbe approvare lo statuto della scuola, il progetto di istituto e controllare i bilanci. Negli anni Settanta la presenza di esterni fu osteggiata per timore di politicizzazione; oggi, invece, il legame con il territorio è indispensabile, anche per rispondere ai cambiamenti del mondo del lavoro e alla nuova condizione giovanile.

La figura del presidente del consiglio di istituto fu oggetto di conflitto: alcuni volevano attribuirlo al dirigente scolastico, altri preferivano l’elezione interna. Prevalse la scelta di eleggere un genitore, aumentando la responsabilità delle famiglie. L’esperienza non è negativa, ma i poteri effettivi dell’organo restano limitati. La questione dell’elettività del dirigente scolastico riemerse più volte: da figura gerarchica della catena Ministro-Provveditore-Presidente, si è discusso di trasformarlo in un manager valutato a termine, ma il modello tradizionale è rimasto.

Gli organi collegiali territoriali avrebbero dovuto accompagnare il decentramento verso scuole, enti locali e regioni, sostituendo gli uffici periferici. Il risultato è parziale: l’unico cambiamento significativo è stata l’istituzione degli Uffici Scolastici Regionali, che hanno assorbito i provveditorati. Le competenze furono ridefinite nel 1998 e nel 2009, ma il Titolo V della Costituzione

resta in larga parte inattuato. La conservazione dei poteri negli organi dipendenti dal Ministero ha ridotto lo spazio di rappresentanza delle scuole autonome. Il ritorno del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione ha mantenuto una funzione consultiva per il Ministro, senza rappresentare realmente le scuole.

Il DPR 275/1999 ha introdotto un'autonomia limitata alla didattica e all'organizzazione interna, senza toccare autonomia finanziaria e gestione del personale, ancora centralizzate. Ciò genera disfunzioni nella definizione degli organici e nell'assegnazione dei docenti, basata su procedure amministrative e mobilità elevata, senza considerare bisogni territoriali o risultati.

Una piena attuazione del federalismo delineato dal Titolo V potrebbe prevedere:

- a livello nazionale: norme generali, principi fondamentali, livelli essenziali delle prestazioni;
- a livello regionale: assegnazione delle risorse umane e finanziarie, con articolazioni territoriali per leggere i bisogni locali;
- a livello di scuola: comitati scientifici, dipartimenti, uffici tecnici, valorizzazione del dirigente e dello staff intermedio, reti di formazione, ricerca e documentazione.

L'autonomia dovrebbe consentire agli studenti di costruire percorsi flessibili. Lo Stato mantiene un ruolo di regolazione e valutazione, ma in molti Paesi l'erogazione diretta dei servizi è ridotta e le scuole godono di ampi margini decisionali. Organizzazioni autonome in concorrenza migliorano prestazioni, rapidità decisionale e capacità di adattamento. L'autonomia organizzativa è compatibile con il settore pubblico, anche nella gestione del personale. Le risorse statali potrebbero essere assegnate in base ai risultati: la ricerca internazionale mostra correlazioni tra autonomia e risultati degli studenti.

Famiglie e docenti percepiscono spesso l'autonomia come una minaccia, limitata alla dimensione didattico-organizzativa e finalizzata a obiettivi stabiliti da altri. L'impiego dei docenti risponde ancora a logiche nazionali e la riduzione dei finanziamenti restringe ulteriormente gli spazi decisionali. Il margine di flessibilità curricolare è ridotto e riguarda più il processo che il prodotto. La domanda crescente e i parametri uniformi per le reti scolastiche generano sovraccarico amministrativo. Le ricerche internazionali mostrano che i migliori risultati si ottengono in Paesi con elevata autonomia e valutazione indipendente dal potere politico.

La libertà didattica dei docenti, un tempo bilanciamento alla rigidità del curriculum nazionale, oggi si colloca nell'autonomia funzionale, limitata alla scelta delle attività necessarie al conseguimento dei fini assegnati. L'insegnante del futuro dovrà appartenere alla propria scuola più che alla propria disciplina, pur in un contesto in cui le scuole governano solo il 5% delle risorse. La so-

cietà contemporanea, caratterizzata da elevata acculturazione e da autonomie sociali e istituzionali, richiede competenze diffuse e non può più accettare una funzione formativa calata dall'alto. Le domande di individui, famiglie e imprese richiedono spazio, autonomia e responsabilità.

Il sistema scolastico italiano ha scelto sussidiarietà e decentramento, ma non è riuscito a ripensare se stesso, rimanendo ancorato a una logica gerarchica. Gli organi collegiali interni sopravvivono più per inerzia che per reale funzionalità. Con il riconoscimento dell'autonomia, la linea gerarchica ministeriale è diventata ancora più invasiva: i provveditorati hanno cambiato nome, ma non funzione; si è aggiunto il livello delle direzioni generali regionali. Il reticolo amministrativo appare più come una barriera a difesa della burocrazia che come un supporto alle scuole autonome. Le risorse umane vengono assegnate con criteri uniformi e il piano dell'offerta formativa non può incidere. L'introduzione della valutazione di sistema è stata percepita come un adempimento burocratico, più che come uno strumento di miglioramento. Le resistenze sindacali hanno frenato ogni approccio meritocratico. Con il governo Meloni (2022) è stata aggiunta la parola "merito" al Ministero dell'Istruzione, ma resta da verificare se ciò produrrà effetti reali.



Gli istituti tecnici, fin dalla loro nascita, godevano di personalità giuridica e autonomia amministrativa, con poteri più ampi di quelli attuali, poi ridotti dai decreti delegati del 1974. Il consiglio di amministrazione, che governava l'ente e gestiva risorse e patrimonio, fu sostituito dal consiglio di istituto, privo di tali competenze. La presenza di rappresentanti delle camere di commercio e degli enti locali non fu più possibile. L'autonomia degli istituti tecnici riguardava anche laboratori, aziende agricole e reparti di lavorazione conto terzi, contribuendo allo sviluppo dei territori e al boom economico.

#### 4.1

### Le proposte di legge

■ Dopo il riconoscimento dell'autonomia, il passo successivo avrebbe dovuto essere l'autogoverno delle scuole, con il riordino degli organi collegiali. Furono presentate diverse proposte di legge, che però non giunsero all'approvazione, lasciando incompiuto il percorso e consolidando l'ambigua nozione di autonomia "funzionale", interpretata come funzionale all'esecuzione delle disposizioni ministeriali.



#### 4.2

### Proposta On. Valentina Aprea (2008)

■ La proposta prevedeva la potestà regolamentare delle scuole sul funzionamento interno, la distinzione tra organi di indirizzo e gestione e la possibilità di trasformare le scuole in "fondazioni" pubblico-private, con soggetti esterni negli organi di governo. Le risorse statali avrebbero seguito gli alunni. Era previsto uno stato giuridico specifico per i docenti, articolato in tre livelli di carriera (iniziale, ordinario, esperto), con progressione per merito e introduzione della figura del vicedirigente.

Il governo della scuola avrebbe coinvolto dirigenti, docenti, genitori, studenti, enti locali e rappresentanti delle realtà culturali, sociali e produttive. Le scuole avrebbero definito i propri organi di governo e il loro funzionamento. Il consiglio della scuola avrebbe potuto assumere e licenziare gli insegnanti; il consiglio di amministrazione avrebbe deliberato regolamento, PTOF e nuclei di valutazione.

Era previsto un albo regionale degli abilitati, contratti di inserimento annuali con tutor e concorsi a livello di istituto. Ai docenti esperti sarebbero stati attribuiti incarichi organizzativi e formativi. La valutazione periodica avrebbe prodotto crediti professionali inseriti nel portfolio. Commissioni disciplinari sarebbero state istituite a livello nazionale e regionale.

#### 4.3

### Proposta ADI (2017) - Istituti Scolastici ad Autonomia Speciale (ISAS)

■ La proposta interveniva sugli aspetti progettuali, didattici, finanziari e organizzativi, introducendo l'ISAS, istituto "diversamente pubblico" fondato sui bisogni del territorio. Gli ISAS avrebbero avuto potestà statutaria e regolamentare, autonomia amministrativa nel diritto pubblico e privato, possibilità di stipulare accordi e contratti e un consiglio con funzioni analoghe a un consiglio di amministrazione, con partecipazione di esperti esterni.

Il PTOF sarebbe stato collegato alla richiesta di personale con incarico triennale e impegno settimanale di 30 ore. L'ISAS avrebbe emanato un codice di comportamento e ricevuto un fondo ordinario minimo pari al costo medio per alunno aumentato del 10%, senza vincoli di destinazione.

Il collegio dei docenti sarebbe stato sostituito dai dipartimenti, con organismi intermedi per favorire la partecipazione. Gli studenti avrebbero avuto un organismo rappresentativo autonomo. La proposta non prevedeva una rivoluzione, ma un arricchimento dell'attuale sistema.

#### 4.4

### Testo unificato VII Commissione Camera (2012)

■ L'autonomia scolastica, sancita dalla Costituzione, è riconosciuta secondo la legge 59/1997 e il DPR 275/1999. Ogni istituzione scolastica autonoma contribuisce allo sviluppo culturale e formativo della comunità locale. Stato, Regioni e autonomie locali concorrono alle finalità educative secondo il d.lgs. n. 112/1998.

Alle scuole è riconosciuta autonomia statutaria: gli statuti regolano organi interni e partecipazione della comunità scolastica. Gli organi di governo promuovono il patto educativo tra scuola, studenti, famiglie e territorio.

Gli organi sono organizzati secondo la distinzione tra funzioni di indirizzo, gestione e attività didattico-educative. Sono previsti: a) consiglio dell'autonomia b) dirigente scolastico c) consiglio dei docenti d) nucleo di autovalutazione.

#### Compiti del Consiglio dell'autonomia

■ Il Consiglio dell'autonomia esercita funzioni di indirizzo generale:

- redige e modifica lo statuto;
- delibera il regolamento;
- adotta il PTOF;
- approva programma annuale, bilancio pluriennale e conto consuntivo;
- designa il nucleo di autovalutazione;
- approva accordi e convenzioni;
- promuove la conferenza di rendicontazione.

In caso di gravi irregolarità o inattività, l'organo competente procede allo scioglimento e nomina un commissario.

#### Composizione

■ Il Consiglio è composto da 9 a 13 membri:

- dirigente scolastico;
- rappresentanza paritetica genitori/docenti nel primo ciclo;
- rappresentanza paritetica docenti/genitori+studenti nel secondo ciclo;
- un rappresentante ATA;
- fino a due membri esterni senza diritto di voto.

Il presidente è un genitore. Il DSGA partecipa senza diritto di voto.

#### Dirigente scolastico e Consiglio dei docenti

■ Il dirigente rappresenta l'istituzione, gestisce risorse e risponde dei risultati. Il Consiglio dei docenti progetta l'attività didattica, opera tramite dipartimenti, commissioni e consigli di classe e mantiene collegamenti con studenti, famiglie e territorio.

#### Valutazione

■ I docenti valutano gli alunni secondo normativa e Indicazioni nazionali. Ogni scuola costituisce un nucleo di autovalutazione (5-7 membri), con almeno un esterno, un docente, un genitore e uno studente del secondo ciclo. Il rapporto annuale di autovalutazione orienta PTOF, programma annuale e valutazione esterna.

#### Reti e finanziamenti

■ Le scuole possono partecipare a reti, consorzi, poli tecnico-professionali e ITS. Possono ricevere contributi da fondazioni e soggetti pubblici e privati, con obbligo di trasparenza e rendicontazione. Contributi superiori a 5000 euro devono provenire da enti con bilancio pubblico.

#### Rappresentanza istituzionale delle scuole autonome

■ Il Ministro istituisce il **Consiglio Nazionale delle Autonomie Scolastiche**, composto da rappresentanti eletti da dirigenti, docenti e presidenti dei consigli delle scuole autonome. Partecipano anche Regioni, Province, Comuni e INVALSI. Il Consiglio è organo di partecipazione e corresponsabilità tra Stato, Regioni, Enti Locali e autonomie scolastiche, tutela la libertà di insegnamento e garantisce la piena attuazione dell'autonomia.

Le Regioni definiscono strumenti e modalità di relazione con le autonomie scolastiche, coordinandosi con consulte studentesche, servizi educativi, formazione professionale e politiche nazionali. Possono istituire la **Conferenza regionale del sistema educativo**, che esprime pareri su autonomia, innovazioni ordinamentali, piani regionali, educazione permanente, organici e rete scolastica. Fino alla completa attuazione del Titolo V della Costituzione l'Ufficio scolastico regionale esercita i compiti di organo competente. Decorso sei mesi dall'insediamento, il consiglio dell'autonomia adotta lo Statuto e delibera il regolamento.

Le amministrazioni competenti provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. ■



## CAPITOLO 5

# Autonomia scolastica e Stato federale

**L**a democrazia può svilupparsi solo se viene introdotta nella scuola: per imparare a usare la libertà, gli individui devono esercitarla nel percorso educativo. Una politica scolastica liberale si fonda su una comunità pluralistica, capace di interagire con il territorio e di educare persone diverse senza lottizzazioni. La scuola diventa così un elemento dinamico della democrazia, non per consolidare le istituzioni, ma per rinnovarle e renderle vitali.

Questa visione è lontana da una concezione privatistica della scuola. In Italia convivono due tendenze opposte: una burocratica, tecnocratica, e una democratica, più lenta e spontanea. Il potere statale si basa su procedure rigide e comunicazione verticale; l'autonomia scolastica invece si fonda su dialogo, collaborazione e responsabilità condivisa. L'obiettivo non è privatizzare, ma socializzare e innovare.

L'educazione si svolge in formazioni sociali che ne-

cessitano di autonomia. Lo Stato deve limitarsi a fissare norme generali, delegando la gestione a docenti e utenti, liberi dal centralismo burocratico e dalle pressioni corporative. La qualità della democrazia dipende dalla qualità dell'educazione: pianificazione democratica e gestione partecipata definiscono un servizio pubblico che risponde a una domanda educativa diffusa.

Il concetto di "pubblico" si amplia oltre lo Stato, includendo soggetti diversi e valorizzando pluralismo e decentramento. In Europa lo Stato gestore lascia spazio allo Stato regolatore, mentre cresce il riconoscimento della multiculturalità. Il decentramento modifica strutture e organizzazione dei sistemi formativi, affiancando modernizzazione, formazione continua e autonomia delle istituzioni scolastiche.

La contrapposizione tra scuola statale laica e scuola privata cattolica lascia spazio a una dialettica più complessa tra scuola statale e scuola paritaria, entrambe impegnate nell'erogazione di un servizio educativo pubblico. Le scuole paritarie, entrando nel sistema integrato, perdono la natura di scuole "di parte" e garantiscono libertà di scelta pedagogica, contribuendo agli standard fissati dallo Stato e accedendo ai finanziamenti pubblici.

I sistemi educativi integrati valorizzano la pluralità degli apporti e l'originalità delle singole scuole, senza cadere nel particolarismo. Il confronto tra progetti edu-

cativi diversi costruisce una società pluralistica coerente con i principi costituzionali.

Il modello decisionale centralizzato viene sostituito da un modello “a stadi”, in cui ogni livello — centrale, regionale, locale — assume decisioni adeguate al proprio ambito. Lo Stato deve ridefinire le proprie funzioni essenziali: programmazione, controllo, definizione degli obiettivi generali, ripartizione delle risorse e verifica del sistema.

L'autonomia consiste nel decidere per sé entro limiti definiti, a differenza del potere che decide per gli altri. Per rispondere alla nuova domanda sociale di istruzione, è necessario rafforzare l'autonomia degli istituti, inseriti in un sistema policentrico e diversificato.

I rischi principali sono:

- indeterminatezza decisionale (non è chiaro chi decide);
- indeterminatezza delle responsabilità;
- perdita dei controlli.

Per evitarli, le scuole devono dotarsi di sistemi di valutazione interni ed esterni, strutture di supporto alla didattica e dirigenti con competenze manageriali. L'autonomia deve essere riconosciuta anche nella possibilità di elaborare progetti educativi propri, scegliere contenuti, materie opzionali, organizzazione interna e flessibilità del lavoro.

## 5.1

### Stato federale e regionalismo

■ Il federalismo cooperativo prevede una distribuzione delle competenze tra centro e governi locali, con un ruolo di guida dello Stato. In Italia il regionalismo, pur previsto dalla Costituzione, è stato attuato lentamente e in modo incompleto. Le leggi Bassanini e la riforma del Titolo V hanno avviato un decentramento, ma il federalismo resta incerto.

La Conferenza Stato-Regioni ha assunto un ruolo crescente, ma lo Stato ha mantenuto un impianto centralista, soprattutto nell'istruzione. Il regionalismo differenziato, sostenuto da referendum in Lombardia e Veneto, riapre il dibattito, ma la mancanza di identità regionali forti e di attori politici territoriali limita l'evoluzione verso un vero federalismo.

La contrattualità sociale riconosce agli utenti il diritto di scegliere il proprio percorso formativo e di partecipare al suo sviluppo. Le norme generali sull'istruzione, definite dalla Corte Costituzionale, riguardano struttura del sistema, piani di studio nazionali, standard minimi, valutazione, alternanza scuola-lavoro e formazione dei docenti.

L'autonomia valorizza professionalità, pluralismo cul-

turale e capacità di innovazione della scuola italiana, restituendo allo Stato un ruolo di indirizzo e perequazione. Il sistema pubblico deve essere nazionale e unitario, comprendendo scuole statali e non statali che rispettino valori costituzionali e standard comuni.

## 5.2

### Applicazione del Titolo V: limiti e fallimenti

■ Nonostante le previsioni costituzionali, il Titolo V non è stato applicato nell'istruzione. Stato e Regioni hanno mantenuto un equilibrio instabile: lo Stato ha conservato strumenti centralistici, le Regioni hanno temuto i costi del decentramento. La Corte Costituzionale ha supplito al legislatore definendo limiti e competenze.

Tentativi di riforma (2006, 2016) sono falliti. Il federalismo fiscale non è decollato. Le scuole dipendono ancora da linee guida centrali, bandi ministeriali e controlli amministrativi. L'autonomia resta “funzionale”, non di autogoverno.

### Il principio di sussidiarietà

■ Le Regioni devono applicare la sussidiarietà riservando a sé programmazione e valutazione e delegando la gestione ai livelli più vicini all'utenza. La scuola deve integrarsi con il territorio, superando l'autosufficienza educativa e costruendo un sistema policentrico, flessibile e integrato.

La città diventa soggetto educante: deve offrire spazi, servizi, opportunità culturali e ricreative. La democratizzazione dell'istruzione richiede investimenti anche nell'extrascuola. Gli insegnanti devono collaborare con famiglie, enti locali e associazioni per definire obiettivi educativi condivisi.

### Modelli di autonomia

■ Si delineano tre modelli:

- a) Autonomia dell'ente locale** – Gestione interamente affidata all'ente locale, che assume personale, programma l'offerta e rilascia titoli riconosciuti dallo Stato.
- b) Autonomia partecipativa** – Gestione condivisa tra Stato, famiglie, enti locali, mondo del lavoro e associazioni culturali. La scuola programma, lo Stato recluta il personale, la valutazione è interna con supervisione statale.
- c) Autonomia sociale (solidaristica)** – Gestione affidata ai genitori o a cooperative. Programmazione autonoma, personale scelto dall'istituto, titoli omologati dallo Stato. ■



## CAPITOLO 6

# Autonomia e Regionalismo differenziato

**L**a riforma del Titolo V della Costituzione definisce la Repubblica come composta da Stato, Regioni, Province e Comuni. Il decentramento non è un fine, ma lo strumento per realizzare la partecipazione democratica. La nuova configurazione dello Stato, fondata sulla redistribuzione dei poteri tra centro e periferia e sulla valorizzazione di ogni livello istituzionale, si caratterizza per una pluralità di soggetti dotati di potestà proprie e per molteplici centri di potere non legati da rapporti gerarchici.

L'idea regionalistica, qualunque sia la sua matrice culturale o politica, si fonda sui principi dell'autonomia locale e della partecipazione popolare. L'Italia presenta differenze storiche e tradizionali tali da rendere difficile un'amministrazione uniforme dal centro; tuttavia, permaneva il timore che la creazione di circoscrizioni territoriali dotate di poteri autonomi potesse mettere a rischio la recente unità dello Stato.

Nel periodo postunitario, i termini “decentramento” e “autonomia” ricorrevano nei programmi politici senza un significato concreto. Il liberalismo sosteneva autonomie amministrative che garantissero ampia libertà d'azione alle realtà sociali, ma la proposta regionalistica di Minghetti fu respinta dai liberali stessi, che ritenevano ancora fragile l'unità nazionale. Il fascismo impose poi un modello statale monolitico e accentratore, limitando ogni forma di autonomia.

Con la nascita della Repubblica, prevalse un orientamento regionalista: la riforma regionale fu pensata per aprire nuovi canali di partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico e amministrativo. Tuttavia, la fase successiva all'Assemblea Costituente segnò un rallentamento del processo regionalista, complice l'ascesa di governi centristi che adottarono un indirizzo politico centralista. Nel 1946 si auspicava un ampio riconoscimento delle autonomie locali, ma il vero decentramento può realizzarsi solo affidando gli interessi e i bisogni locali a enti dotati di una propria volontà politica.

Il ritardo nell'attuazione delle Regioni costituì una grave remora alla piena applicazione del dettato costituzionale. L'art. 5 afferma l'unità e indivisibilità della Repubblica, ma assegna allo Stato il compito di riconoscere e promuovere le autonomie locali. L'art. 115 definisce le Regioni come enti autonomi con propri poteri e funzioni: la loro autonomia è politica, fondata sulla potestà

statutaria e sulla diretta legittimazione popolare. Il limite dell'art. 127 (violazione dell'interesse nazionale o di altre Regioni) può essere accertato solo dalla Corte Costituzionale e non dal governo centrale.

## 6.1

### **Il dibattito politico per l'applicazione dell'art. 117 della Costituzione**

■ La globalizzazione ha favorito una spinta verso la devoluzione del potere verso il basso, per valorizzare identità locali e nuove esigenze sociali. Tuttavia, il regionalismo italiano è stato segnato da una politica dell'uniformità, con una produzione normativa molto estesa che ha espresso sfiducia negli amministratori regionali. L'opportunità dell'autonomia è stata spesso valutata prendendo come riferimento le realtà più inefficienti e corrotte, mentre le leggi statali hanno dettato non solo principi fondamentali, ma anche norme di dettaglio, svuotando la potestà legislativa regionale.

Le riforme Bassanini ridussero la distanza tra Regioni a statuto ordinario e speciale, aprendo la strada a un possibile regime differenziato. La Corte Costituzionale riconobbe la Regione come punto di sintesi tra uniformità dei principi e diversità delle applicazioni locali. Tuttavia, l'inerzia regionale nella ridefinizione delle funzioni amministrative favorì un ritorno all'attribuzione diretta delle funzioni allo Stato.

La resistenza della classe politica verso un pieno decentramento evidenziò il fallimento della riforma degli enti locali del 1990 e il riaffermarsi della cultura dell'uniformità nazionale. Una coerente applicazione del principio di sussidiarietà avrebbe invece dovuto promuovere un sistema policentrico imperniato sulla Regione, con sistemi regionali differenziati.

L'art. 117, nella versione riformata, non è stato applicato: occorre riconsiderare il quadro delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni, ampliando i margini di autonomia regionale. La legge 59/1997 avrebbe dovuto trasferire beni e risorse, ma nel settore dell'istruzione le competenze centrali furono addirittura rafforzate con la creazione degli Uffici Scolastici Regionali.

Alle Regioni spettano la potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale e quella concorrente sull'istruzione, in un contesto caratterizzato dall'autonomia scolastica. L'amministrazione centrale non ha compiti di gestione, ma di garanzia dell'unità del sistema. La riforma non ha prodotto i risultati attesi per la mancanza di un equilibrio tra innovazione e resistenze istituzionali.

La mancanza di un'intesa istituzionale chiara ha fa-

vorito rivendicazioni regionali. Il regionalismo differenziato propone un nuovo modello organizzativo in cui allo Stato restano funzioni di salvaguardia, indirizzo e perequazione, mentre alle Regioni verrebbero attribuite competenze legislative più ampie, anche nel settore educativo. Ciò richiede un rafforzamento della pianificazione strategica statale e del coordinamento tra livelli di governo.

Un nuovo assetto dovrebbe consentire a soggetti istituzionali diversi, in una dimensione non gerarchica, di pervenire a scelte condivise. Anche senza autonomia differenziata, l'art. 117 richiede una riorganizzazione dei processi decisionali e degli apparati di supporto. Un accordo quadro tra Regioni, MI, MEF e autonomie locali potrebbe avviare la costruzione del nuovo sistema, chiarendo processi, finalità e modalità di riorganizzazione.

## 6.2

### **I Livelli Essenziali delle Prestazioni**

■ I Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) garantiscono pari opportunità ai cittadini, superando le disparità territoriali attraverso risorse perequative. Essi riguardano l'intero percorso educativo: servizi per l'infanzia, cicli scolastici, istruzione e formazione professionale, formazione permanente. Costituiscono l'ossatura delle norme generali sull'istruzione e il collegamento con il federalismo fiscale.

I LEP sono competenza esclusiva dello Stato, ma richiedono il concorso di tutti i soggetti coinvolti. Devono essere definiti con legge nazionale e finanziati attraverso una ripartizione multilivello tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Va realizzata l'autonomia finanziaria delle scuole, prevista dal 1979, sia nella gestione delle risorse pubbliche sia nell'autofinanziamento tramite fondazioni e contributi detraibili.

Il processo di definizione dei LEP richiede consenso da parte di amministrazioni locali, famiglie, mondo del lavoro e società. Le politiche fiscali dovranno bilanciare autonomia e diversità, equità e omogeneità, comparazione internazionale e obiettivi europei, crescita personale e sviluppo economico.

I LEP non riguardano solo aspetti organizzativi e finanziari, ma anche la qualità pedagogica dei processi formativi. Devono riferirsi ai diritti sociali e civili garantiti dalla Costituzione e orientare la crescita della persona e della cittadinanza. Il loro linguaggio deve esplicitare gli elementi essenziali da finanziare e favorire la convergenza dei punti di vista dei diversi attori territoriali.

La spesa per i servizi educativi va analizzata in tutte le sue componenti e ricostruita attraverso i diversi livelli territoriali di imposizione fiscale. I LEP non possono es-

sere definiti a priori: le dinamiche finanziarie vanno studiate, programmate e monitorate in modo partecipato.

Su ogni scala territoriale, la qualità della scuola italiana presenta una varianza maggiore rispetto ad altri Paesi; per questo un semplice criterio di riparto non può essere sufficiente. I costi dovranno essere definiti secondo una quota capitaria, con correttivi legati alle peculiarità del servizio erogato.

I LEP assumono rilievo quando un servizio pubblico è fornito in modalità decentrata ed è affidato alla responsabilità dei governi territoriali. Per l'istruzione è necessario realizzare un vero decentramento, avvicinandola ai servizi educativi e formativi già di competenza regionale. È quindi improrogabile applicare il nuovo Titolo V della Costituzione e completare l'autonomia delle scuole.

In questo quadro, i LEP rappresentano un vincolo per l'autonomia dei sistemi locali, chiamati a garantire ai cittadini servizi secondo standard quantitativi e qualitativi fissati a livello nazionale. Essi dovrebbero costituire il riferimento per la definizione partecipata del fondo complessivo da destinare al settore, coinvolgendo tutti i livelli di governo e ripartendo le risorse per quota capitaria in rapporto agli aventi diritto. Enti locali e scuole mantengono la possibilità di integrare tali risorse con fondi propri.

A ogni livello del multigoverno dovranno essere attivati strumenti di monitoraggio e valutazione, anche comparativa, per predisporre piani di miglioramento e procedere periodicamente alla revisione dei LEP.

Nell'ultimo decennio del secolo scorso, una serie di

provvedimenti ridisegnò l'organizzazione dello Stato: la riforma degli enti locali rafforzò il ruolo educativo di Comuni e Province; la riforma della pubblica amministrazione decentrò competenze dell'istruzione verso tali enti e verso le scuole, che acquisirono personalità giuridica e autonomia. La revisione del Titolo V ridisegnò l'architettura dello Stato, confermata da referendum.

Le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali rimasero competenza esclusiva dello Stato; alle Regioni fu assegnata l'istruzione e formazione professionale; per il resto si delineò un governo misto, in cui Stato e Regioni dovevano agire in modo concorrente, nel rispetto dell'autonomia scolastica. Per sanità, welfare e istruzione, i LEP avrebbero dovuto costituire la clausola di salvaguardia dei diritti sul territorio nazionale.

L'art. 116 introdusse la possibilità per le Regioni di richiedere maggiori gradi di autonomia, da concordare con il governo centrale e da attuare con legge nazionale. Ciò poteva riguardare sia le competenze concorrenti sia quelle esclusive dello Stato, comprese le norme generali sull'istruzione.

La legge costituzionale del 2003 non fu applicata e le competenze concorrenti generarono molto contenzioso. L'autonomia scolastica rimase incompiuta e i LEP, elaborati in sanità e abbozzati nel welfare, mancano ancora nel settore formativo, salvo due interventi: il DPR 226/2005, più orientato ai rapporti Stato-Regioni che ai diritti dei cittadini, e il D.Lgs. 13/2013, che definisce norme generali e livelli essenziali per l'apprendimento permanente, rimasto però privo di un reale seguito. ■





## CAPITOLO 7

# L'autonomia e il progetto di istituto

**L'**autonomia scolastica, il PTOF e il Piano Programmatico sono strumenti essenziali per individuare problemi e bisogni formativi e per organizzare risposte concrete attraverso una gestione flessibile delle risorse. Dopo la valutazione iniziale, che consente di posizionare la scuola e di individuare punti di forza e criticità, il Piano Programmatico definisce i bisogni prioritari e gli obiettivi di miglioramento. La definizione dei traguardi è solo il primo passo: occorre stabilire una strategia, cioè i processi e le modalità operative attraverso cui perseguire gli obiettivi.

La verifica finale dei risultati permette di riorientare obiettivi e pianificazione, in un processo ciclico di miglioramento continuo. L'autonomia diventa così la possibilità di agire per un miglioramento costante, mantenendo una linea di continuità ma anche la capacità di introdurre cambiamenti quando emergono nuove esigenze, senza perdere di vista la mission dell'istituto.

Ogni scuola è un'organizzazione complessa che produce cultura attraverso un servizio pubblico. In questo contesto si può assumere un atteggiamento passivo, in attesa di indicazioni dall'alto, oppure accogliere la sfida dell'autonomia e assumere responsabilità decisionali. Oggi non si tratta più di semplificare la complessità, ma di imparare a viverla: il processo decisionale non può essere prerogativa del solo dirigente o dello staff, ma deve coinvolgere l'intero Collegio e tutto il personale.

Il PTOF diventa così un prodotto dinamico, espressione del percorso decisionale della comunità professionale: punto di arrivo della valutazione e punto di partenza per la nuova programmazione. Decidere insieme non significa cercare l'unanimità, ma attivare una dialettica che, pur non esente da conflitti, favorisce crescita e cambiamento. La responsabilità della riuscita del progetto è di tutti, ma è necessario che qualcuno mantenga la visione d'insieme: questo è il compito del Dirigente Scolastico.

### 7.1

#### Leadership educativa e sviluppo professionale

■ Al Dirigente è richiesto di motivare il personale, favo-

rire iniziativa e intraprendenza, e guidare l'organizzazione verso qualità ed efficienza attraverso uno stile partecipativo e democratico. Si tratta di una leadership educativa che deve essere distribuita e collaborativa, coinvolgendo tutti nelle scelte e nella vita della scuola. È una leadership democratica orientata all'emancipazione degli attori interni e attenta non solo all'efficienza, ma anche all'equità.

Il cuore del cambiamento risiede negli insegnanti: solo attraverso la loro evoluzione professionale è possibile costruire un ambiente formativo inclusivo. La risorsa umana è l'elemento decisivo: competenze culturali e relazionali del personale fanno la differenza. Per questo è necessario investire nella formazione dei docenti e, più in generale, di tutto il personale scolastico.

All'inizio di ogni anno la formazione deve costruire un linguaggio comune tra i docenti, prepararli ad affrontare le sfide normative e mantenere salda l'identità della scuola e il legame con il territorio. I dati della valutazione di sistema consentono di contestualizzare le sfide e di individuare risposte didattiche e organizzative adeguate. Lo sviluppo professionale va inteso come un processo sistematico e progressivo che, attraverso la crescita dei singoli, migliora l'istituzione scolastica e i risultati degli studenti.

## 7.2

### Autoanalisi, valutazione e qualità

■ L'autoanalisi permette di monitorare le attività svolte, generare apprendimento organizzativo e valorizzare al meglio le risorse interne, aumentando la soddisfazione di alunni e famiglie. In base al contesto dell'istituto vengono individuati strumenti di indagine per monitorare annualmente comunicazione, relazioni, aspetti didattici, qualità del servizio e aree di miglioramento.

Questionari e indagini coinvolgono genitori, studenti e docenti. I dati raccolti vengono elaborati e presentati al Collegio, che riflette sui risultati e propone miglioramenti. I risultati vengono poi resi pubblici per garantire trasparenza e rafforzare il rapporto con il territorio. L'autoanalisi non è un esercizio per addetti ai lavori, ma un processo che coinvolge l'intera comunità scolastica e che deve diventare parte integrante della gestione strategica.

L'avvio di un progetto "qualità" favorisce una cultura organizzativa moderna, ottimizza l'uso delle risorse e sostiene la progettazione di interventi di miglioramento. L'autonomia richiede però di superare logiche burocratiche e di adottare strumenti di valutazione chiari, condivisi e trasparenti, capaci di orientare obiettivi e strategie.



### 7.3

#### **Sistema educativo integrato e rapporto con il territorio**

■ Le attività della scuola devono rafforzare l'interazione con le comunità locali, costruendo un sistema educativo integrato che coinvolga tutte le agenzie educative del territorio. Un tavolo territoriale favorisce alleanze, dialogo e coordinamento, mediando visioni e competenze diverse verso un obiettivo comune: garantire continuità tra le esperienze formative e sostenere lo sviluppo culturale e sociale dei minori.

In molte realtà sono nati gruppi qualità composti da rappresentanti scolastici e territoriali, con il compito di promuovere collaborazione, evitare conflitti e ampliare la visione delle diverse componenti sui problemi dell'istituto. Questo approccio rientra nella logica della leadership diffusa e richiede figure professionali specifiche.

### 7.4

#### **Analisi dei bisogni formativi**

■ L'autonomia richiede di progettare interventi formativi coerenti con i bisogni del territorio. La rilevazione della domanda coinvolge componenti interne, famiglie, studenti e attori territoriali, attraverso questionari, interviste e indagini. Le aree da esplorare riguardano:

- **Bisogni dei minori:** vita quotidiana, risorse territoriali, disagi e rischi.
- **Proposta formativa:** aspetti relazionali, educativi, conoscitivi e orientativi.
- **Governance:** strumenti di partecipazione, comunicazione, decisione e valutazione.

Gli studenti mostrano preferenza per percorsi attivi, chiedono protezione dalle falsità online e orientamento per il futuro. Le lingue straniere e l'informatica risultano prioritarie. I genitori mostrano disponibilità a partecipare ad attività extrascolastiche, pur manifestando fiducia limitata nelle strutture territoriali.

L'analisi evidenzia la necessità di migliorare spazi e opportunità per i giovani: luoghi di ritrovo, attrezzature, parchi, biblioteche, spazi culturali e sportivi. I genitori cercano nella scuola sostegno alla genitorialità e collaborazione educativa.

### 7.5

#### **Partecipazione, inclusione e cittadinanza**

■ La partecipazione delle famiglie è un indicatore significativo della qualità del servizio scolastico. Coinvolgere tutte le componenti permette di costruire una comunità educativa coerente con le finalità della scuola. Interventi di prevenzione del disagio, sportelli di ascolto, attività di orientamento e metodologie individualizzate sostengono lo sviluppo degli studenti e favoriscono percorsi personalizzati.

La promozione delle competenze socio-affettive aiuta bambini e ragazzi a riconoscere bisogni propri e altrui, sviluppare autoregolazione ed empatia. Percorsi di inclusione e gestione della multiculturalità riducono pregiudizi e armonizzano le dinamiche del gruppo classe.

La scuola, insieme al territorio, può promuovere progetti di riqualificazione ambientale e iniziative che rafforzano il senso di appartenenza e la gestione del bene comune. Costruire raccordi tra ruoli diversi e condividere regole e progetti permette di creare un patto educativo territoriale che sostiene l'inclusione, la sostenibilità e la crescita dei giovani.

L'intera comunità, con la scuola come motore sociale, contribuisce così alla costruzione di un sistema educativo integrato, impegnato nel sostegno alla crescita dei giovani e nella prevenzione del disagio: un fattore decisivo per il successo formativo. ■





## CAPITOLO 8

# Autonomia e didattica

**L'**autonomia scolastica rappresenta la progressiva rinuncia dello Stato a gestire direttamente i processi formativi. L'idea che l'esame di Stato garantisca da solo la qualità della formazione è superata: è il sistema pedagogico che deve assumersi la responsabilità del proprio operato. La politica può pretendere qualità, ma non può gestire la formazione. L'autonomia nasce dal rapporto dialettico tra sistema formativo e sistema politico, e impone di interrogarsi sulla possibilità di un'autonomia complessiva del sistema educativo rispetto a quello politico.

Le scuole che ottengono i migliori risultati internazionali sono quelle con maggiore autonomia nella definizione del curriculum, nella didattica individualizzata e nell'apprendimento autonomo. Dispongono di insegnamenti pratici interdisciplinari, centrati sui progetti, e consentono agli studenti di organizzare liberamente parte del proprio lavoro, utilizzando laboratori, biblio-

teche e internet con orari flessibili e in relazione con il territorio. Sono previste discussioni su temi di attualità, anche autogestite, e momenti di autovalutazione settimanale.

Un'impostazione di questo tipo favorisce la partecipazione dei cittadini alla vita scolastica e restituisce valore agli organi collegiali. La valutazione diventa parte della gestione strategica. L'ambiente formativo, fondato sulla ricerca e sulla riflessione, è il motore della progettualità scolastica e del servizio alla comunità locale. La vera prova dell'autonomia è la gestione delle risorse e del personale.

Lo Stato deve limitarsi a definire obiettivi formativi e livelli essenziali da garantire; contenuti e metodi spettano ai docenti e alle scuole. La personalizzazione dell'offerta deve avvenire a livello di istituto: il curriculum può essere articolato in un 60% nazionale obbligatorio, un 20% di opzioni nazionali e un 20% affidato all'autonomia delle scuole. Negli istituti tecnici e professionali la quota autonoma dovrebbe essere almeno un terzo.

La mobilità professionale dei docenti, favorita dalle reti di scuole e dai rapporti con l'università, sostiene la ricerca educativa e la circolazione delle competenze. Fin dalla formazione iniziale gli insegnanti dovrebbero essere incoraggiati a insegnare più discipline, così da ampliare l'offerta formativa. Solo superando l'orario frammentato delle lezioni, con un monte ore per moduli, si

può favorire l'autonomia didattica. Il diritto alla sperimentazione va reso pienamente agibile, senza autorizzazioni preventive ma con valutazione dei risultati.

Le Indicazioni Nazionali del 2012 sono un quadro di riferimento aperto, da contestualizzare in base ai bisogni degli alunni e alle risorse del territorio. Il PTOF diventa il documento identitario delle scuole, il cui cuore è il curriculum, elaborato dalla comunità professionale. Il curriculum consente di guardare alla scuola come processo complesso di trasmissione culturale e orientamento personale, in cui si impara in un contesto sociale e relazionale.

Il curriculum integra contenuti prescrittivi nazionali e scelte locali, valorizzando la realtà sociale in cui la scuola opera. Gli insegnanti non sono più esecutori di programmi, ma co-elaboratori responsabili delle scelte. La professionalità docente è valorizzata e responsabilizzata: la comunità professionale deve assumersi responsabilità progettuali in un quadro di libertà culturale e collaborazione.

Il lavoro collegiale costruisce una comunità professionale ed educativa, in cui la libertà culturale è rispettata e orientata verso un progetto di scuola condiviso. Il curriculum diventa ricerca continua, grazie ai docenti come “professionisti riflessivi”.

Il regolamento sull'autonomia definisce i riferimenti centrali: obiettivi generali, obiettivi specifici di apprendimento e discipline della quota nazionale. Il curriculum viene costruito nella scuola, non emanato dal centro. La scuola diventa centro di ricerca, in rapporto dialettico con comunità scientifica e sociale.

## 8.1

### **La scuola dei progetti e la didattica laboratoriale**

■ Alla base dell'autonomia c'è il “progetto”, che permette pluralità metodologica e affronta la complessità attraverso ridefinizione dei problemi, diversificazione dei metodi e valutazione. La scuola dei progetti si sviluppa nei laboratori, efficaci per individualizzazione, creatività, recupero delle competenze e apertura al territorio. Questa impostazione incide sulla flessibilità del curriculum, sugli orari, sull'ampliamento del tempo scuola e sul potenziamento delle attività più significative per gli studenti. La classe tradizionale perde centralità a favore di gruppi aperti e progetti interdisciplinari.

L'autonomia di sviluppo consente di adeguare il curriculum ai cambiamenti culturali e territoriali. L'innovazione didattica non riguarda solo conoscenze e abilità, ma la capacità di orientarsi in situazioni complesse. La competenza diventa il fulcro.



L'autonomia non è un semplice aggiustamento tecnico: ha aperto la scuola alla società, rafforzando la gestione partecipata. Le scuole hanno sviluppato reti, flessibilità organizzativa, nuovi insegnamenti e una cultura progettuale. L'autonomia ha trasformato l'insegnante in professionista riflessivo, responsabile della propria azione formativa.

Il laboratorio rompe la lezione tradizionale: collega teoria e pratica, coinvolge realtà culturali e lavorative esterne, valorizza la compresenza e la rotazione dei ruoli. La flessibilità del tempo scuola aumenta le scelte delle famiglie e migliora la motivazione degli studenti. Ogni apprendimento richiede tempi diversi: l'educazione deve rispettare ritmi e percorsi personali.

La scuola deve superare l'individualismo e costruire una cultura organizzativa basata su coordinamento e flessibilità. Anche la scuola deve apprendere, sviluppando capacità autoriflessive. L'istituto scolastico diventa unità primaria del sistema, centro di servizi e ricerca, con obiettivi di personalizzazione, progettualità, flessibilità e apertura al territorio.

Il tempo scuola è elemento centrale: deve includere momenti assimilativi e creativi. Le attività creative favoriscono un diverso rapporto con gli studenti e una didattica più ricca. La “scuola piena” ha valore sociale e formativo, promuovendo la personalità degli alunni.



## 8.2

**Autonomia didattica alla prova**

■ Nel 1997 il Ministero consentì alle scuole di integrare il curriculum con ore dedicate a materie scelte dal collegio docenti. Alcune scuole le usarono per metodo di studio e analisi del territorio, altre per discipline di indirizzo. Nel triennio gli studenti poterono sperimentare discipline diverse, personalizzando il piano di studi. Ciò impose di superare i gruppi classe e organizzare gli studenti per centri di interesse, favorendo anche attività in chiave europea.

L'organico funzionale rese possibile una maggiore flessibilità, valorizzando le competenze dei docenti oltre le classi di concorso, ma fu abolito per ragioni burocratiche. L'autonomia richiese la didattica per competenze, con discipline ripensate per nuclei fondanti e una reale interdisciplinarietà.

Percorsi post-secondari avviati dal 1999 adottarono un impianto basato su competenze trasversali e unità formative capitalizzabili, inserite in un sistema di crediti per la formazione permanente. Nel primo ciclo prevalse la continuità del curriculum, dando origine agli istituti comprensivi.

L'autonomia portò anche alla moltiplicazione degli

indirizzi e al modello "campus", pensato per ottimizzare risorse e favorire relazioni tra studenti, ma spesso usato per ragioni economiche. L'area comune si ampliò includendo diritto, economia, linguaggi non verbali e multimediali, informatica e culture altre, con una visione internazionale sostenuta anche dall'UE.

La valutazione autentica, il tutoring, i percorsi personalizzati e le attività di riorientamento furono strumenti per contrastare dispersione e difficoltà di apprendimento. Le occupazioni studentesche riscoprirono gli spazi di flessibilità curricolare, introducendo settimane tematiche e attività legate alla contemporaneità.

Il rapporto scuola-lavoro richiede equilibrio: evitare logiche produttivistiche ma favorire competenze professionali. Una scuola orientata allo studente apre i propri spazi tutto il giorno e durante le sospensioni, mettendo a disposizione strutture e risorse per la comunità.

## 8.3

**Curricolo locale, regionale, europeo**

■ In molti Paesi attività extrascolastiche sono gestite da associazioni e organizzazioni giovanili, spesso nei locali scolastici. La scuola dovrebbe collaborare con gli

Enti Locali, che sono depositari delle risorse culturali e sociali del territorio.

Il “Service Learning” integra apprendimento e servizio alla comunità: gli studenti apprendono rispondendo a bisogni reali, mettendo in campo conoscenze disciplinari e civiche. Obiettivi di servizio e apprendimento hanno pari valore.

Il DPR 275/1999 prevede una quota curricolare riservata alle scuole, utilizzabile per sostegno, potenziamento, compensazioni disciplinari o nuove materie. La riforma Moratti ridusse lo spazio progettuale, introducendo anche una quota regionale dei piani di studio. La Lombardia sviluppò linee guida per la propria quota curricolare, con aree tematiche come identità, istituzioni, pensiero critico, ambiente, salute e sicurezza. Veneto e Ministero stipularono un protocollo per valorizzare storia e cultura del territorio. L’Emilia-Romagna attribuì invece la quota regionale direttamente alle scuole.

A livello europeo emergono le competenze chiave per l’apprendimento permanente (2006, 2018), che valorizzano cittadinanza attiva, valori condivisi e diritti fondamentali. Le competenze includono comunicazione, lingue, matematica, scienze, digitale, imparare a imparare, spirito di iniziativa, consapevolezza culturale, problem solving, cooperazione, pensiero critico e creatività.

I nuclei fondanti dei saperi europei riguardano istituzioni, cittadinanza, sussidiarietà, integrazione europea e lettura del territorio. Gli studenti approfondiscono Paesi europei, confrontano diritti e responsabilità, organizzano partenariati e svolgono compiti autentici.

#### 8.4

### L’apprendimento permanente

■ L’apprendimento dura tutta la vita e l’educazione iniziale deve insegnare ad imparare. L’educazione deve attraversare tutte le attività umane, superando la distinzione tra scuola ed extrascuola. Tutti i gruppi sociali devono assumersi responsabilità educative. Il curriculum può attingere alle risorse del territorio e l’alternanza scuola-lavoro deve partire dalle situazioni reali.

L’apprendimento permanente richiede cooperazione tra adulti e giovani, unità di apprendimento, circoli di studio e percorsi di autoapprendimento. Gli adulti devono essere valorizzati per ciò che già sanno, potenziando meta-competenze e mantenendosi “in forma” attraverso percorsi di autoformazione.

L’apprendimento adulto si fonda sull’esperienza, che si trasforma in concetti e guida nuovi comportamenti. L’intervento formativo deve occuparsi dell’alfabetizzazione funzionale e degli obiettivi di cittadinanza.

Le reti territoriali integrano istruzione, formazione e lavoro, coinvolgendo anche il privato sociale e il volontariato, che intercetta bisogni formativi latenti. L’offerta formativa deve guardare avanti, sostenere la motivazione e promuovere cittadinanza attiva. La formazione entra anche nel welfare aziendale. ■





## CAPITOLO 9

# Autonomia finanziaria e rendicontazione sociale

**L**a gestione delle risorse finanziarie avrebbe dovuto rappresentare una delle principali espressioni dell'autonomia scolastica. Tuttavia, fin dall'epoca degli organi collegiali, i bilanci sono rimasti vincolati da norme centralistiche e sottoposti al controllo dell'amministrazione scolastica: il preventivo con la presenza di un funzionario della Ragioneria provinciale dello Stato, il consuntivo con verifiche altrettanto stringenti. La legge Bassanini e i relativi decreti non intervennero sul piano finanziario, mentre il primo regolamento di contabilità del 2001 sembrò inizialmente segnare una rottura con il centralismo ministeriale. In realtà, il decentramento amministrativo non si realizzò e le scuole rimasero incardinate nelle funzioni strumentali del Ministero.

La legge 107/2015 puntava a rafforzare l'autonomia attraverso una maggiore managerialità dei dirigenti scolastici, ma alle nuove responsabilità non corrisposero reali poteri gestionali. I vincoli nell'uso delle risorse ri-

masero sostanzialmente invariati, anche perché lo Stato continua a essere il principale finanziatore del sistema. Il regolamento di contabilità del 2018 ha tentato di ampliare la possibilità per le scuole di reperire entrate proprie, presentandole come un nuovo spazio di autonomia. Tuttavia, il ritorno della contrattazione, dopo il tentativo di collegare le risorse alla valutazione di dirigenti, docenti e scuole, unito alla riduzione dei finanziamenti statali, ha riportato l'assegnazione dei fondi ai criteri della cosiddetta "spesa storica".

L'autonomia potrà essere forte solo se centro e scuole interagiranno alla pari, nel rispetto delle rispettive competenze, trasformando l'istituto scolastico da ufficio periferico dello Stato a luogo di elaborazione culturale e iniziativa formativa. Sarà invece debole se prevarranno nuove forme di subalternità, se si limiterà a un mero decentramento amministrativo o se verrà delegata alla periferia senza adeguata valorizzazione delle risorse, rischiando di generare forme di neocentralismo regionale o municipale.

### 9.1

#### Il bilancio economico

■ L'autonomia amministrativa è stata attribuita alle scuole dal DPR 416/1974: i consigli di istituto gestiscono

i fondi assegnati per la didattica sulla base di un bilancio preventivo, in precedenza previsto solo per gli istituti tecnici e professionali. Gli organi collegiali devono rendere conto delle risorse attraverso un conto consuntivo annuale.

I contributi statali sono erogati in base al numero delle classi, alle esigenze dei diversi tipi di scuola e ai programmi di attività, tramite gli uffici scolastici regionali. Enti, istituzioni e privati possono elargire lasciti o finanziamenti da iscrivere a bilancio. I documenti contabili sono approvati dagli organi collegiali e dall'autorità amministrativa competente, che esercita funzioni di vigilanza. In caso di irregolarità, gli organi possono essere sciolti dal Provveditore agli Studi, che nomina un commissario straordinario.

Il decreto interministeriale del 1975 definiva le istruzioni amministrativo-contabili: il preside impegna e ordina le spese deliberate dal consiglio nei limiti del bilancio; i beni appartengono allo Stato o agli enti locali e sono concessi in uso alle scuole. Gli istituti con personalità giuridica disponevano già di un proprio patrimonio, controllato dai revisori dei conti nominati dai ministeri competenti.

Le voci di bilancio comprendevano entrate e spese correnti, spese in conto capitale e partite di giro. La vi-

gilanza del Provveditore riguardava l'approvazione del bilancio preventivo, delle variazioni e del consuntivo, l'autorizzazione del servizio di cassa, le verifiche amministrativo-contabili e l'accettazione di lasciti e donazioni.

Un nuovo regolamento fu introdotto in attuazione della L. 59/1997 e del DPR 233/1998, che riconobbero autonomia e personalità giuridica a tutte le scuole. Il DI 44/2001 sembrò rompere con il centralismo: le risorse statali costituivano la dotazione finanziaria degli istituti, da utilizzare senza vincoli se non quelli legati alle attività previste dal POF. Le scuole potevano allocare autonomamente le risorse, salvo finanziamenti vincolati.

La gestione finanziaria venne espressa attraverso il Programma Annuale (PA), predisposto dal dirigente scolastico e sottoposto al parere dei revisori. Il consiglio di istituto poteva modificarlo. Il conto consuntivo era predisposto dal Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA), figura che affianca il dirigente nella gestione amministrativa.

Nonostante queste innovazioni, l'autonomia rimase incompleta: le scuole non divennero interlocutori diretti degli enti locali e della società civile, e le figure professionali interne non riuscirono a emanciparsi dal ruolo di funzioni strumentali dell'amministrazione centrale.



## 9.2

**Aspetti maggiormente imprenditoriali**

■ Aspetti più imprenditoriali derivavano dalla gestione delle aziende agrarie e dei laboratori sperimentali operanti per conto terzi. Queste strutture, già presenti negli istituti tecnici e professionali, hanno rappresentato un riferimento per l'innovazione e il supporto alle economie locali. Le scuole, pienamente integrate nei sistemi produttivi dei territori, hanno contribuito alla formazione di personale capace di rilanciare professionalità ad alto valore aggiunto, soprattutto nelle piccole e medie imprese che nel dopoguerra hanno costituito l'ossatura del Paese.

Le aziende agrarie, tra le strutture più tradizionali giunte fino a oggi, pur essendo collegate alla gestione dell'istituto, devono essere condotte secondo criteri di rendimento economico e inserite nel Programma Annuale (PA). La direzione è affidata al dirigente scolastico, che in passato doveva possedere competenze specifiche o delegare a un docente esperto.

La normativa attribuisce all'istituto scolastico i diritti d'autore sulle opere dell'ingegno prodotte dal personale nell'ambito delle finalità istituzionali. Gli autori possono sfruttarle economicamente, condividendo i proventi con l'istituzione. Oggi tali diritti trovano applicazione soprattutto nei settori della comunicazione e del marketing. Le scuole dispongono inoltre di piena autonomia negoziale: possono stipulare convenzioni e contratti, partecipare a reti e consorzi, costituire cooperative interne con la partecipazione di studenti e docenti, e coinvolgere esperti esterni per ampliare l'offerta formativa o sviluppare progetti di ricerca e sperimentazione.

Gli enti locali delegano alle scuole la manutenzione ordinaria degli edifici, con fondi assegnati direttamente o anticipati dalle scuole in attesa di rimborso. I locali scolastici possono essere concessi temporaneamente a terzi. Possono inoltre essere istituite fondazioni per la conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale. L'idea di trasformare le scuole in fondazioni, sull'esempio inglese, è stata discussa a lungo: avrebbe favorito l'autonomia finanziaria, ma il percorso è stato bloccato da resistenze sindacali e burocratiche. Si è così arrivati alla creazione di fondazioni parallele per sostenere l'autofinanziamento previsto dalla legge 107/2015.

Il modello delle fondazioni è rimasto controverso: più restrittivo per la scuola, più aperto per l'università. Gli ITS Academy, infatti, sono fondazioni di partecipazione gestite da scuole, università e imprese, sotto la vigilanza delle prefetture. Una volta dimostrata solidità finanziaria, organizzativa e professionale, possono gestire finanziamenti di diversa provenienza e nominare il personale.

Le scuole, singole o in rete, possono stipulare con-

venzioni con università, regioni, enti pubblici e privati, partecipare a programmi regionali, nazionali ed europei e aderire ad associazioni temporanee di impresa per l'attuazione di progetti formativi.

Il collegio dei revisori, nominato dall'USR, esprime parere sul PA ed esamina il conto consuntivo, unico documento ancora sotto controllo dell'amministrazione scolastica. Il PA opera in regime di competenza e deve rispettare criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Il DM 21/2007 introdusse un unico capitolo di bilancio denominato "fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche", assegnato direttamente alle scuole: per la prima volta un istituto con personalità giuridica veniva sostenuto da un regolamento a cavallo tra diritto pubblico e privato. La L. 440/1997 aveva già creato un fondo per i risparmi del Ministero da redistribuire alle scuole per progetti di autonomia.

Nonostante un clima politico favorevole, la crisi economica ridusse i finanziamenti, accumulando crediti non saldati dallo Stato e limitando la capacità delle scuole di attuare politiche di autofinanziamento. La mancanza di una programmazione condivisa con il territorio generò conflitti o dipendenza da contributi volentieri delle famiglie, spesso richiesti con insistenza.

## 9.3

**Il bilancio sociale**

■ La rendicontazione sociale favorisce trasparenza e condivisione con la comunità. È parte integrante dell'autonomia e mostra il ritorno educativo generato dalla scuola attraverso l'uso responsabile delle risorse. È un processo volontario: non può essere imposto con schemi uniformi, perché deve garantire controllo, comparabilità e dialogo sociale. L'obiettivo è creare sinergie tra attori autonomi ma interdipendenti nella produzione di valore pubblico, dall'analisi dei bisogni alla costruzione del consenso, fino al monitoraggio dei risultati.

Il bilancio sociale è uno strumento di governance territoriale: la scuola assume responsabilità e dialoga con gli stakeholder, rafforzando i rapporti con il territorio e costruendo legittimazione sociale. Si fonda sul principio di sussidiarietà orizzontale e sulla centralità della scuola-comunità nella governance locale. Fornisce informazioni sulla qualità dell'attività scolastica, sull'identità dell'istituto, sui valori che lo guidano, sulle scelte strategiche e sui risultati ottenuti, includendo anche la riorganizzazione dei dati contabili e il calcolo del valore aggiunto.

Rende conto delle performance degli studenti, considerate in una prospettiva multidimensionale: conoscenze, abilità, capacità, valori. Gli esiti riguardano risultati formativi, competenze di base, equità e risultati

a distanza. Gli indicatori del valore aggiunto includono miglioramenti negli esiti, riduzione delle ripetenze e aumento delle eccellenze. L'efficacia della scuola si misura anche nel successo degli studenti nei percorsi successivi.

Molti costi reali del funzionamento scolastico non compaiono nel bilancio dell'istituto, generando una rappresentazione distorta delle risorse effettivamente utilizzate. È rilevante la capacità della scuola di attrarre risorse attraverso iniziative autonome.

Nel sistema di valutazione, la rendicontazione sociale è collocata all'ultimo posto se si considera la scuola come terminale dello Stato, ma diventa centrale se la si vede come motore dello sviluppo territoriale. Con l'autonomia, la partecipazione deve riguardare l'intero processo, coinvolgendo tutti coloro che contribuiscono alla vita della scuola.

Il bilancio sociale non deve diventare un adempimento burocratico: serve a dimostrare la capacità della scuola di realizzare la propria missione educativa in un'ottica di sostenibilità finanziaria. L'"accountability cooperativa" implica condivisione e responsabilità verso gli stakeholder.

Le linee guida ministeriali del 2019 affermano che la rendicontazione sociale comunica come gli esiti degli studenti siano migliorati rispetto alle priorità del RAV. La gestione è affidata al dirigente scolastico, che ne è responsabile. Tuttavia, la presenza di griglie uniformi rischia di trasformare il bilancio sociale in un esercizio formale, simile a un "libro dei sogni", senza reale incidenza sull'organizzazione.

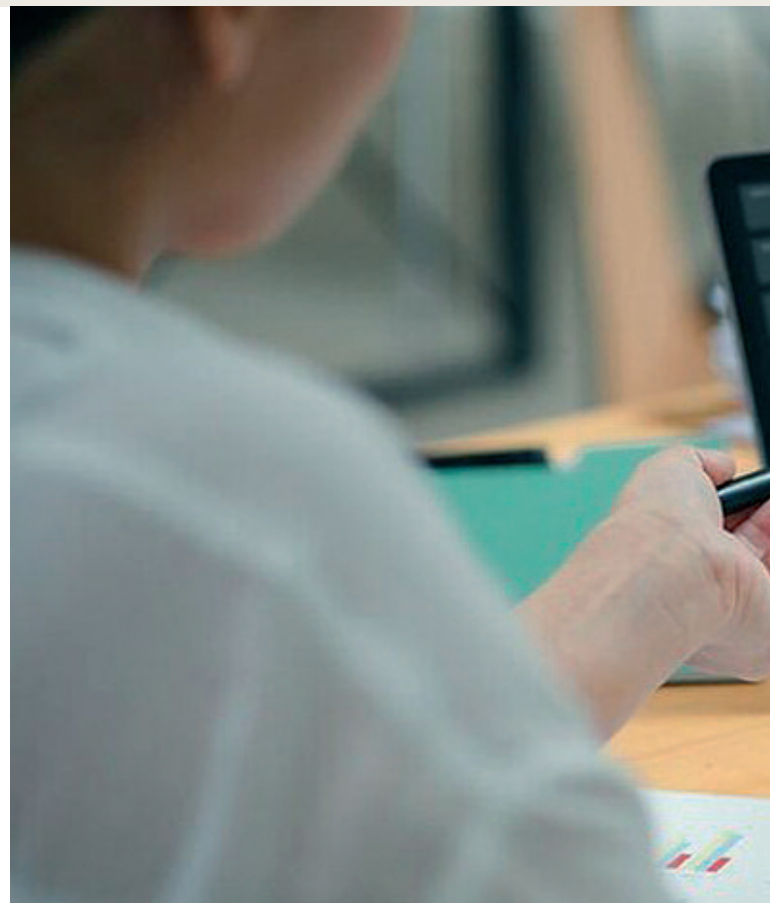
Anche gli enti locali adottano la rendicontazione sociale, con maggiore capacità di movimento sul territorio grazie alla legislazione degli ultimi vent'anni. La scuola, invece, opera su due assi: verticale (formazione lungo tutto l'arco della vita) e orizzontale (collaborazione con il territorio). Gli esiti riguardano successo formativo, competenze di base, equità e risultati a distanza.

Il bilancio sociale è utile solo se agito come strumento di partecipazione, capace di restituire valore educativo agli investimenti degli attori sociali. Non deve limitarsi a descrivere la governance formale, ma entrare nei processi decisionali e rispondere alle esigenze della comunità, diventando un centro propulsivo per il territorio.

#### 9.4

### Fabbisogni e costi standard per la scuola

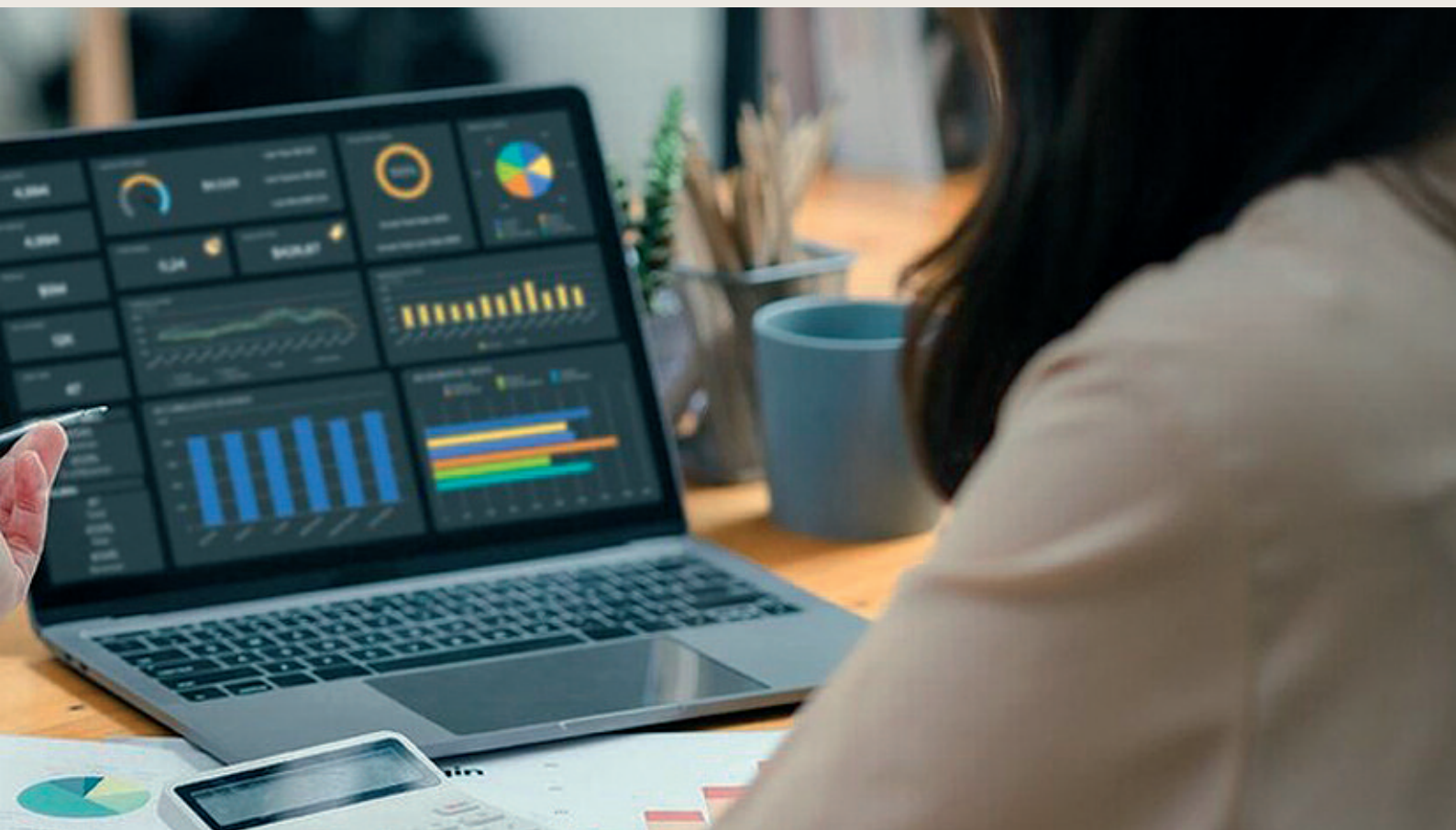
■ A conclusione del tema dell'autonomia finanziaria è necessario collegare i LEP al loro finanziamento nell'ambito del federalismo fiscale, soprattutto alla luce del ritorno del dibattito sull'autonomia differenziata e del-



l'incompiuta riforma del Titolo V della Costituzione. A oltre vent'anni dalla revisione costituzionale che ha attribuito alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, e a quattordici anni dalla legge sul federalismo fiscale, l'attuazione è ancora lontana dal compimento.

Con la nuova formulazione dell'art. 117, le Regioni sono passate dall'esercizio di funzioni delegate alla potestà legislativa, ma la normativa statale ha spesso ostacolato quanto previsto dalla Costituzione. In più occasioni è intervenuta la Corte Costituzionale, ribadendo il legame tra competenze legislative e disponibilità delle risorse finanziarie, dichiarando illegittimi i vincoli statali in materie non più di competenza esclusiva dello Stato. Centrale in questo quadro è la nozione di LEP, costituzionalizzati e comprensivi anche del settore dell'istruzione.

La definizione dei LEP è decisiva per delimitare le competenze di Stato e Regioni: essi garantiscono i diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale e sono collegati alla tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. Occorre trovare un equilibrio tra poteri statali e regionali, tra modalità organizzative e gestionali dei servizi e loro finanziamento. Lo Stato individua le prestazioni essenziali, mentre le Regioni, nel rispetto dei LEP, organizzano l'erogazione dei servizi. A esse devono essere trasferite sia le funzioni pubbliche da garantire sul territorio, sia le risorse necessarie, pro-



venienti da tributi propri, compartecipazioni al gettito erariale e quote del fondo perequativo.

La legge sul federalismo fiscale punta al superamento della finanza derivata, basata sui trasferimenti statali, e all'introduzione di adeguati margini di autonomia di entrata e di spesa. Centrale è il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard, che riguardano anche l'istruzione, considerata insieme a sanità e servizi sociali una funzione i cui LEP devono essere integralmente finanziati dal gettito tributario, con eventuale ricorso al fondo perequativo. Il sistema deve garantire coordinamento tra i diversi livelli di governo della finanza pubblica.

I decreti attuativi avrebbero dovuto individuare:

- le competenze da trasferire agli enti decentrati, con riferimento alla spesa storica di partenza;
- i servizi da garantire su tutto il territorio nazionale;
- il costo e il fabbisogno standard come indicatori per valutare l'azione pubblica;
- i tributi destinati a finanziare i servizi regionali;
- i criteri di assegnazione e gli strumenti di perequazione tra Regioni.

Una volta garantite le risorse necessarie a coprire i fabbisogni standard, le Regioni dovrebbero poter disporre di entrate manovrabili per finanziare prestazioni aggiuntive o gestire eventuali disavanzi. I tributi locali dovrebbero avere margini di autonomia tali da responsabilizzare le scelte fiscali.

Il fabbisogno standard regionale si calcola correlando

numero degli allievi, criteri per la formazione delle classi, ore da erogare, fabbisogno di docenti e distribuzione territoriale delle scuole. Diventa quindi decisivo stabilire se e in quale misura rientrino nei LEP il tempo scuola potenziato o i servizi per l'infanzia. Vanno inoltre considerate le risorse degli enti locali per edilizia scolastica, diritto allo studio, trasporto pubblico scolastico, mense e servizi connessi. In prospettiva di autonomia differenziata, sarà rilevante capire quali ulteriori ambiti le Regioni intendano assumere.

La letteratura internazionale definisce il costo standard come il costo minimo necessario per raggiungere un determinato livello di competenza, mettendo in relazione output (apprendimento, successo nel lavoro) e input (abilità individuali, background familiare, caratteristiche della scuola e del territorio). Si tratta di stimare il costo dell'apprendimento per ogni studente, compresi i disabili, in funzione dei prezzi dei fattori produttivi e delle condizioni che influenzano il processo educativo, così da individuare le risorse necessarie per garantire la qualità desiderata.

I modelli organizzativi e i livelli delle prestazioni vengono definiti attraverso indicatori relativi a ciascuna funzione fondamentale (D.Lgs. 234/2021). Il costo standard è già utilizzato per l'attribuzione del fondo ordinario alle università (DM 585/2018), calcolato sulla base del costo del personale, del funzionamento delle strutture didattiche. ■



## CAPITOLO 10

# I patti educativi territoriali

### 10.1

#### Il rapporto tra scuola e territorio

■ Il contesto sociale, economico e culturale in cui opera un istituto scolastico rappresenta il riferimento essenziale per la progettazione formativa. Tuttavia, le norme che hanno guidato la programmazione del servizio scolastico – pur introducendo autonomia e personalità giuridica – si sono spesso basate su criteri numerici, generando istituti eterogenei, dispersione di plessi e difficoltà nel costruire un'identità condivisa.

Nel primo ciclo, l'avvio disordinato degli istituti comprensivi e, nel secondo, l'unificazione di ordini diversi hanno indebolito due elementi fondamentali del processo formativo: **continuità** e **orientamento**. La distanza tra sedi e la pluralità di enti locali coinvolti ren-

dono complessa la definizione di un progetto educativo unitario.

La difficoltà non riguarda tanto la circolazione dei documenti, quanto quella delle idee. Le scuole devono conciliare la coesione interna con il dialogo con territori caratterizzati da culture, amministrazioni e bisogni differenti. L'assetto degli enti locali è in continua evoluzione: unioni di comuni, province ridimensionate, città metropolitane. In questo quadro, la rigidità istituzionale ostacola risposte articolate e adeguate.

Nelle aree rurali la situazione economica è più omogenea, mentre emergono differenze socio-culturali, soprattutto legate alla scarsa integrazione e alla crescita della popolazione immigrata. Nelle periferie urbane tali criticità si intensificano, alimentando selezione, emarginazione e dispersione.

L'autonomia scolastica è efficace solo se gli operatori sono motivati a personalizzare i percorsi formativi. Dove la domanda educativa è debole, l'autonomia rischia di non incidere sui risultati, poiché il sistema nazionale richiede comportamenti omogenei che non tengono conto delle differenze socio-economiche, come avviene invece in altri Paesi.

L'alleanza tra scuola e territorio richiama il pluralismo educativo e la logica della **multi-agency**: l'esperienza educativa diventa una pratica sociale diffusa, capace di

collegare dentro e fuori la scuola. Gli spazi territoriali diventano “aule diffuse”, luoghi di sperimentazione e didattica attiva.

La scuola aperta si configura come un nuovo modello di pedagogia sociale, in cui gli spazi vengono messi a disposizione della comunità anche in orario extra-curricolare, ospitando attività culturali, formative e di orientamento. Il territorio diventa un artefatto sociale che valorizza l'apprendimento esperienziale e permette di ripensare il curriculum in dialogo con l'ambiente circostante.

Una visione educativa condivisa consente di creare nuovi contesti di apprendimento, trasformando la scuola in un **learning hub** e ampliando la corresponsabilità educativa. La rete di competenze adulte che si attiva attorno alla scuola permette di prevenire rischi e disagi, costruendo spazi di confronto tra culture diverse.

La comunicazione tra scuola, famiglie e territorio è spesso insufficiente. Le famiglie procedono su binari paralleli, senza scambiarsi esperienze, e mancano collegamenti territoriali per contrastare l'isolamento. È necessario sviluppare una visione di territorio come sistema integrato di persone, pratiche e contesti sociali interdipendenti.

## 10.2

### Patti Educativi Territoriali

■ I Patti Educativi Territoriali si stanno diffondendo nei quartieri delle grandi città, nei piccoli comuni e nelle collaborazioni tra scuole e privato sociale. Essi sono sostenuti anche dai finanziamenti ministeriali destinati al recupero delle competenze dopo la pandemia e alla ricostruzione delle relazioni sociali.

I patti coinvolgono soggetti diversi e attivano percorsi di rigenerazione sociale, culturale, ambientale e urbana. Intervengono sulle competenze non cognitive e trasversali, creano nuove opportunità e introducono innovazioni nei contesti scolastici e nelle politiche educative territoriali. Contrastano dispersione e abbandono, arricchiscono il curriculum con esperienze non formali e informali e favoriscono lo sviluppo delle competenze chiave.

Gli “ambienti di apprendimento” esterni – outdoor learning e service learning – permettono di ampliare l'osservazione del territorio e di trasformarlo in un contesto educativo diffuso. La scuola aperta tutto il giorno, anche d'estate, assume come priorità la cura delle fragilità.

La co-progettazione territoriale rappresenta una forma compiuta di autonomia scolastica: non solo strumento di programmazione, ma spazio di apprendimento condiviso. Per affrontare la povertà educativa servono

azioni rivolte a target diversi e un approccio intersettoriale. La co-progettazione integrata si basa sulla parità di dignità tra attori pubblici e privati e richiede un nuovo modello di assegnazione delle risorse, orientato alla stabilità delle collaborazioni.

I patti rafforzano l'alleanza educativa tra docenti, famiglie, amministratori e associazioni, superando la logica dell'utente/cliente. Parchi, biblioteche, palestre e laboratori diventano spazi condivisi tra scuola e territorio. Tuttavia, turnover del personale e rigidità burocratiche possono compromettere la continuità, rendendo necessarie figure intermedie come i community manager.

La povertà educativa riguarda competenze cognitive e non cognitive, comprese quelle legate al capitale sociale. I patti devono diventare presidi stabili, rivolti anche ai genitori, per costruire comunità di apprendimento diffuse. Essi hanno rafforzato la capacità delle scuole di personalizzare i percorsi e hanno aumentato la consapevolezza dei comuni sul fenomeno della dispersione.

I patti possono diventare strumenti di politica territoriale, utili anche in situazioni di emergenza, e favorire nuove forme di educazione civica e integrazione degli alunni stranieri. A differenza dei programmi PON, spesso poco efficaci nella gestione della complessità, i patti hanno modificato la cultura territoriale, promuovendo prevenzione e autonomia scolastica.

## 10.3

### Outdoor Education

■ Gli spazi esterni – corridoi, atri, giardini, terrazzi, cortili – diventano “aule plus” che permettono attività diverse dalla didattica tradizionale e favoriscono la personalizzazione dei percorsi. La didattica all'aperto accompagna vari momenti della giornata e valorizza sensorialità e intelligenze multiple.

Nonostante resistenze burocratiche e timori delle famiglie, gli spazi esterni risultano più sicuri di quelli chiusi e favoriscono responsabilità, gestione del rischio e clima positivo, soprattutto per gli studenti più fragili.

L'outdoor education ha radici storiche nelle scuole all'aperto dell'Ottocento e oggi si configura come una didattica attiva basata sul territorio, interdisciplinare e fondata su relazioni ecosistemiche. Gli obiettivi emergono dal contesto e il territorio diventa fonte primaria di apprendimento.

Gli studenti partecipano attivamente alla costruzione del proprio percorso, sviluppano consapevolezza ambientale, rispetto per la natura e senso di appartenenza alla comunità.

#### 10.4

### Amministrazione condivisa dell'educazione

■ I Patti Educativi di Comunità applicano il principio di sussidiarietà orizzontale e sostengono progettualità territoriali consolidate. Sono diffusi soprattutto al Nord e al Centro e rappresentano uno spazio amministrativo accessibile anche a gruppi informali che agiscono nell'interesse generale.

Essi rafforzano la coesione sociale e l'alleanza educativa scuola-famiglia-territorio, trasformando il territorio in una palestra di cittadinanza attiva. La scuola aperta oltre l'orario scolastico offre servizi nelle aree svantaggiate e ricostruisce fiducia tra istituzioni e società civile.

La co-progettazione con service learning e outdoor education costituisce un modello di amministrazione condivisa. La scuola, riconosciuta come bene comune, deve lasciarsi contaminare dalla comunità e diventare catalizzatore di buone pratiche educative.

Una scuola aperta diventa luogo di solidarietà e sostegno, soprattutto per i più fragili. Fiducia e responsabilità sono le competenze fondamentali della comunità educante.

Ogni territorio dovrebbe disporre di una scuola-polo

civico, riferimento per il quartiere. La programmazione del servizio scolastico dovrebbe basarsi su questa funzione, non solo sul numero degli alunni. Gli ambiti territoriali dovrebbero includere scuole di ogni ordine e grado, con organici stabili e flessibili.

Il Piano Scuola 2020-2021 ha riconosciuto il patto educativo come strumento per costruire alleanze tra scuole, enti locali, istituzioni e terzo settore. I patti promuovono una visione dell'educazione come bene comune e configurano la scuola come ecosistema dinamico, integrato e inclusivo.

Essi valorizzano cittadinanza attiva, inclusione, socializzazione, recupero degli apprendimenti e costruzione del curricolo. Hanno rafforzato relazioni, comunità scolastica e offerta formativa, generando senso di appartenenza e promuovendo metodologie esperienziali.

I patti rappresentano un **nuovo contratto sociale per l'educazione**, che richiede una revisione profonda dei principi organizzativi dell'apprendimento. ■





## CAPITOLO 11

# Autonomia e valutazione

### 11.1

#### **Autonomia e valutazione: il quadro generale**

■ Nel 1997 l'OCSE raccomandò al ministro Berlinguer l'istituzione di un sistema di valutazione indipendente, capace di definire parametri comuni, consentire alle scuole di autovalutarsi, sviluppare test, effettuare verifiche ai vari livelli scolastici e fornire indicazioni sull'allocazione delle risorse per ottenere risultati più equi ed efficaci.

Partire dall'autoanalisi significa interrogarsi sulla qualità del servizio per migliorarlo. Tuttavia, un sistema formativo ispirato ai principi di efficienza ed efficacia deve anche rendere conto dei risultati, che diventano ele-

menti di confronto sia per l'utenza sia per le politiche educative. In Italia questa impostazione è recente: la tradizione statalistica richiedeva adempimenti burocratici e vedeva nel dirigente scolastico un funzionario incaricato di garantire il rispetto delle norme. La valutazione era prerogativa dei docenti e riguardava quasi esclusivamente la selezione degli studenti sulla base delle conoscenze acquisite.

L'autonomia scolastica e il nuovo rapporto con territorio, istanze sociali e mondo del lavoro hanno richiesto alle scuole una maggiore capacità interpretativa delle indicazioni nazionali e la progettazione di un'offerta formativa capace di rispondere alla domanda locale. Ciò ha reso necessario, da un lato, un'autovalutazione consapevole da parte degli operatori e, dall'altro, un apprezzamento del servizio da parte dell'utenza e degli standard di riferimento. La trasparenza dei risultati favorisce infatti un rapporto più positivo con la comunità locale.

Molte esperienze di valutazione partecipata hanno rilanciato la partecipazione scolastica, indebolita dal ritualismo burocratico degli organi collegiali, contribuendo alla costruzione di capitale sociale. Il nodo centrale rimane però l'autonomia nel territorio, che dà senso e valore alla valutazione.

## 11.2

### Autovalutazione e cultura organizzativa

■ L'autoanalisi non deve essere un esercizio per addetti ai lavori, ma un processo che coinvolge tutti gli operatori nella riflessione sui risultati, sui punti di forza e sulle criticità. Questo impianto va riproposto ogni anno affinché la valutazione diventi parte integrante della gestione strategica. L'avvio di un "progetto qualità" favorisce una cultura organizzativa moderna, ottimizza l'uso delle risorse e sostiene la progettazione di miglioramenti dell'offerta formativa.

L'introduzione della "Carta dei servizi" mirava a superare l'autoreferenzialità della scuola e ad aprirla all'interazione sociale secondo la logica della customer Satisfaction. Tuttavia, una "mezza autonomia" impedisce l'assunzione piena di responsabilità verso il miglioramento, poiché molte decisioni interne restano limitate.

Una parte della pedagogia critica contesta la richiesta di anticipare gli apprendimenti per rispondere a esigenze esterne, ritenendo che ciò non rispetti i ritmi di sviluppo personale e rischi di confondere orientamento e adattamento, contrapponendo una visione tayloristica della performance a una più naturale e culturale dei tempi di crescita.

## 11.3

### Il Servizio Nazionale di Valutazione

■ Con il DPR 80/2013 è stato istituito il **Servizio Nazionale di Valutazione (SNV)**, che ha messo in relazione valutazione interna ed esterna. Questo modello è utile nei sistemi con forti autonomie, dove gli stakeholder possono incidere sulle strutture formative e queste ultime possono agire in modo flessibile e autocorrettivo. Gli interventi di miglioramento possono comportare premi o sanzioni e influire sui finanziamenti.

In Italia, però, l'autonomia dell'offerta è ancora limitata e molte pratiche valutative rischiano di diventare sovrastrutture burocratiche, percepite come poco utili sia dall'utenza sia dagli operatori. L'unico dispositivo pienamente attuato è il **Rapporto di Autovalutazione (RAV)**, che introduce una modalità autoriflessiva e collega obiettivi, risultati e piano di miglioramento.

## 11.4

### Accountability e prove standardizzate

■ L'accountability, secondo l'OCSE-PISA, richiederebbe non solo il controllo delle risorse, ma anche la valuta-

zione degli insegnamenti attraverso standard di qualità per docenti e scuole. In Italia, però, il controllo degli apprendimenti tramite prove standardizzate ha un valore prevalentemente statistico, senza ricadute operative per i docenti né interventi mirati nelle realtà più fragili.

In molti Paesi i dati sugli apprendimenti orientano politiche, scelte delle famiglie e valutazione del personale. In Italia, invece, gli incentivi economici non sono legati al merito e i dati INVALSI vengono diffusi solo per macroaree, per evitare competizioni tra scuole. Sarebbe invece utile renderli disponibili anche a livello regionale e locale.

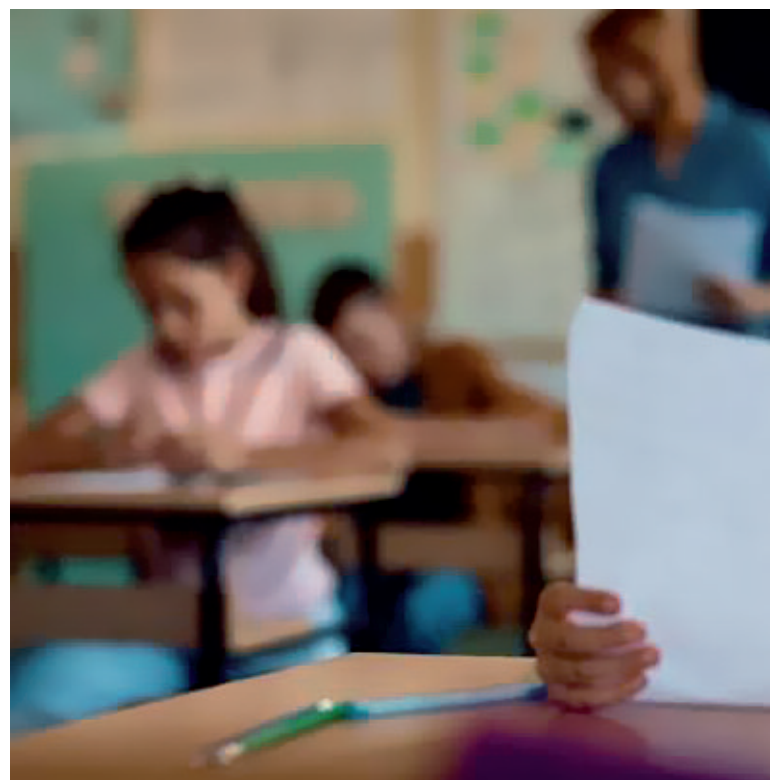
La valutazione dei dirigenti scolastici rimane ancorata a obiettivi fissati dall'amministrazione, senza ricadute giuridiche o economiche. Ciò ha deluso chi sperava in una competizione virtuosa e ha alimentato richieste di abolizione delle prove.

Secondo l'OCSE, il benchmark dei dati deve considerare lo status socioeconomico e culturale dei territori. Ma ciò richiede cooperazione sociale con famiglie e stakeholder, non semplice comunicazione dei risultati.

## 11.5

### Le sperimentazioni valutative: Valorizza, VALSIS, VALES

■ Il progetto **Valorizza** adottava un modello reputazionale basato sull'apprezzamento professionale da parte della comunità scolastica. Tuttavia, molti operatori diffidano dei questionari dei genitori e chiedono un ruolo attivo nella definizione dei criteri valutativi. Rimane forte



la preferenza per l'autovalutazione, che permette ai docenti di esprimere il proprio punto di vista e di narrare le pratiche educative.

Il progetto **VALSIS** mirava a valutare le scuole considerando contesto, risorse, processi, risultati e background socioculturale delle famiglie, attribuendo valore non tanto ai risultati assoluti quanto al **valore aggiunto**.

La sperimentazione **VALES** ha favorito l'apprendimento organizzativo e la rendicontazione sociale, richiamando il bilancio sociale come strumento di relazione con gli stakeholder.

L'INVALSI, coordinatore delle valutazioni di sistema, ha definito una guida che analizza contesto, risorse, esiti, processi didattici, ambienti di apprendimento, inclusione, continuità, orientamento, rapporti con il territorio e valorizzazione delle risorse umane. Da qui le scuole hanno pianificato azioni di miglioramento e rivisto consapevolmente il Piano dell'Offerta Formativa.

#### 11.6

### Il processo autovalutativo come apprendimento organizzativo

■ In una logica di apprendimento organizzativo, l'autovalutazione permette di condividere criteri di qualità e definire obiettivi di sviluppo. La scuola deve essere letta in modo olistico attraverso tre dimensioni:

- **il dichiarato** (documenti ufficiali);
- **il percepito** (visione degli utenti);
- **l'agito** (comportamenti reali degli operatori).



La valutazione richiede competenze diverse: tecniche, educative e amministrative. Riflettere su come vengono raggiunti gli obiettivi è un processo formativo che permette di costruire una cultura scolastica condivisa. Gli indicatori di monitoraggio devono essere costruiti collegialmente e assumono un valore normativo, orientando la prassi e definendo criteri di accettabilità delle situazioni reali.

Il modello democratico della valutazione prevede negoziazione degli obiettivi, dibattito pubblico, standard condivisi e una funzione formativa della valutazione, più orientata all'innovazione che alla selezione.

#### 11.7

### La valutazione di sistema: dotare di senso il cambiamento

■ Valutare il servizio scolastico richiede tempo, documentazione e disponibilità, spesso non riconosciuti contrattualmente. La mobilità del personale e la diffidenza verso i valutatori esterni complicano ulteriormente il processo.

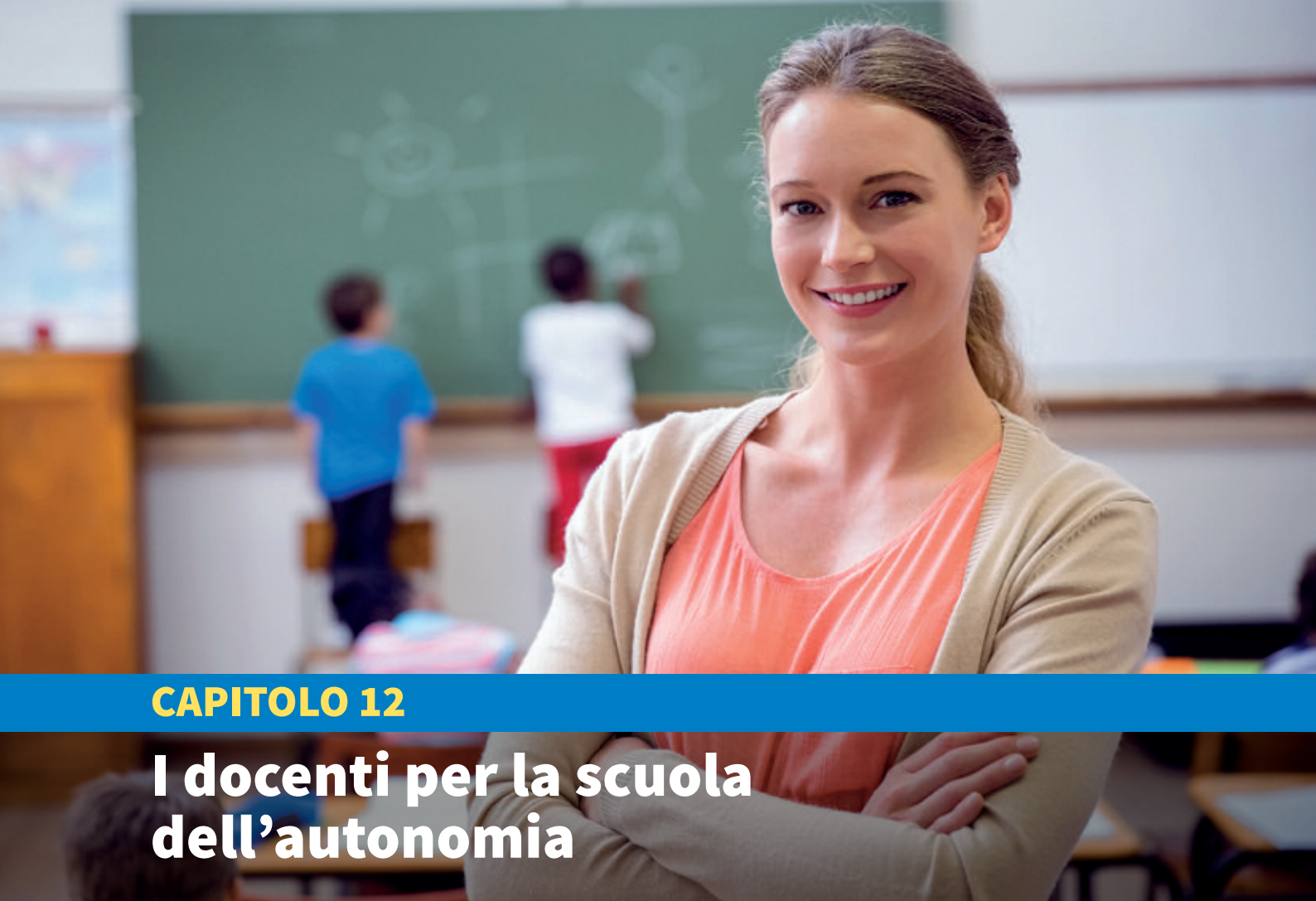
La valutazione di sistema deve aiutare la scuola a comprendere la produttività delle innovazioni e a collegare ricerca, progettazione e formazione. È un atteggiamento sistematico di problem solving, che permette di imparare dall'esperienza e pianificare in modo più efficace.

Oggi convivono due concezioni di scuola: una orientata a obiettivi generali e distaccata dal territorio; l'altra radicata nel contesto e attenta ai bisogni degli utenti. La valutazione deve sostenere questa seconda visione, favorendo retroazioni e apprendimento organizzativo.

Molti docenti e dirigenti temono la valutazione perché la percepiscono come giudizio sulla persona e come perdita di potere. Ciò genera insicurezza e spinge a un atteggiamento difensivo. La valutazione, invece, deve fornire "congetture dotate di senso", utili per comprendere il funzionamento del sistema e guidare il cambiamento.

Il processo valutativo comprende controllo dei dati, verifica delle informazioni, valutazione delle relazioni e validazione dei processi. La valutazione non è l'ultima fase del lavoro scolastico, ma una funzione della programmazione e della regolazione del processo formativo. Richiede di superare la logica disciplinare e di descrivere come conoscenze, abilità e competenze si integrano nel profilo formativo degli studenti.

Gli indicatori permettono di interpretare le correlazioni tra risultati degli studenti, giudizi dei docenti, struttura della scuola e interventi esterni. Misurano gli aspetti quantitativi, mentre i descrittori rilevano quelli qualitativi. Solo con obiettivi chiari concetti come gestione, produttività e qualità assumono senso anche in ambito scolastico. ■



## CAPITOLO 12

# I docenti per la scuola dell'autonomia

### 12.1

#### La formazione dei docenti come leva strategica

■ La formazione del personale, all'interno dei processi di riforma e innovazione, rappresenta una leva strategica fondamentale sia per lo sviluppo professionale sia per sostenere gli obiettivi di cambiamento. Essa deve essere intesa come un percorso sistematico e progressivo di consolidamento e aggiornamento delle competenze, capace di valorizzare i singoli e, attraverso di essi, migliorare l'intera istituzione scolastica e i risultati degli studenti.

Nella scuola non è possibile affidarsi a un "amministratore unico", come avviene nelle aziende: è necessario costruire una condivisione progettuale che responsabilizzi l'intera comunità scolastica. Il corpo docente non

può essere motivato solo dalla possibilità di definire più liberamente il curriculum; occorre stabilire obiettivi chiari, standard condivisi e valorizzare le professionalità presenti. Affrontare l'autonomia solo sul piano politico significa coglierne solo una parte: la cultura dell'autonomia si fonda anche sul riconoscimento degli statuti professionali degli operatori.

La crescente preoccupazione dell'opinione pubblica per i risultati insoddisfacenti degli studenti nelle indagini internazionali aumenta la pressione su una categoria già da tempo in calo di considerazione sociale.

### 12.2

#### Il profilo dei docenti neoassunti e le criticità del reclutamento

■ Gli insegnanti neoassunti rappresentano il termometro più sensibile dei cambiamenti in atto. Il loro profilo prevalente è quello di una donna quarantenne con circa dieci anni di precariato alle spalle. Solo il 2% ha meno di trent'anni: il corpo docente italiano è infatti il più anziano dell'area OCSE, con un'età media ancora più elevata nel Sud. Il sistema di reclutamento, segnato dal precariato, non garantisce un adeguato ricambio generazionale. Si segnala inoltre una formazione iniziale

troppo accademica e con scarsa interazione tra università e scuola.

La fatica di insegnare aumenta con gli anni e molti docenti non si sentono adeguatamente preparati ad affrontare le problematiche d'aula, che generano crescente disagio. I più giovani sono consapevoli della necessità di una formazione continua per rispondere all'evoluzione degli studenti, ai loro bisogni di apprendimento e alle innovazioni culturali. Tuttavia, concentrandosi sulla propria disciplina, rischiano di trascurare competenze fondamentali per affrontare la presenza di alunni stranieri, l'inclusione dei disabili, l'uso delle nuove tecnologie e le trasformazioni sociali.

Si sta affermando l'idea di un **albo professionale** a cui accedere con requisiti certificati e dal quale le scuole possano attingere per assumere docenti coerenti con le scelte dell'autonomia curricolare. I giovani neoassunti si dichiarano più disponibili alla valutazione, alla differenziazione di carriera e al riconoscimento di ruoli e incentivi.

### 12.3

#### La formazione iniziale: un dibattito antico e mai risolto

■ La formazione iniziale dei docenti è stata oggetto di numerose riforme, senza tuttavia un reale salto di qualità. Il dibattito resta ancorato a un dilemma antico: è più importante conoscere la disciplina o conoscere lo studente? Rousseau lo sintetizzava già due secoli fa: *per insegnare il latino a Giovannino non basta conoscere il*

*latino, bisogna conoscere Giovannino.*

Sul piano istituzionale, la formazione è stata organizzata attraverso percorsi unici come l'istituto magistrale, poi trasformato nella laurea in Scienze della Formazione Primaria, e attraverso scuole di specializzazione per laureati. Da un lato, la pedagogia filtrava i contenuti disciplinari attraverso metodologie attive; dall'altro, la centralità dei saperi disciplinari continuava a dividere la ricerca didattica e gli stessi docenti all'interno dei consigli di classe.

La scuola rischiava così di diventare una monade, selezionando gli studenti sulla base della "purezza" del contenuto. Al contrario, un approccio centrato sulla persona utilizzava i contenuti per favorire lo sviluppo individuale, con una didattica inclusiva, relazionale e attenta alle questioni sociali.

Il recente DPCM 4/8/2023 tenta di integrare questi due poli, ma prevede percorsi diversi che non è certo possano convergere.

### 12.4

#### Le criticità del modello universitario e delle classi di concorso

■ Affidare la formazione interamente all'università comporta rischi:

- nella scuola dell'infanzia e primaria si può mantenere una visione educativa ampia;
- nella secondaria, invece, la disciplina rischia di rimanere autoreferenziale, con scarsa integrazione dei saperi professionali.



Il sistema delle classi di concorso, rigido e costruito per una scuola trasmissiva, limita la prospettiva interdisciplinare. Il PNRR accenna alla necessità di rivedere le classi di laurea, ma per ora si tratta solo di un'intenzione non collegata al reclutamento.

Sarebbe urgente riorganizzare il curriculum della scuola secondaria di primo grado per aree disciplinari e prevedere un profilo docente specifico per questo segmento, oggi assente nelle modalità di reclutamento.

## 12.5

### Interdisciplinarietà e innovazione: un divario da colmare

■ Gli studi interdisciplinari sono ormai indispensabili per affrontare la complessità sociale. Tuttavia, come rileva *Il Sole 24 Ore*, solo 12 corsi universitari su 186 mostrano una reale flessibilità interdisciplinare, e nessuno riguarda la formazione degli insegnanti. Senza un rapido intervento, la scuola continuerà a inseguire un cambiamento che la precede.

La scuola deve porre gli studenti al centro dell'azione educativa, considerandoli nel loro contesto di vita e affrontando la pluralità di problematiche che influenzano il loro sviluppo. Ma deve anche offrire risultati adeguati a un cambiamento sociale rapido e coerenti con le esigenze professionali del mondo del lavoro.

È possibile intervenire su tre livelli:

1. **ammodernamento dei saperi,**
2. **flessibilità organizzativa,**
3. **nuove figure professionali di supporto.**

Il PNRR ha cercato di accelerare le riforme, ma sarebbe stato necessario spingere da tempo sulla progettazione per competenze, allineare la valutazione agli standard europei e concedere maggiore autonomia alle scuole e ai sistemi locali.

## 12.6

### Tutor, orientatore e nuove figure professionali

■ Il governo ha scelto di rafforzare l'esistente, introducendo le figure del **docente tutor** e dell'**orientatore**. Si tratta di ruoli utili, ma con criticità:

- il tutor richiede competenze specifiche ancora poco definite;
- l'orientatore necessita di una profonda riconversione, dato il fallimento storico dell'orientamento scolastico.

Il tutor compare nella riforma degli istituti professionali e nella formazione professionale regionale, ma rimane poco conosciuto dal corpo docente. Le sue competenze sfiorano quelle dello psicologo, figura che in molti Paesi è già stabilmente presente nella scuola.



Il problema è capire se servano professionisti esterni o se i docenti possano acquisire competenze non cognitive per presidiare un processo formativo che è insieme crescita e alfabetizzazione.

### 12.7

#### L'orientamento: una funzione cruciale ma mai decollata

■ L'orientamento è da oltre cinquant'anni una delle finalità principali della scuola, ma non ha prodotto risultati significativi. Il cattivo orientamento, spesso passivo e non esperienziale, è alla base di molti insuccessi scolastici, soprattutto nella scuola superiore e nel passaggio all'istruzione terziaria.

Nonostante strumenti e figure introdotte nel tempo – consigli di orientamento, tutor, PCTO, portfolio orientativo – è mancata la raccomandazione fondamentale: **un curriculum e una didattica realmente orientativi**, capaci di utilizzare discipline e valutazione per sostenere scelte consapevoli.

### 12.8

#### Identità professionale e carriera docente

■ La categoria docente è divisa tra chi rifiuta la valutazione e chi la considera necessaria per migliorare l'insegnamento. All'inizio degli anni Duemila fu proposta una carriera articolata in tre livelli (docente in prova, professionista, specialista), ma non ebbe seguito.

La scarsa professionalità percepita deriva anche dalla mancanza di una formazione tecnico-culturale specialistica. Altre professioni godono di maggiore prestigio perché definite da competenze chiare e riconosciute. L'insegnamento, invece, appare come un luogo di incontro di qualifiche eterogenee, spesso incongrue.

Il prestigio ridotto influisce sull'attrattività della professione e sulla qualità del reclutamento. Inoltre, i risultati dell'insegnamento non sono immediati e quindi difficilmente apprezzabili, a differenza di altre professioni.

### 12.9

#### Il codice deontologico degli insegnanti

■ Per tutelare l'identità professionale fu proposta l'adozione di un **codice deontologico**, elaborato dalla categoria e non imposto dall'alto. Esso dovrebbe definire i principi fondamentali della professione, conciliare etica

personale ed etica pubblica e costituire uno strumento di autovalutazione.

La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione richiedono una definizione legislativa dello stato giuridico del docente, collegato alla dimensione etica della funzione. Occorre rendere espliciti i tratti distintivi della professione e prevedere standard professionali chiari.

Il docente deve coltivare disciplina intellettuale, rigore nella ricerca, riflessione professionale, responsabilità verso allievi, colleghi e istituzione, evitando competitività conflittuale e contribuendo al funzionamento della scuola.

### 12.10

#### Il portfolio del docente

■ Il **portfolio professionale** consente di documentare la propria biografia professionale e rendere visibile ciò che avviene in classe. Può avere una funzione formativa o valutativa, ma finora è stato poco utilizzato.

La professionalità docente si costruisce nella comunità di pratiche e nell'interiorizzazione dei valori dell'istituzione. Il portfolio deve documentare:

- lavoro d'aula;
- programmazione;
- ricerca e sviluppo;
- riflessione professionale.

L'idea di carriera è guardata con sospetto, ma cresce la richiesta di riconoscere la qualità del lavoro didattico anche sul piano giuridico ed economico. Il portfolio dovrebbe favorire l'apprendimento continuo e sostituire le attestazioni puramente amministrative.

### 12.11

#### Formazione in servizio e contrattazione

■ La formazione continua è un diritto e un dovere del personale scolastico, ma l'obbligo introdotto dalla legge 107 è rimasto debole. La Scuola di Alta Formazione potrebbe proporre iniziative online, ma restano irrisolti i nodi relativi alla verifica delle competenze e alla ricaduta sull'innovazione del servizio.

Il sistema contrattuale ha spesso frenato l'autonomia professionale: la proposta di delegificare la materia e riportarla nel contratto ha rafforzato il ruolo dei sindacati, mentre la legge 107 aveva tentato di attribuire maggiori competenze gestionali alle scuole, poi ridimensionate. ■



## CAPITOLO 13

# I dirigenti per la scuola dell'autonomia

### 13.1

#### Identità e ruolo del dirigente scolastico

■ L'incarico dirigenziale è conferito dall'amministrazione e, nelle intenzioni iniziali, avrebbe dovuto consentire ai dirigenti scolastici di entrare a pieno titolo nella dirigenza statale, con possibilità di mobilità verso altri settori. In realtà, il dirigente scolastico è rimasto una figura "a binario morto": per accedere ad altri incarichi, anche all'interno della stessa amministrazione, è necessario un nuovo concorso. Il contratto è quello dell'istruzione e ricerca, con una sezione specifica dedicata alla scuola.

Il profilo del dirigente scolastico è centrato sulla promozione del diritto all'apprendimento e sulla qualità dei processi formativi, nel rispetto della libertà di insegnamento e dell'autonomia professionale dei docenti. Egli deve valorizzare le risorse umane e favorire parte-

cipazione, dialogo e collaborazione tra tutte le componenti scolastiche e con gli attori sociali, culturali ed economici del territorio.

Questa figura oscilla tra due poli:

- l'**uomo di cultura**, di tradizione gentiliana;
  - il **manager**, orientato all'efficienza organizzativa.
- A questi si aggiungono due ulteriori visioni:
- il dirigente come **anello terminale dell'amministrazione**;
  - il dirigente come **leader educativo**.

Il D.Lgs. 165/2001 non ha definito con chiarezza questa identità, limitandosi a rafforzarne gli aspetti amministrativi.

Il dirigente deve rispettare il codice di comportamento della Pubblica Amministrazione, ma il contratto specifica anche una normativa propria del settore scuola. Tra gli obblighi figurano il rispetto delle leggi e delle direttive, il perseguimento dell'interesse pubblico e la rendicontazione dei risultati. Per la prima volta, la valutazione dei risultati è collegata a una retribuzione di risultato, distinta da quella di posizione, anche se il sistema non è ancora pienamente operativo.

Le competenze del dirigente scolastico sono un mix tra:

- **organizzativo-manageriali**, legate all'efficienza del funzionamento;
- **pedagogico-istituzionali**, legate alle finalità educative della scuola.

Per lungo tempo il capo d'istituto è stato un *primus inter pares*, eletto dal collegio dei docenti e incaricato di coordinare gli organi collegiali. Le competenze relazionali si sviluppavano spesso nella militanza politica, sindacale o associativa. Chi non aveva questo retroterra mostrava talvolta minore capacità di dialogo con l'utenza e minore motivazione.

Il dirigente scolastico, tuttavia, possiede una posizione privilegiata per essere **operatore di innovazione**, poiché unisce potere legittimo e competenza professionale. Le nuove responsabilità aumentano il carico di lavoro, ma molte ricerche mostrano che i dirigenti sono complessivamente favorevoli ai cambiamenti introdotti.

### 13.2

## Leadership pedagogica e autonomia

■ Negli anni Novanta si è sviluppata la figura della **leadership pedagogica**, che media tra impostazione manageriale e finalità educative. L'autonomia avrebbe dovuto interessare non solo i singoli istituti, ma l'intero sistema, configurando un'autonomia del "sistema pedagogico", simile a quella della professione medica nel sistema sanitario. Tuttavia, alle scuole è stata riconosciuta solo un'autonomia funzionale, governata dalla politica e dall'amministrazione, mentre l'economia ha cercato di condizionare gli obiettivi scolastici, assimilando i dirigenti ai manager aziendali.

Alle scuole manca una rappresentanza nelle politiche territoriali, sostituita dall'amministrazione. La figura del dirigente tende però a rivendicare maggiore autonomia professionale, proponendosi come motore del cambiamento collettivo e della ridefinizione dei valori e delle norme di funzionamento.

Il dirigente può fare la differenza nel rafforzare l'"effetto scuola". Il leader di una scuola che apprende deve creare condizioni democratiche, stimolare responsabilità diffuse e favorire la leadership intellettuale dei membri dell'istituzione. La leadership si diffonde tra gli agenti educativi: il dirigente diventa sviluppatore di relazioni, agente di cambiamento e promotore di decisioni condivise. Il cambiamento organizzativo non è più il risultato di un leader esemplare, ma della partecipazione di tutti.

### 13.3

## Visioni dei dirigenti sull'autonomia

■ I dirigenti si mostrano favorevoli a:

- adeguamento dei programmi sulla base delle scelte della scuola;

- aggregazione delle discipline in aree, soprattutto nel primo ciclo;
- attività didattiche per gruppi di livello;
- articolazione flessibile dell'unità oraria;
- prove comuni per classi parallele.

L'età incide sulla visione dell'autonomia: i più giovani sono più determinati, i più anziani più incerti. Ampio consenso è espresso verso l'organico funzionale e la possibilità di nominare docenti a tempo determinato. Sono invece contrari allo scambio di docenti tra scuole, temendo di perdere i migliori.

Nelle scuole primarie e negli istituti comprensivi prevale una visione cooperativa e pedagogica; nelle secondarie, soprattutto tecniche e professionali, prevalgono aspetti organizzativi e gestionali. In questo quadro emergono perplessità verso modalità eterodirette di intervento da parte dell'amministrazione e dei sindacati.

Il dirigente è responsabile degli esiti del PTOF, ma le numerose incombenze amministrative sottraggono tempo al ruolo didattico. La produttività del sistema non è definita e mancano parametri per misurarla. La scuola è un'istituzione ad alta composizione professionale, in cui non è possibile stabilire un nesso certo tra insegnamento e apprendimento: la collaborazione degli studenti è essenziale.

La competenza pedagogica del dirigente non è quella del docente, ma la capacità di incidere sull'intera organizzazione. La valorizzazione delle risorse umane è una competenza pedagogica: motivare senza costringere, proporre valori etici, favorire una learning organization.

### 13.4

## Formazione dei dirigenti: limiti e contraddizioni

■ La formazione dei dirigenti è definita dalle direttive ministeriali e gestita dagli USR, che organizzano gruppi di scuole e affiancano ai neo-dirigenti un mentore. Il Piano nazionale di formazione individua come priorità:

- autonomia scolastica;
- progettazione strategica;
- valorizzazione delle risorse professionali.

Tuttavia, la ricerca-azione si limita alla teoria: l'azione concreta è impedita dalla mancanza di competenze operative piene. Anche il miglioramento del servizio si riduce alla compilazione di documenti, mentre la valorizzazione del merito è stata bloccata dalla contrattazione sindacale. Il dirigente risulta così un "visconte dimezzato".

Gli ambiti formativi ministeriali appaiono spesso utopici: reti di scuole, gestione dell'organico dell'autonomia, figure intermedie non riconosciute, lavoro cooperativo, nuovi ambienti di apprendimento, valorizzazione pro-

fessionale, alternanza scuola-lavoro ridotta a PCTO teorici, curriculum verticale ancora frammentato, didattica per competenze a macchia di leopardo, valutazione formativa indebolita dal ritorno delle ripetenze.

### 13.5

#### **COVID-19 e didattica a distanza: una prova inedita**

■ Il Rapporto CENSIS 2020 ha analizzato due situazioni inedite per i dirigenti:

- l'emergenza COVID;
- la didattica a distanza.

La scuola non era pronta a una trasformazione così radicale. I dirigenti hanno evidenziato:

- buona competenza informatica interna;
- forte senso di responsabilità;
- difficoltà metodologiche nella didattica virtuale;
- complessità del lavoro agile;
- stress organizzativo e relazionale;
- difficoltà nel raggiungere tutti gli studenti, soprattutto BES, DSA, DVA.

La didattica a distanza ha mostrato grande impegno dei docenti e collaborazione delle famiglie, ma anche forte eterogeneità di strumenti e metodologie. Molti dirigenti ritengono che in futuro sarà utile integrarla con la didattica in presenza, pur temendo scelte tecnologiche non adeguate e l'assenza di un progetto organico di istituto.

### 13.6

#### **La valutazione dei dirigenti scolastici**

■ La valutazione è un elemento centrale della dirigenza scolastica. Il primo modello (SIVADIS) prevedeva obiettivi concordati con l'USR e giudizio finale del direttore regionale. Con l'INVALSI e la sperimentazione VALES, la valutazione è stata collegata al miglioramento della scuola.

Il contratto collettivo nazionale prevedeva che la valutazione fosse finalizzata al miglioramento professionale, non alla retribuzione di risultato, che rimaneva materia contrattuale. Il Fondo Unico Nazionale destinava l'85% alla retribuzione di posizione e solo il 15% a quella di risultato.

La legge 107/2015 tentò una svolta: più poteri ai dirigenti (premialità, chiamata diretta) e una valutazione più articolata, basata sul portfolio. Tuttavia, la pressione sindacale ha riportato la premialità nella contrattazione e la chiamata diretta è stata abolita. Anche il middle management non è stato sviluppato.



Un recente comunicato ministeriale ha dichiarato concluso l'iter valutativo annuale basato sul portfolio, con giudizio finale dell'USR. La valutazione non dipende dagli utenti né dai docenti, ma dall'amministrazione. Inoltre, un accordo ministero-sindacati ha stabilito che la valutazione 2018/2019 non ha ricadute sulla retribuzione di risultato.

Il rischio è un ritorno alla delegificazione e a continui rinvii. Nel frattempo, è stato abolito il corso/tirocinio abbinato al concorso per i nuovi dirigenti, indebolendo ulteriormente la prospettiva di una figura realmente autonoma.

I primi dati sul portfolio (MIUR 2018) mostrano un'alta percentuale di compilazione e autovalutazione, con un profilo professionale concentrato su attività istituzionali e un coinvolgimento più marcato nella definizione delle priorità curriculari e nella promozione della valutazione, meno nel coordinamento diretto della progettazione.

### 13.7

#### **Aree di intervento del dirigente scolastico**

■ Il dirigente interviene in molteplici ambiti:

##### **Ambienti di apprendimento**

- innovazione metodologica;
- manutenzione e miglioramento degli spazi;
- adeguamento degli ambienti alle nuove esigenze didattiche.



### Inclusione e differenziazione

- attenzione agli alunni con BES;
- coordinamento delle risorse per l'inclusione.

### Continuità educativa e orientamento

- facilitazione del passaggio tra ordini di scuola;
- promozione dell'orientamento.

### Organizzazione scolastica

- gestione degli orari e delle lezioni;
- definizione e condivisione delle regole;
- prevenzione dei comportamenti problematici.

### Valorizzazione delle risorse umane

- promozione della crescita professionale del personale.

### Relazioni con il territorio

- costruzione di reti e collaborazioni con soggetti esterni.

## 13.8

### Dirigenti e programmazione della rete scolastica

■ La figura del dirigente scolastico e quella del DSGA si sono intrecciate con il processo di **dimensionamento ottimale** delle scuole autonome, motivato anche da esigenze di contenimento della spesa. Ciò ha portato alla

creazione di istituti più grandi e alla soppressione delle scuole piccole. La programmazione della rete scolastica è competenza regionale, ma gli organici — soprattutto quello dei dirigenti — restano sotto il controllo del Ministero dell'Economia.

La legge ha fissato parametri basati sul numero degli studenti, e l'amministrazione ha aggregato istituti secondo criteri numerici, spesso scavalcando le prerogative regionali. Nel periodo Gelmini comparvero istituti privi di dirigente titolare, affidati a reggenze.

Le pressioni di sindacati ed enti locali hanno portato ad alcuni allentamenti, soprattutto nelle aree interne. Tuttavia, con il PNRR e il calo demografico, il 2023 ha visto una nuova razionalizzazione, con riduzione delle dirigenze e introduzione della densità abitativa tra i parametri.

Molte regioni hanno fatto ricorso ai TAR, che hanno sollevato dubbi di illegittimità costituzionale. La Corte Costituzionale ha riconosciuto l'interferenza con le competenze regionali, ma ha ritenuto prevalenti quelle statali in materia di organizzazione amministrativa. Anche senza chiusura di plessi, si registra un calo delle classi e una riorganizzazione degli istituti.

## 13.9

### Middle management: una necessità emergente

■ Il **middle management** è sempre più necessario per sostenere un modello organizzativo basato sulla leadership distribuita. Il modello tradizionale di burocrazia professionale non è più adeguato a rispondere alla complessità attuale.

La leadership distribuita coinvolge figure intermedie e docenti nei processi decisionali, favorendo responsabilità collettiva, ricerca, sperimentazione e innovazione condivisa. La ricerca internazionale mostra che le scuole con leadership condivisa sono più efficaci e innovative, soprattutto nei contesti svantaggiati.

I ruoli di middle management variano in base ai bisogni delle scuole e non esistono modelli standard. Le forme di incentivazione più diffuse sono lo sviluppo professionale e il riconoscimento pubblico. Molti ritengono opportuno slegare la retribuzione accessoria dalla contrattazione di istituto.

Tuttavia, il sistema è ancora volontario e privo di un quadro normativo che riconosca formalmente queste figure come parte di una carriera scolastica. Il coordinatore si scontra con la libertà di insegnamento dei colleghi, che può ostacolare scelte comuni. Figure come il referente per la formazione o il responsabile per lo sviluppo digitale mostrano la complessità del ruolo e la mancanza di formazione adeguata. ■



## CAPITOLO 14

# Reti e associazioni di scuole autonome

### 14.1

#### Organizzazioni che apprendono e ruolo del territorio

■ Un'organizzazione può definirsi capace di apprendere quando sviluppa processi di riflessione interna ed esterna, finalizzati a promuovere innovazione e cambiamento. L'apprendimento organizzativo è strettamente legato alla capacità di autogoverno e coinvolge tutti i soggetti dell'istituzione.

I modelli burocratici tradizionali, basati su regole rigide e routine, ostacolano la ricerca e l'innovazione: impongono schemi di pensiero che scoraggiano l'autonomia e impediscono di leggere criticamente le situazioni operative. Le scuole, invece, devono saper interpretare rapidamente le condizioni ambientali e

adottare un atteggiamento aperto e riflessivo, tipico dei contesti complessi.

Le attività scolastiche devono potenziare l'interazione con le comunità locali, contribuendo alla costruzione di un **sistema educativo integrato** che coinvolga tutte le agenzie educative del territorio. Questo sistema richiede un "tavolo territoriale" in cui si incontrano scuola, enti locali, famiglie, associazioni e realtà culturali, con l'obiettivo di garantire continuità tra le diverse esperienze formative e sostenere la crescita della persona.

L'autonomia è ancora un processo in costruzione e, per evitare l'isolamento delle singole scuole, occorre valorizzare forme associative e reti che permettano di costruire un vero **sistema delle autonomie**. È necessaria una riforma dell'amministrazione scolastica e del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, considerando da un lato il crescente ruolo della Conferenza Stato-Regioni e dall'altro la necessità che il livello nazionale resti garante della libertà di insegnamento e dell'unitarietà del sistema.

La partecipazione diretta si esprime soprattutto nella singola scuola, ma il ruolo dei genitori dovrebbe essere riconosciuto anche a livello territoriale, ad esempio attraverso il coordinamento dei presidenti dei consigli di istituto e il rafforzamento delle loro associazioni.

## 14.2

**Un sistema territoriale interconnesso**

■ Si delinea un modello di sistema educativo regionale basato su una rete di **nodi territoriali**: città, paesi e piccoli centri dotati di laboratori didattici e di ricerca, legati alle peculiarità culturali, storiche e ambientali del territorio. Ogni nodo è connesso agli altri, contribuisce alla costruzione del sistema regionale e, allo stesso tempo, beneficia delle informazioni e delle esperienze provenienti dagli altri nodi.

Questo modello produce valore aggiunto territoriale e consente di:

- ridurre la mobilità studentesca quotidiana verso i centri metropolitani;
- aumentare la scolarizzazione nelle aree periferiche;
- garantire maggiore equità nel diritto allo studio;
- riutilizzare il patrimonio edilizio e artistico delle città storiche;
- evitare congestioni urbane;
- arricchire culturalmente l'intero sistema scolastico.

Ogni nodo può diventare un centro di eccellenza, capace di valorizzare le proprie specificità e, al tempo stesso, di beneficiare della qualità complessiva del sistema regionale.

## 14.3

**La rappresentanza istituzionale delle scuole autonome**

■ La mancanza di una rappresentanza istituzionale delle scuole autonome è uno dei motivi per cui l'auto-

nomia non ha mai preso pieno vigore. Le scuole restano isolate e dipendenti gerarchicamente dall'amministrazione, invece di dialogare con i loro naturali interlocutori territoriali. Occorre istituzionalizzare una rappresentanza condivisa tra dirigente scolastico e presidente del consiglio di istituto, espressione delle due anime della scuola: la committenza pubblica e l'utenza.

Le associazioni tra scuole, costituite come soggetti collettivi, non sono mai state riconosciute come interlocutori istituzionali, rimanendo enti di diritto privato privi di legittimazione pubblica.

L'autoregolazione e l'autogoverno sono strumenti essenziali per inserire pienamente le scuole nel territorio, pur mantenendo finalità culturali e formative universali. Questa strategia rafforza il patto educativo tra scuola e famiglia e il patto territoriale con gli enti locali.

## 14.4

**Reti scolastiche: potenzialità e limiti**

■ Gli accordi di rete tra scuole sono possibili fin dal 1999, ma sono stati poco sfruttati per difficoltà istituzionali e culturali. La scuola italiana, spesso divisa tra autoreferenzialità e dipendenza dal centro, fatica a collaborare con altre istituzioni, soprattutto nei territori più fragili.

Tutti concordano sulla necessità di rafforzare l'autonomia attraverso reti dedicate a:

- documentazione e buone pratiche;
- ricerca e innovazione didattica;
- aggiornamento dei docenti;
- sinergie su temi strategici come interculturalità e inclusione.



### **Reti obbligatorie o libera associazione?**

Il dibattito è aperto:

- alcuni vorrebbero reti obbligatorie, con funzioni oggi svolte dalle singole scuole;
- altri ritengono che la rappresentanza debba restare nelle mani delle istituzioni autonome, evitando accorpamenti forzati che rischiano di consegnare la governance agli enti locali.

Molti sottolineano che l'autonomia è rimasta fragile per mancanza di supporto finanziario e per l'insufficiente trasferimento di responsabilità da parte del Ministero.

#### **14.5**

### **Dimensionamento e ruolo mancato delle reti**

■ Fin dal conferimento della personalità giuridica, le scuole sono state coinvolte in processi di dimensionamento che hanno portato alla creazione di istituti sempre più grandi. Le motivazioni ufficiali riguardavano il rischio di frammentazione; quelle reali erano legate alla spesa pubblica e alla riduzione del numero di dirigenti.

Le reti avrebbero dovuto costituire un livello intermedio di rappresentanza, ma il decentramento si è realizzato solo in parte: gli Uffici Scolastici Regionali hanno

mantenuto il ruolo di interlocutori privilegiati con la politica locale, lasciando le scuole in posizione marginale.

Un vero sistema delle autonomie avrebbe richiesto un reticolo amministrativo basato sulla sussidiarietà, integrando scuole, servizi socio-sanitari, centri per l'impiego e distretti produttivi. Tuttavia, ogni settore ha continuato a organizzarsi autonomamente, e l'istruzione ha proseguito con logiche di dimensionamento numerico, spesso interferendo con altri servizi territoriali.

#### **14.6**

### **Reti funzionali e rischio di burocratizzazione**

■ Le reti scolastiche hanno assunto un carattere prevalentemente funzionale:

- aggregazioni spontanee per obiettivi didattici;
- sostegno amministrativo alle scuole più deboli;
- collaborazione su progetti comuni.

Non devono diventare nuove sovrastrutture burocratiche, ma strumenti di partecipazione e progettazione. La gestione centralizzata ha fallito sul piano dell'equità; la decentralizzazione appare invece necessaria in una società complessa.

Il governo Monti sostenne la costituzione di reti terri-



toriali e propose un “organico di rete”, mai realizzato. Il decreto 275/1999 riconosceva alle scuole la possibilità di promuovere accordi di rete, ma la legge 107/2015 ha riportato la costituzione delle reti agli Uffici Scolastici Regionali, distinguendo tra:

- **reti d’ambito**, obbligatorie e territoriali;
- **reti di scopo**, spontanee ma subordinate alle prime.

L’organico di rete, previsto come evoluzione dell’organico dell’autonomia, è rimasto inattuato.

Le reti di scopo possono coinvolgere gli enti locali, mentre le reti d’ambito tendono a riportare allo Stato la programmazione della rete scolastica, oggi competenza regionale. Le competenze attribuite alle reti dalla legge 107 sono ampie, ma non rafforzano l’autonomia: i documenti ministeriali le definiscono “modalità di organizzazione amministrativa del territorio”.

La governance delle reti rimane centralistica, con deleghe dall’alto anziché processi democratici dal basso. La debolezza non è nelle scuole, ma nella visione politica dell’autonomia.

Una recente proposta di legge prevede reti istituzionali con una scuola polo che coordina fino a cinquanta istituti, assumendo funzioni amministrative e di personale: un modello che rischia di sostituire le autonomie scolastiche con un nuovo soggetto centralizzato.

Le ricerche mostrano invece che le reti spontanee generano fiducia, responsabilità e collaborazione con il territorio. La forma giuridica non è decisiva: ciò che conta è che le regole siano costruite dal basso e che la rete rimanga flessibile, adattandosi agli obiettivi.

La rete deve essere percepita come opportunità, non come imposizione. Il suo successo dipende dalla condivisione dei bisogni, degli obiettivi e dei risultati.

#### 14.7

### Il significato della rete nel sistema delle autonomie

■ La rete è una struttura orizzontale, non gerarchica. Le scuole autonome, però, non riescono ancora a fare sistema: operando isolate rischiano marginalità e impoverimento, soprattutto nei territori più fragili.

La rete deve mantenere la sua vocazione funzionale, evitando sia l’isolamento sia la creazione di nuove burocrazie. La competizione tra scuole rivela una scarsa consapevolezza del ruolo che dovrebbero svolgere nella costruzione di un sistema di qualità. L’autonomia nasce dal basso, ma ha bisogno di coordinamento e cooperazione.

La cultura di rete non può essere imposta, ma se non cresce spontaneamente l’autonomia stessa rischia di indebolirsi.

#### 14.8

### Associazionismo scolastico: potenzialità e ostacoli

■ Le associazioni delle scuole autonome nascono per garantire una rappresentanza efficace nei tavoli decisionali territoriali. Sono più diffuse nel Nord Italia e meno nel Centro-Sud. Il loro sviluppo è avvenuto parallelamente agli organismi periferici dell’amministrazione scolastica, che spesso le hanno percepite come concorrenti.

La legge sull’autonomia non ha modificato i rapporti tra amministrazione e dirigenza: i contatti avvengono ancora tramite conferenze di servizio o consultazioni informali. L’amministrazione non riconosce le associazioni come interlocutori legittimi, temendo che possano diventare una sorta di “ANCI delle scuole”.

Nelle province autonome, invece, le associazioni sono riconosciute e coinvolte nella definizione delle politiche scolastiche.

Le associazioni sostengono le scuole attraverso convenzioni, progetti comuni, acquisti condivisi e interventi mirati alle difficoltà operative. Nessuna riceve supporto dall’amministrazione. La loro forza sta nella capacità di creare reti di scambio e di interlocuzione con gli enti locali, ma la cultura dell’associazionismo è ancora debole: prevale l’individualismo dei dirigenti.

La maggior parte delle associazioni è regolata da statuti e atti pubblici. Se fosse pienamente attuato il dettato costituzionale, potrebbero diventare un **terzo soggetto istituzionale**, accanto a Stato, Regioni ed enti locali, dotato di autonomia funzionale e responsabile dell’erogazione del servizio di istruzione secondo il principio di sussidiarietà orizzontale.

Solo un sistema di scuole realmente autonome può controbilanciare la centralità dello Stato. L’autonomia si regge solo all’interno di reti e richiede una governance locale in cui Regioni ed enti locali esercitino le funzioni amministrative previste dalla Costituzione.

L’autonomia scolastica è nata debole perché non è stata una riforma di sistema condivisa, ma un provvedimento incidentale nella riforma della pubblica amministrazione. L’associazionismo avrebbe potuto trovare fondamento negli accordi tra pubbliche amministrazioni previsti dalla legge 241/1990, ma ciò non è avvenuto: le associazioni sono rimaste soggetti di diritto privato, pur essendo composte da enti pubblici. ■



## CAPITOLO 15

# Strutture e servizi a supporto delle scuole autonome

### 15.1

#### Territorio, autonomie e qualità del sistema formativo

■ Il protagonismo dei soggetti pubblici è alla base della territorialità della scuola. La collaborazione tra autonomie scolastiche e autonomie territoriali sostiene la qualificazione permanente del sistema formativo, migliorando i servizi dedicati all'innovazione curricolare, alla lotta alla dispersione, all'integrazione scuola-formazione-lavoro e alla promozione del benessere scolastico e sociale. Particolare attenzione è rivolta agli alunni con disabilità, ai gruppi svantaggiati e all'educazione degli adulti.

Le reti tra scuole e altre agenzie educative integrano competenze nei settori dell'informazione, della documentazione e della formazione. Le sinergie istituzionali

generano anche un'integrazione culturale, sociale e didattica, valorizzando i luoghi di apprendimento presenti sul territorio. Il miglioramento degli enti formativi si fonda sull'innovazione metodologico-didattica, sulla rimotivazione degli studenti e sull'orientamento.

Occorre costruire un sistema educativo centrato sulla valorizzazione delle autonomie, capace di rispondere ai bisogni professionali del tessuto socio-economico locale e di anticiparne l'evoluzione. L'integrazione tra scuole ed enti locali è un indicatore di qualità: nei percorsi integrati il successo formativo aumenta soprattutto per gli studenti più a rischio di dispersione.

Se la politica scolastica nazionale sosterrà lo sviluppo dell'autonomia, il governo periferico della scuola produrrà una connessione sempre più stretta tra cultura locale e organizzazione della formazione. Si è ormai in presenza di una vera e propria **“pedagogia regionale”**, radicata nei contesti storici e ambientali.

### 15.2

#### Documentazione e cultura dell'informazione

■ Educare la scuola a un “costume documentario” significa favorire la comunicazione e l'utilizzo dell'enorme

quantità di informazioni prodotte, spesso non valorizzate. L'educazione dell'utenza — come fruitore e produttore di informazione — è un compito delle componenti territoriali del sistema, anche attraverso reti e banche dati informatizzate.

La documentazione si afferma come **metodologia di lavoro**:

- valorizza il patrimonio sommerso di esperienze;
- stimola la comunicazione tra livelli scolastici;
- diffonde la ricerca metodologico-didattica;
- organizza risorse strumentali e umane;
- favorisce l'interazione tra competenze professionali e istituzionali.

L'obiettivo è costruire un **ecosistema culturale territoriale**. Ai Comuni spetta rendere fruibili i beni culturali e ambientali anche sul piano didattico, integrandoli nella documentazione scolastica. I **Centri Territoriali** (art. 7, DPR 275/1999) sono sedi idonee per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di formazione, sostenere la ricerca e sviluppare nuove professionalità come il documentalista.

Una scuola che rivendica autonomia progettuale ha bisogno di supporti tecnici efficienti e vicini alla propria realtà, per cambiare dall'interno e rispondere alla domanda di formazione e cultura del territorio.

### 15.3

## Comunità professionali e crescita docente

■ Per sostenere l'autonomia è necessario costruire **forti comunità professionali**, interne ed esterne alle scuole. Gli insegnanti devono disporre di spazi dedicati alla ricerca, allo scambio di pratiche e alla riflessione professionale.

Storicamente, diverse strutture hanno svolto questa funzione:

- Centri Didattici Nazionali (anni '50);
- Istituti Regionali (anni '70);
- Uffici Studi dei Provveditorati;
- distretti scolastici.

Queste esperienze hanno generato una pluralità di funzioni: aggiornamento, documentazione, consulenza, biblioteche, assistenza tecnica, ricerca, pubblicazioni. Le differenze territoriali sono notevoli e richiedono strategie flessibili.

La crescita professionale richiede luoghi stabili di dialogo e strumenti per analizzare i livelli di apprendimento e la qualità dell'insegnamento. Le associazioni professionali possono svolgere un ruolo importante come terminali di confronto permanente.

Occorre riorganizzare sul territorio funzioni di supporto tecnico e progettuale attraverso **centri di servizio**,

capaci di offrire consulenza e sostegno alle scuole e alle reti. Questi centri devono disporre di professionalità elevate, sedi adeguate e strumentazioni moderne.

Si tratta di **laboratori territoriali** attivati da scuole, operatori o associazioni, con modalità operative flessibili e non necessariamente permanenti. Le scuole devono diventare veri e propri laboratori di sviluppo professionale, rispondendo alle esigenze dei "professionisti riflessivi".

Un centro territoriale può offrire:

- supporto alla didattica e all'innovazione;
- ricerca e sviluppo;
- formazione docenti;
- gestione della conoscenza;
- supporto tecnologico;
- mappatura dei bisogni e delle risorse del territorio.

La prima funzione è quella di **medioteca**, che offre materiali, tecnologie educative, pubblicazioni e assistenza all'uso. La mediateca diventa motore dell'innovazione pedagogica.

Il centro organizza anche attività seminariali, incontri con esperti, esposizioni di esperienze didattiche e iniziative di formazione permanente, indispensabili in una società in rapido cambiamento.

Il centro funge da **mediatore culturale** tra scuola e comunità, sostenendo la progettazione partecipata del PTOF e promuovendo la cooperazione tra risorse umane, organizzative e culturali.

Le scuole che realizzano progetti innovativi possono diventare esse stesse centri risorse, laboratori di documentazione e formazione.

### 15.4

## Funzioni strategiche dei centri territoriali

■ I centri territoriali possono trasformare qualitativamente il lavoro scolastico, accompagnando il cambiamento avviato con l'autonomia e contribuendo alla costruzione della **storia materiale della didattica**.

Essi sono luoghi culturali di incontro, capaci di proporre strategie innovative e di collegare scuole e agenzie educative in un sistema formativo integrato.

Il regolamento dell'autonomia prevedeva laboratori territoriali con funzioni di ricerca, formazione, documentazione e orientamento. Il centro territoriale non eroga direttamente formazione, ma sostiene la qualificazione del sistema attraverso:

- analisi della domanda;
- ricerca e documentazione;
- osservazione dell'innovazione;
- supporto alla programmazione territoriale;
- monitoraggio della qualità.

Il laboratorio valuta il **prodotto didattico**, non la scuola, inserendolo in circuiti di qualità.

I laboratori, grazie al loro autogoverno, possono operare senza i vincoli burocratici e offrire servizi, competenze e informazioni alle scuole autonome.

Gli enti locali, in collaborazione con le scuole, gestiscono servizi di supporto per alunni con disabilità, educazione degli adulti, orientamento, continuità educativa, prevenzione della dispersione e educazione alla salute.

Il laboratorio territoriale tesse la rete della qualità del sistema formativo, evitando isolamento e autoreferenzialità, e sviluppa una comunità di ricerca.

### 15.5

#### Documentazione come memoria, ricerca e innovazione

■ La documentazione è essenziale per condividere conoscenza, valutare materiali e far circolare le esperienze didattiche. Documentare significa descrivere processi, narrare esperienze, raccogliere materiali multimediali.

La documentazione:

- costruisce memoria professionale;
- sostiene la progettazione educativa;
- favorisce la consapevolezza del proprio lavoro;
- promuove la collaborazione;
- alimenta la ricerca didattica.

I centri territoriali devono evitare l'isolamento e sostenere lo scambio continuo tra scuole. La documentazione valorizza la diversità dei territori e stimola la collaborazione.

Le reti telematiche sono importanti, ma non sostituiscono i livelli territoriali: la documentazione deve essere mirata e di qualità, con linguaggi controllati e standard europei.

Documentare significa produrre riflessione, non solo registrare fatti. A livello individuale favorisce la rilettura critica della propria pratica; a livello di gruppo promuove confronto e cooperazione.

### 15.6

#### Le esperienze di Piacenza e Rimini

■ La collaborazione tra ENAIP Piacenza e Rimini e due centri territoriali ha mostrato come sia possibile costruire un sistema integrato di innovazione locale. Le attività hanno riguardato documentazione, progettazione, comunicazione, tecnologie, ricerca e formazione.

La documentazione e la ricerca condivisa hanno favorito la nascita di una rete professionale che sostiene

il miglioramento continuo dei processi di apprendimento. I centri raccolgono stimoli, domande ed esperienze, trasformandole in riflessione e innovazione.

La qualificazione dell'apprendimento deve partire dai sistemi locali, con scuole autonome che partecipano a reti e consorzi. I partenariati internazionali si sviluppano tra contesti formativi specifici.

Piacenza ha puntato sulla documentazione; Rimini sul coordinamento dei servizi formativi e sull'innovazione didattica per studenti in difficoltà. Queste esperienze mostrano come il sistema formativo debba superare i confini istituzionali e diventare un grande obiettivo pubblico.

### 15.7

#### La "memoria organizzata" del Liceo Gioia

■ Il Liceo Classico "M. Gioia" di Piacenza ha istituito un centro di documentazione come **memoria organizzata** dell'istituto. La documentazione, inizialmente percepita come onerosa, è diventata una necessità strutturale per fissare principi e processi dell'autonomia.

Il centro, ospitato nella biblioteca, raccoglie, cataloga e comunica materiali didattici e progettuali. Cura il "residuo" dell'anno scolastico, evitando che esperienze preziose vadano perdute.

Gestisce documenti programmatici, elaborati degli studenti, materiali di aggiornamento, creando dossier tematici e cataloghi informatizzati. Promuove l'autovalutazione dei docenti attraverso schede descrittive che evidenziano punti di forza e criticità.

La comunicazione avviene tramite rete interna, web e sistemi documentali nazionali e internazionali, garantendo accesso immediato e autonomo ai materiali.

Il centro offre anche consulenza ai docenti neoassunti e ai tirocinanti, orientandoli nella complessità dell'istituto e mettendo a disposizione il patrimonio documentale. ■



## CAPITOLO 16

# Gli ambienti di apprendimento

L'ambiente è il “terzo educatore”, affermava Loris Malaguzzi. Eppure, per molti anni, l'edilizia scolastica ha ricevuto risorse marginali, con interventi sporadici e spesso legati a emergenze. Solo con la legge 107/2015 si è tentato di dare stabilità alla programmazione, mentre il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** ha rappresentato un'occasione straordinaria per ripensare gli edifici scolastici alla luce dell'innovazione didattica, del digitale e dei nuovi stili di apprendimento.

### 16.1

#### Evoluzione normativa e criticità dell'edilizia scolastica

■ La legge del 1996 chiarì le competenze degli enti locali e istituì l'Osservatorio nazionale e l'Anagrafe del-

l'edilizia scolastica, strumenti pensati per un database unico nazionale, ma attuati in modo disomogeneo. Le norme tecnico-costruttive del 1975 furono abrogate, chiedendo alle Regioni di elaborarne di nuove, ma il processo fu lento e solo il PNRR ha introdotto indicazioni più innovative.

Le rilevazioni mostrano un quadro critico, con forti divari territoriali:

- carenze di sicurezza e accessibilità;
- scarso rendimento energetico;
- edifici obsoleti, anche recenti;
- necessità di ripensare il rapporto tra architettura e pedagogia.

Per oltre un secolo la scuola è coincisa con l'aula tradizionale, organizzata in corpi aula-corridoio. Solo in tempi più recenti si sono sviluppate tipologie più aperte, come la “scuola-casa” di ispirazione montessoriana o la “scuola-strada”, integrata con gli spazi pubblici.

### 16.2

#### Mensa, benessere e nuove esigenze

■ La mensa, nata come servizio assistenziale, è diventata parte integrante del progetto educativo, soprattutto con il tempo pieno. Oggi il PNRR la considera un elemento strategico per ampliare i tempi della formazione,

sostenere la flessibilità didattica e rafforzare i rapporti scuola-famiglia-territorio.

Il benessere negli edifici richiede:

- controllo di temperatura e umidità;
- climatizzazione, ancora poco diffusa;
- materiali e soluzioni bioclimatiche;
- spazi adeguati per attività estive e orari prolungati.

Le norme del 2013 hanno introdotto il concetto di **spazi di apprendimento flessibili**, superando l'idea di ambienti destinati a un'unica funzione. La scuola deve essere uno spazio integrato, abitabile in ogni momento, con ambienti interoperabili e adattabili.

### 16.3

#### **Documentazione, archivi e memoria istituzionale**

■ Negli anni in cui si valorizzava la documentazione didattica, si affermava l'idea che la scuola dell'autonomia dovesse conservare la propria memoria per condividerla e trasformarla in crescita professionale. Gli archivi diventano **centri di documentazione**, luoghi in cui le in-

formazioni non solo si conservano, ma si manipolano e generano nuova conoscenza.

La sicurezza degli edifici, già allora, era un tema centrale: norme antisismiche, materiali antisdrucchiolo, infissi antisfondamento, piani antincendio, arredi funzionali e coerenti con nuovi modelli educativi.

### 16.4

#### **La legge 107/2015 e la nuova stagione dell'edilizia scolastica**

■ La legge 107 ha introdotto criteri architettonici, tecnologici e impiantistici avanzati, con attenzione a:

- sicurezza strutturale;
- nuovi ambienti di apprendimento;
- apertura al territorio.

Il Fondo unico per l'edilizia scolastica (dal 2022) ha centralizzato le risorse. Il Piano Nazionale Scuola Digitale ha finanziato laboratori, biblioteche e reti; il programma Scuola Sicura ha sostenuto l'adeguamento sismico; è stata istituita la Giornata internazionale per la sicurezza nelle scuole.



L'Osservatorio per l'edilizia scolastica è finalmente operativo e ogni scuola può disporre del **fascicolo del fabbricato** aggiornato annualmente.

## 16.5

### Linee guida europee per gli ambienti di apprendimento

■ Nel 2017 European Schoolnet ha pubblicato linee guida che propongono spazi flessibili, capaci di sostenere:

- lavoro di gruppo;
- apprendimento capovolto;
- project-based learning;
- problem solving;
- didattica laboratoriale.

Gli spazi diventano **agenti di cambiamento**: la tecnologia consente agli studenti di comunicare con il mondo esterno, riconoscere che l'apprendimento avviene anche fuori dalla scuola e assumere un ruolo attivo.

Gli ambienti devono:

- favorire autonomia e auto-organizzazione;

- permettere configurazioni variabili;
- sostenere compresenza e team teaching;
- integrare dispositivi digitali (tablet, iPad, realtà virtuale).

## 16.6

### Linee guida per la scuola futura

■ Il PNRR richiede una svolta culturale: progettare la scuola del futuro significa integrare pedagogia, architettura, tecnologia e comunità educante. Le caratteristiche individuate sono:

- **Scuola di qualità**: edificio civico, integrato nel territorio.
- **Scuola a basso consumo**: efficienza energetica, qualità dell'aria, materiali naturali.
- **Scuola sostenibile**: materiali ecocompatibili, strutture in legno.
- **Scuola aperta**: palestra, mensa, auditorium, biblioteca, laboratori fruibili tutto il giorno.
- **Scuola dentro-fuori**: continuità con spazi verdi e aree esterne.



- **Scuola per l'apprendimento:** didattica attiva, aule polifunzionali, configurazioni variabili.
- **Scuola per chi lavora:** spazi per docenti, colloqui, lavoro individuale e comunità professionale.
- **Scuola per i cinque sensi:** approccio multisensoriale, manualità, inclusione.
- **Scuola attrezzata:** arredi flessibili e riconfigurabili.
- **Scuola connessa:** tecnologie integrate e didattica digitale.

Esperienze innovative sono già presenti in Italia: l'Emilia-Romagna valorizza la componente naturale e la progettazione partecipata; il modello "Senza Zaino" promuove ambienti diversificati e comunità educante; progetti come quelli di Stefano Boeri propongono aule fluide, modulari, con spazi per video, podcast e creatività.

## 16.7

### Spazi educativi: il modello 1+4 dell'INDIRE

■ L'INDIRE propone il modello **1+4**, composto da:

- un ambiente polifunzionale per il gruppo classe;
- quattro spazi complementari:
  - agorà;
  - spazio individuale;
  - spazio di gruppo;
  - spazio per esplorazione e scoperta;
  - spazio informale.

I bambini sono "nomadi": hanno bisogno di muoversi, esplorare, sperimentare. Da qui l'idea di **aula plus** e di atelier artistici, multimediali e manipolativi.

La didattica per competenze richiede:

- interdisciplinarietà;
- attività laboratoriali;
- aule tematiche;
- moduli basati su fenomeni di realtà;
- comunità educante come ecosistema.

La scuola diventa luogo di dialogo tra generazioni, culture e associazioni del territorio, aperta anche la sera, nei weekend e d'estate.

## 16.8

### Personalizzazione, autonomia e nuovi modi di apprendere

- Per creare ambienti personalizzati occorre modificare:
- tempi;
  - spazi;
  - rapporti studenti-docenti;
  - metodi di insegnamento.

L'apprendimento deve diventare un desiderio personale, con la lezione tradizionale come completamento del lavoro autonomo. La giornata scolastica deve consentire ritmi individuali, gruppi ridotti, peer tutoring e spazi flessibili.

Gli studenti devono poter imparare anche in modo informale, in ambienti rilassati e non monitorati, simili a quelli di casa.

## 16.9

### Sicurezza: un prerequisito imprescindibile

■ La sicurezza è parte integrante dell'ambiente di apprendimento. Tuttavia:

- solo 1 scuola su 3 è accessibile;
- solo l'11,4% è costruita secondo normativa antisismica;
- meno del 5% è adeguata sismicamente;
- il 43% degli edifici si trova in zone ad alto rischio sismico.

Le disuguaglianze territoriali sono marcate: in Campania e Calabria c'è il 20% in meno di spazi adeguati; in Toscana e Liguria oltre il 70% delle scuole ha la mensa, contro il 17% del Sud.

Le certificazioni migliorano, ma restano lacune: solo il 51% ha il certificato antincendio, il 56% l'agibilità, il 65% la conformità degli impianti.

La qualità dell'aria, il sovraffollamento e la gestione degli spazi sono elementi cruciali, come emerso durante la pandemia.

## 16.10

### Innovazione e territorio: un ecosistema educativo

■ Il **Piano Scuola 4.0** introduce:

- **Next Generation Classrooms:** aule digitali, flessibili, immersive;
- **Next Generation Labs:** laboratori per le professioni digitali del futuro.

Gli spazi dell'apprendimento sono interconnessi con il territorio: alimentano l'intelligenza collettiva, costruiscono competenze e relazioni, generano nuova cittadinanza. La scuola diventa:

- presidio del territorio;
- luogo di appartenenza;
- motore di rigenerazione urbana;
- nodo di una rete educativa diffusa.

Architettura e pedagogia, insieme, possono contrastare dispersione, degrado e spopolamento, costruendo comunità consapevoli e partecipi. ■



## CAPITOLO 17

# Venticinque anni di autonomia scolastica: un viaggio italiano tra promesse, realtà e futuro

L'autonomia arrivò così: **non come un atto di rottura**, ma come la risposta a un bisogno profondo. Il legislatore non fece altro che riconoscere ciò che già stava accadendo: le scuole avevano bisogno di margini di libertà per progettare, sperimentare, dialogare con il territorio. Il DPR 275/1999 fu il primo tentativo di dare forma normativa a questa spinta culturale.

### 17.1

#### Un'idea che nasce da lontano

■ Quando si parla di autonomia scolastica, si tende a far coincidere tutto con il 1997, con la Legge 59 e il famoso DPR 275/1999. Ma la verità è che l'autonomia era nell'aria già da molto prima. Negli anni Ottanta e Novanta, mentre l'Italia cambiava pelle, anche la scuola iniziava a percepire che il modello centralistico non reggeva più. Le classi diventavano più eterogenee, i territori più complessi, le famiglie più esigenti. E la scuola, con i suoi programmi ministeriali rigidi e la sua struttura gerarchica, sembrava sempre più un organismo che respirava a fatica.

### 17.2

#### Le luci: ciò che l'autonomia ha davvero cambiato

#### 17.2.1

##### Il PTOF come specchio identitario: quando le scuole italiane hanno imparato a raccontarsi

● Quando, alla fine degli anni Novanta, il legislatore introdusse l'autonomia scolastica con la Legge 59/1997 e il successivo DPR 275/1999, forse non immaginava fino in fondo quale trasformazione culturale avrebbe innescato. La scuola italiana, abituata per decenni a muoversi dentro un sistema centralizzato, uniforme, scandito da programmi ministeriali e da una rigida catena gerarchica,

si trovò improvvisamente davanti a un compito nuovo: definire sé stessa.

Il Piano dell'Offerta Formativa – poi evoluto nel PTOF con la Legge 107/2015 – fu lo strumento attraverso cui questa trasformazione prese forma. Non era un semplice documento amministrativo, né un elenco di attività. Era, per la prima volta, un atto identitario. Un luogo in cui una scuola poteva guardarsi allo specchio e chiedersi: “Chi siamo? Qual è la nostra storia? Qual è il nostro modo di stare nel mondo?”

Per molte istituzioni scolastiche, questo esercizio fu quasi liberatorio. Dopo anni trascorsi a eseguire indicazioni dall'alto, il PTOF offriva la possibilità di immaginare, di scegliere, di progettare. Era come se la scuola, per la prima volta, potesse respirare a pieni polmoni.

Scrivere il PTOF significava sedersi attorno a un tavolo – dirigenti, docenti, personale ATA, famiglie, studenti – e provare a costruire una narrazione comune. Non era un atto solitario, ma un processo collettivo. E in quel processo, molte scuole scoprirono una voce che non sapevano di avere.

Un istituto tecnico del Piemonte, ad esempio, colse l'occasione per interrogarsi sul proprio territorio. La città stava cambiando: le fabbriche si stavano automatizzando, le imprese cercavano nuove competenze, la robotica iniziava a entrare nei reparti produttivi. La scuola, osservando quel cambiamento, decise di trasformarlo in un'opportunità. Nel PTOF comparve un percorso verticale sulla robotica, quando ancora non esistevano linee

guida nazionali né finanziamenti dedicati. Era una scelta audace, quasi visionaria. Negli anni successivi, quel percorso sarebbe diventato un polo regionale, attirando studenti, imprese, collaborazioni universitarie. Tutto era nato da una domanda semplice: “Chi vogliamo essere per il nostro territorio?”

In Sicilia, un istituto comprensivo scelse una strada diversa. Il contesto sociale era complesso, segnato da fragilità economiche e da una presenza forte della criminalità organizzata. La scuola decise che il proprio compito non poteva limitarsi alla didattica tradizionale. Nel PTOF inserì un percorso organico di educazione alla legalità, non come progetto aggiuntivo, ma come asse portante dell'identità scolastica.

Magistrati, associazioni antimafia, volontari, genitori: tutti furono coinvolti in un lavoro che trasformò la scuola in un presidio culturale. Gli studenti partecipavano a laboratori di giornalismo, a incontri con testimoni, a percorsi di cittadinanza attiva. Il PTOF non era più un documento: era un manifesto, una dichiarazione di impegno civile.

Il PTOF ha costretto le scuole a fare qualcosa che per decenni non era stato richiesto: pensarsi come organizzazioni complesse, non come semplici luoghi di erogazione di lezioni.

Per molti docenti è stato un passaggio difficile, quasi destabilizzante. Ma è stato anche un passaggio necessario: l'autonomia non poteva esistere senza una cultura della progettualità.



Un aspetto spesso sottovalutato è il valore democratico del PTOF. Per la prima volta, le famiglie e gli studenti potevano leggere – nero su bianco – quali erano le scelte educative della scuola. Potevano discuterle, proporre modifiche, partecipare alla loro costruzione.

Il PTOF ha reso la scuola trasparente, leggibile, aperta. Ha trasformato la progettazione educativa in un processo pubblico, non più confinato nelle stanze dei docenti.

In molte scuole, questo ha generato un dialogo nuovo con il territorio:

- consigli comunali che discutevano i progetti scolastici;
- associazioni che proponevano collaborazioni;
- famiglie che partecipavano alla definizione delle priorità educative.

Guardando indietro, a venticinque anni di distanza, si può dire che il PTOF sia stato uno degli strumenti più trasformativi dell'autonomia. Non perché abbia risolto tutti i problemi – anzi, spesso è stato percepito come un adempimento burocratico – ma perché ha introdotto un modo nuovo di pensare la scuola. Ha insegnato alle istituzioni scolastiche a guardarsi dentro, a valorizzare le proprie risorse, riconoscere le proprie specificità, a dialogare con il territorio. In altre parole, ha insegnato loro a immaginarsi, e immaginarsi è il primo passo per trasformarsi. Se c'è un'eredità che l'autonomia ha lasciato alle scuole italiane, è proprio questa: la consapevolezza di essere soggetti capaci di visione, non semplici esecutori. Il PTOF ha rappresentato il primo vero atto di emancipazione culturale della scuola italiana. Ha dato forma a un'identità che per decenni era rimasta implicita, soffocata, inespressa. Ha permesso alle scuole di dire, finalmente: “Non siamo tutte uguali. E non dobbiamo esserlo.”

### 17.2.2

#### Innovazioni nate dal basso, non dai decreti

• Molte delle innovazioni che oggi consideriamo “normali” sono nate proprio grazie all'autonomia: le classi aperte e i gruppi di livello, la didattica laboratoriale, gli ambienti innovativi e flessibili, le reti di scuole, l'uso pedagogico – didattico del digitale. Tutte queste “novità” sono nate dal basso, da qualcuno che in una scuola, ha potuto dire: “**Proviamo**”. L'autonomia ha aperto la scuola al territorio. Non più un edificio chiuso, ma un nodo di una rete più ampia. Tanti sono gli esempi concreti: convenzioni con università per la ricerca educativa; progetti con musei, teatri, associazioni sportive; PCTO costruiti con imprese, enti locali, fondazioni; reti di scopo per l'inclusione e il contrasto alla dispersione. In molte città, la scuola è diventata **un attore civico**, non più un'istituzione isolata.

Se il PTOF ha rappresentato per le scuole italiane il primo vero esercizio di autorappresentazione, il passo successivo è stato altrettanto significativo: una volta imparato a raccontarsi, molte scuole hanno iniziato a **reinventarsi**. È come se, dopo aver trovato la propria voce, avessero scoperto anche la propria capacità di immaginare nuove forme di fare scuola. E queste forme non sono nate da decreti ministeriali o da riforme calate dall'alto, ma da un movimento lento, diffuso, quotidiano, che ha preso forma dentro le comunità scolastiche.

L'autonomia ha liberato energie che erano già presenti, ma che per anni erano rimaste inesprese. Ha permesso ai docenti di sperimentare, di provare strade nuove, di mettere in discussione abitudini consolidate. Così, senza proclami, sono nate molte delle innovazioni che oggi consideriamo quasi scontate: le classi aperte, i gruppi di livello, la didattica laboratoriale, gli ambienti flessibili, l'uso pedagogico del digitale. Non erano previste da nessuna norma specifica, non erano imposte da nessun obbligo: erano semplicemente **possibili**. E quando qualcosa diventa possibile, la scuola italiana – che è molto più creativa di quanto spesso si creda – trova il modo di farlo accadere.

Le classi hanno iniziato a muoversi, a respirare. Gli studenti non erano più confinati in gruppi rigidi, ma potevano lavorare in spazi diversi, con ritmi diversi, su attività diverse. La didattica laboratoriale, che per anni era stata evocata nei documenti ministeriali senza mai trovare un vero spazio, ha finalmente trovato terreno fertile: non più un'eccezione, ma un modo di pensare l'apprendimento come esperienza, come costruzione attiva, come incontro con il mondo.

Parallelamente, gli spazi scolastici hanno iniziato a trasformarsi. Molto prima che si parlasse di “ambienti innovativi di apprendimento”, molte scuole avevano già iniziato a ripensare le proprie aule, a spostare banchi, a creare angoli di lettura, a trasformare corridoi in luoghi di lavoro, a immaginare biblioteche come spazi di comunità. Non era una rivoluzione architettonica, ma una rivoluzione culturale: lo spazio diventava parte della pedagogia, non più semplice contenitore.

Anche il digitale ha seguito lo stesso percorso. Non è entrato nella scuola perché imposto da una norma, ma perché molti docenti hanno iniziato a percepirlo come un linguaggio utile, come un ponte verso il mondo degli studenti, come uno strumento per rendere visibili concetti complessi. L'autonomia ha permesso loro di sperimentare, di introdurre strumenti nuovi, di costruire percorsi che univano tradizione e innovazione senza contrapporre.

Ma forse la trasformazione più profonda è stata un'altra: la scuola ha iniziato ad **aprire le sue porte**. Non era più un edificio chiuso, separato dal territorio, ma un nodo di una rete più ampia. L'autonomia ha reso possi-

bile ciò che per anni era stato solo auspicato: la costruzione di alleanze educative con università, musei, teatri, associazioni sportive, enti locali, fondazioni, imprese. La scuola non era più un luogo che “riceveva” il territorio, ma un luogo che **dialogava** con esso, che lo interpretava, che lo trasformava e ne veniva trasformata.

In molte realtà, questa apertura ha assunto forme diverse: collaborazioni con istituzioni culturali, percorsi di orientamento costruiti insieme alle imprese, progetti di cittadinanza attiva con associazioni locali, iniziative di inclusione condivise con servizi sociali e sanitari. Non era un semplice ampliamento dell’offerta formativa: era un modo nuovo di essere scuola, un modo che riconosceva la complessità del presente e la necessità di costruire risposte collettive.

Anche le reti di scuole, nate spontaneamente, hanno rappresentato una delle espressioni più mature dell’autonomia. Non reti burocratiche, ma reti vive, costruite per condividere idee, strumenti, percorsi, per sostenersi reciprocamente, per affrontare insieme sfide comuni come l’inclusione, la dispersione, l’innovazione didattica. La collaborazione, che per anni era stata evocata come principio astratto, è diventata pratica quotidiana.

In questo movimento diffuso, lento ma inesorabile, la scuola italiana ha dimostrato una vitalità sorprendente. Molte delle innovazioni che oggi consideriamo “normali” sono nate così: da un’intuizione, da un gruppo di docenti motivati, da un dirigente che ha creduto in un’idea, da una comunità che ha deciso di provarci. Non sono nate da un decreto, ma da un bisogno. Non sono nate dall’alto, ma dal basso. E l’autonomia ha dato loro lo spazio per crescere.

In fondo, è questo il cuore dell’autonomia: non la libertà di fare tutto, ma la possibilità di fare **meglio**, di fare **insieme**, di fare **in modo diverso** quando il contesto lo richiede. È la possibilità di immaginare la scuola non come un’istituzione immobile, ma come un organismo vivo, capace di adattarsi, di innovare, di costruire risposte nuove a bisogni nuovi.

Ed è proprio in questa capacità di innovare dal basso che si trova una delle eredità più preziose dei venticinque anni di autonomia: la consapevolezza che la scuola italiana, quando le si dà fiducia, sa trasformarsi.

### 17.2.3

#### Una nuova leadership

● Se l’autonomia ha insegnato alle scuole a raccontarsi e a immaginarsi, ha anche trasformato in modo radicale la figura che più di tutte ha dovuto incarnare questo cambiamento: il dirigente scolastico. Prima dell’autonomia, il preside era soprattutto un garante della disciplina, un custode dell’ordine interno, un funzionario che applicava norme e vigilava sul corretto svolgimento delle

lezioni. La sua autorità era riconosciuta, ma era un’autorità prevalentemente formale, inscritta in un modello amministrativo che non gli chiedeva di essere un leader, ma un supervisore.

Con l’autonomia, tutto questo è cambiato. Il D.Lgs. 165/2001 ha segnato una svolta profonda, introducendo una leadership che non era più soltanto disciplinare, ma anche educativa, organizzativa, strategica. Il dirigente scolastico non era più chiamato a “gestire” la scuola, ma a guidarla, a darle una direzione, a costruire una visione condivisa. Era una trasformazione culturale prima ancora che normativa: la scuola diventava un’organizzazione complessa, e come tutte le organizzazioni complesse aveva bisogno di una guida capace di leggere il contesto, di interpretare i bisogni, di costruire alleanze, di sostenere l’innovazione.

Questa nuova leadership non poteva essere esercitata da soli. L’autonomia ha reso evidente che nessun dirigente, per quanto competente, può reggere da solo il peso di una scuola che progetta, innova, si apre al territorio, costruisce reti, affronta sfide educative sempre più complesse. È in questo spazio che sono nati, quasi naturalmente, gli staff di direzione, le funzioni strumentali, i referenti di progetto, i gruppi di lavoro permanenti. Non erano semplici incarichi: erano i primi segni di una leadership distribuita, di una responsabilità condivisa, di una scuola che iniziava a riconoscere il valore del lavoro collegiale.

In molte realtà, questo ha generato una cultura di collaborazione che prima non esisteva. I docenti hanno iniziato a sentirsi parte di un progetto più ampio, non più semplici esecutori di programmi, ma protagonisti di un percorso comune. Le riunioni non erano più solo momenti di comunicazione verticale, ma luoghi di confronto, di analisi, di costruzione di idee. La progettazione non era più un atto individuale, ma un processo collettivo. E il dirigente, in questo nuovo scenario, non era più il vertice solitario di una piramide, ma il nodo centrale di una rete di relazioni professionali.

Questa trasformazione ha avuto effetti profondi anche sul modo in cui la scuola si percepiva. Una scuola che si racconta attraverso il PTOF, che innova dal basso, che si apre al territorio, ha bisogno di una leadership capace di tenere insieme tutte queste dimensioni. Una leadership che sappia ascoltare, mediare, orientare, sostenere. Una leadership che non si limiti a garantire il rispetto delle norme, ma che sappia dare forma a un’identità, a una direzione, a un senso.

Il dirigente scolastico è diventato, nel tempo, una figura ibrida: parte amministratore, parte pedagogo, parte mediatore culturale, parte manager pubblico. Una figura che deve conoscere la normativa, ma anche saper leggere i bisogni educativi; che deve saper gestire risorse, ma anche motivare le persone; che deve garantire tra-



sparenza, ma anche costruire fiducia; che deve rispondere a responsabilità crescenti, ma anche proteggere la comunità scolastica da un eccesso di burocrazia.

In questo quadro, la nascita degli staff e dei gruppi di lavoro non è stata un semplice adattamento organizzativo, ma una vera e propria evoluzione culturale. Ha significato riconoscere che la scuola non può essere governata da una sola persona, che la complessità richiede pluralità di sguardi, che la qualità educativa nasce dal confronto e non dall'isolamento. Ha significato, soprattutto, costruire una comunità professionale capace di assumersi responsabilità condivise.

È in questa dimensione che la leadership scolastica ha trovato la sua forma più autentica: non un potere esercitato dall'alto, ma un processo che si costruisce insieme, giorno dopo giorno, nelle scelte quotidiane, nelle relazioni, nella capacità di trasformare le difficoltà in opportunità. Una leadership che non si impone, ma si riconosce; che non comanda, ma orienta; che non controlla, ma accompagna.

E forse è proprio qui che si vede il vero lascito dell'autonomia: non solo nelle innovazioni didattiche, non solo nei progetti, non solo nelle aperture al territorio, ma nella nascita di una nuova cultura professionale, in cui la scuola non è più un insieme di individui, ma una comunità che pensa, decide e agisce insieme.

### 17.3

#### **Le ombre: ciò che non ha funzionato o è rimasto sospeso**

##### 17.3.1

#### **L'autonomia senza risorse: la promessa incompiuta**

● Quando, alla fine degli anni Novanta, l'autonomia scolastica venne introdotta nel sistema italiano, fu percepita come una svolta epocale. Per la prima volta, le scuole non erano più semplici terminali amministrativi di un centro decisionale distante, ma diventavano soggetti dotati di una propria identità progettuale, chiamati a interpretare il territorio, a dialogare con le comunità, a costruire percorsi educativi coerenti con i bisogni reali degli studenti. L'autonomia prometteva libertà, responsabilità, capacità di scelta. Prometteva, soprattutto, di restituire alla scuola una voce propria.

Eppure, nel corso dei venticinque anni successivi, questa promessa si è intrecciata con una contraddizione che ha finito per segnare profondamente l'esperienza quotidiana delle istituzioni scolastiche: alle scuole sono state affidate responsabilità sempre più ampie, senza che a questa espansione corrispondesse

un adeguato rafforzamento degli strumenti necessari per sostenerle. È come se il sistema avesse chiesto alle scuole di diventare adulte, ma senza fornire loro l'equipaggiamento minimo per affrontare il viaggio. L'autonomia è stata, fin dall'inizio, un progetto ambizioso sostenuto da risorse fragili.

I dati economici e comparativi rendono evidente questa asimmetria. L'Italia continua a investire in istruzione una quota del proprio PIL che si aggira intorno al 4%, un valore stabilmente inferiore alla media europea, che si colloca attorno al 5%. Anche la spesa per studente rimane più bassa rispetto ai paesi OCSE più avanzati, con una differenza che oscilla intorno al 20%. A questo quadro si aggiunge un elemento strutturale raramente tematizzato nel dibattito pubblico: il personale amministrativo delle scuole italiane è tra i più ridotti d'Europa, sia in termini assoluti sia in rapporto alla complessità delle funzioni richieste. È un dato che pesa, perché l'autonomia non è un'idea astratta: è un'architettura organizzativa che vive o muore sulla solidità delle sue strutture di supporto.

In questo scenario, le scuole autonome si sono trovate a gestire un carico di lavoro che, anno dopo anno, si è fatto più articolato e più pressante. La progettazione è diventata sempre più complessa, intrecciata con bandi, indicatori di risultato, monitoraggi e rendicontazioni. I fondi, spesso vincolati e frammentati, hanno richiesto competenze amministrative e contabili che non sempre erano presenti negli organici. Le piattaforme digitali, nate con l'intento di semplificare, si sono moltiplicate fino a costituire un ecosistema eterogeneo e talvolta incoerente, che ha imposto alle segreterie un continuo adattamento. Le responsabilità, infine, si sono stratificate: sicurezza, privacy, trasparenza, inclusione, orientamento, valutazione, PNRR, solo per citare alcune delle aree che hanno conosciuto un'espansione significativa.

Tutto questo è avvenuto mentre le segreterie scolastiche, già storicamente sottodimensionate, venivano ulteriormente ridotte o lasciate senza un adeguato ricambio generazionale. In molti istituti, pochi assistenti amministrativi hanno dovuto sostenere un volume di lavoro che, in altri sistemi europei, sarebbe distribuito su team numerosi e specializzati. Il risultato è stato un paradosso operativo: scuole chiamate a essere laboratori di innovazione, ma costrette a farlo con strutture amministrative fragili; dirigenti scolastici investiti di un ruolo strategico, ma privi di un apparato gestionale proporzionato alle loro responsabilità; comunità professionali che hanno dovuto supplire con dedizione, creatività e senso del dovere a ciò che il sistema non garantiva in termini di risorse, formazione e infrastrutture.

Questa contraddizione non è un incidente di percorso, né un semplice ritardo amministrativo: è uno dei punti chiave per comprendere la storia dell'auto-

nomia italiana. È il luogo in cui la visione si è scontrata con la realtà, in cui l'idea di una scuola capace di autodeterminarsi ha dovuto fare i conti con la fragilità delle sue fondamenta amministrative. È anche il punto in cui emerge con maggiore chiarezza la distanza tra la retorica dell'innovazione e la quotidianità delle scuole, costrette a navigare tra adempimenti, scadenze, piattaforme e responsabilità che spesso superano le loro capacità operative.

E tuttavia, proprio in questa tensione tra ambizione e limite, tra visione e scarsità, si è sviluppata una delle caratteristiche più sorprendenti del sistema scolastico italiano: la capacità delle scuole di resistere, di reinventarsi, di trovare soluzioni creative anche in condizioni difficili. L'autonomia, pur nelle sue contraddizioni, ha generato energie nuove, ha favorito la nascita di reti, ha spinto molte istituzioni a ripensare il proprio ruolo nel territorio. Ma queste energie non possono essere date per scontate: hanno bisogno di essere riconosciute, sostenute, accompagnate.

Per questo, guardare oggi alla storia dell'autonomia significa riconoscere non solo ciò che è stato fatto, ma anche ciò che è mancato. Significa comprendere che nessuna riforma può reggersi sulla sola buona volontà delle persone, e che la responsabilità senza strumenti non è autonomia, ma delega impropria. Significa, soprattutto, immaginare una nuova stagione in cui l'auto-



nomia non sia più un compito gravoso affidato a strutture insufficienti, ma un progetto sostenuto da investimenti, competenze e una visione sistemica finalmente all'altezza delle sue ambizioni.

### 17.3.2

#### La burocrazia che cresce invece di diminuire

● Tra le promesse iniziali dell'autonomia vi era quella, quasi programmatica, della semplificazione. La scuola avrebbe dovuto liberarsi da una parte del peso amministrativo che per decenni l'aveva vincolata, per poter finalmente dedicare tempo ed energie alla progettazione educativa, alla ricerca didattica, alla costruzione di percorsi formativi più aderenti ai bisogni degli studenti e dei territori. L'autonomia, nelle intenzioni, avrebbe dovuto restituire respiro alla dimensione pedagogica, alleggerendo quella burocratica.

Eppure, nel corso degli anni, è accaduto l'esatto contrario. La burocrazia non solo non è diminuita, ma si è progressivamente espansa, stratificandosi in una serie di adempimenti che hanno finito per assorbire una parte significativa del tempo dei dirigenti scolastici e delle segreterie. È come se, invece di sciogliere i nodi del passato, il sistema avesse aggiunto nuovi fili, intrecciando norme, piattaforme e procedure fino a costruire un tessuto amministrativo sempre più fitto e difficile da governare.

Uno dei simboli più evidenti di questa crescita è rappresentato dall'obbligo di pubblicazione su *Amministrazione Trasparente*, un dispositivo nato con l'intento di garantire chiarezza e accountability, ma che nella pratica ha generato un flusso continuo di atti, delibere, determine, documenti da aggiornare, verificare, ripubblicare. Ogni progetto, anche il più piccolo, richiede oggi una rendicontazione articolata, spesso duplicata su più sistemi, con scadenze e formati differenti. Le normative su sicurezza, privacy, inclusione, pur nate da esigenze reali e legittime, si sono sovrapposte nel tempo senza una vera armonizzazione, creando un mosaico di obblighi che richiede competenze tecniche sempre più specialistiche.

A questo si aggiunge la proliferazione delle piattaforme digitali. Invece di convergere verso un sistema integrato, molte applicazioni si sono moltiplicate, ciascuna con le proprie logiche, i propri accessi, i propri flussi di lavoro. Le scuole si trovano così a operare su ambienti diversi per la gestione dei progetti, per la rendicontazione, per la sicurezza, per la formazione, per il personale, per gli acquisti, per il PNRR, per la comunicazione istituzionale. Ogni piattaforma richiede tempo, adattamento, aggiornamenti continui. Ogni passaggio comporta un rischio di errore, un controllo aggiuntivo, una verifica ulteriore.

In questo contesto, non sorprende che molti dirigenti scolastici raccontino di trascorrere più tempo sugli atti amministrativi che sulle scelte pedagogiche. È un paradosso che colpisce al cuore la missione stessa dell'autonomia: dirigere una scuola dovrebbe significare orientare una comunità educativa, costruire visioni, accompagnare i docenti, leggere il territorio, progettare il futuro. E invece, troppo spesso, significa inseguire scadenze, compilare moduli, verificare adempimenti, rispondere a richieste che arrivano da livelli diversi dell'amministrazione, ciascuno con le proprie urgenze e i propri linguaggi.

Questa deriva burocratica non è frutto di una volontà esplicita, ma di una serie di sovrapposizioni normative, di una cultura amministrativa che tende a risolvere i problemi aggiungendo procedure, di un sistema che fatica a fidarsi delle scuole e che, per questo, moltiplica i controlli. Il risultato è un modello che chiede alle istituzioni scolastiche di essere al tempo stesso centri di innovazione e presidi amministrativi, senza riconoscere che queste due funzioni richiedono tempi, competenze e strutture profondamente diverse.

Eppure, proprio in questa tensione tra ciò che l'autonomia avrebbe dovuto essere e ciò che è diventata, si apre uno spazio di riflessione necessario. Perché la burocrazia non è solo un insieme di carte: è un modo di pensare, di organizzare, di distribuire il potere. Se cresce, è perché il sistema non ha ancora trovato il coraggio di





fidarsi pienamente delle scuole. Se si moltiplica, è perché la cultura amministrativa non ha ancora interiorizzato l'idea che l'autonomia richiede responsabilità, certo, ma anche libertà, margini di scelta, spazi di discrezionalità. Raccontare questa crescita della burocrazia significa, dunque, mettere a fuoco uno dei nodi più profondi dell'autonomia italiana: la difficoltà di passare da un modello centralistico a un modello realmente decentrato, in cui le scuole non siano solo esecutrici di adempimenti, ma protagoniste di processi educativi e organizzativi. È un nodo che attraversa la storia recente e che, per essere sciolto, richiede una revisione culturale prima ancora che normativa.

### 17.3.3

#### **Le disuguaglianze territoriali**

● Uno degli effetti meno discussi, ma più profondi, dell'autonomia scolastica è stato l'ampliarsi delle differenze territoriali. L'autonomia, nelle intenzioni originarie, avrebbe dovuto valorizzare le specificità dei contesti, permettendo alle scuole di interpretare i bisogni locali e di costruire risposte educative più aderenti alle caratteristiche delle comunità. Tuttavia, questa valorizzazione delle differenze non è stata accompagnata da un adeguato riequilibrio delle risorse, né da un sistema di sostegno capace di compensare le fragilità strutturali dei territori più deboli.

Il risultato è stato un processo che, invece di ridurre le distanze, in molti casi le ha rese più visibili.

L'autonomia ha funzionato meglio laddove esistevano condizioni favorevoli: territori ricchi di opportunità culturali, sociali ed economiche; dirigenti scolastici stabili, capaci di costruire visioni di lungo periodo; docenti con competenze progettuali consolidate e con una familiarità crescente con bandi, reti, partenariati, strumenti di rendicontazione. In queste aree, l'autonomia ha trovato terreno fertile: le scuole hanno potuto attivare collaborazioni con enti locali, associazioni, università, imprese; hanno potuto accedere con maggiore facilità ai finanziamenti; hanno potuto costruire progettualità complesse, sostenute da un tessuto sociale dinamico e da una leadership educativa stabile.

In altre zone del Paese, invece, il quadro è stato molto diverso. Qui l'autonomia si è innestata su territori segnati da fragilità socioeconomiche, da un'offerta culturale più limitata, da una minore presenza di attori istituzionali con cui costruire partenariati. Il turn over dei dirigenti è stato spesso elevato, con reggenze prolungate o avvicendamenti frequenti che hanno impedito la costruzione di una visione strategica. Il personale docente, talvolta giovane e in transito, non sempre ha potuto sviluppare competenze progettuali solide, anche a causa della discontinuità degli organici. Le segreterie, già sottodimensionate, hanno dovuto affrontare carichi amministrativi



crescenti senza un adeguato supporto tecnico.

In questi contesti, l'autonomia non ha rappresentato un'opportunità, ma un ulteriore fattore di complessità. Le scuole hanno dovuto competere per risorse che richiedevano competenze avanzate per essere intercettate; hanno dovuto gestire progetti che presupponevano una stabilità organizzativa che spesso mancava; hanno dovuto rispondere a richieste amministrative che superavano le loro capacità operative. Il rischio, più volte segnalato da dirigenti e studiosi, è stato quello di una "autonomia a due velocità": da un lato le scuole che, grazie al contesto, hanno potuto crescere, innovare, sperimentare; dall'altro quelle che, pur animate da dedizione e professionalità, si sono trovate a rincorrere adempimenti e opportunità senza riuscire a trasformarli in un reale miglioramento dell'offerta formativa.

Questa divergenza non è un effetto collaterale, ma un fenomeno strutturale. L'autonomia, per funzionare, richiede condizioni di base che non sono distribuite in modo uniforme nel Paese: stabilità del personale, presenza di reti territoriali, accesso a risorse economiche e culturali, capacità amministrativa. Dove queste condizioni mancano, l'autonomia rischia di trasformarsi in un ulteriore carico, in una responsabilità che non trova gli strumenti per essere esercitata. Dove invece sono presenti, l'autonomia diventa un moltiplicatore di possibilità.

Raccontare le disuguaglianze territoriali significa dun-

que riconoscere che l'autonomia non è un dispositivo neutro: è un amplificatore. Amplifica ciò che c'è, nel bene e nel male. Amplifica le energie dei territori forti, ma anche le fragilità di quelli più deboli. E proprio per questo, se non accompagnata da politiche di riequilibrio, rischia di consolidare differenze che la scuola, per sua natura, dovrebbe contribuire a ridurre.

La sfida dei prossimi anni sarà proprio questa: trasformare l'autonomia da fattore di divergenza a leva di coesione. Per farlo, occorrerà riconoscere che non tutte le scuole partono dallo stesso punto, che non tutte dispongono delle stesse risorse, che non tutte possono affrontare con la stessa forza la complessità crescente del sistema. Occorrerà, soprattutto, costruire un modello di sostegno che non si limiti a distribuire fondi, ma che rafforzi le capacità organizzative, amministrative e progettuali delle scuole più fragili, restituendo loro la possibilità di essere davvero autonome, e non solo formalmente tali.

#### 17.3.4

#### Una leadership schiacciata

- Tra gli effetti più evidenti e meno sostenibili dell'autonomia scolastica vi è la trasformazione profonda del ruolo del dirigente scolastico. Nel corso degli anni, la dirigenza è diventata il punto di convergenza di responsabilità sempre più ampie, spesso eterogenee, talvolta sproporzionate rispetto agli strumenti disponibili. La figura del dirigente, nata per guidare una comunità educativa, si è progressivamente caricata di compiti che appartengono a mondi professionali diversi: giuridico, amministrativo, contabile, gestionale, tecnico, organizzativo. È una leadership che, invece di essere liberata, è stata compressa.

Il dirigente scolastico è oggi responsabile della sicurezza degli ambienti di lavoro secondo il D.Lgs. 81/2008, un corpus normativo complesso che richiede competenze tecniche specifiche, normalmente attribuite a figure professionali dedicate in altri settori. È responsabile della protezione dei dati personali secondo il GDPR, un regolamento europeo che impone obblighi stringenti in materia di trattamento, conservazione, trasparenza e gestione dei rischi informatici. È responsabile della contabilità e della gestione finanziaria dell'istituto, con un livello di dettaglio e di esposizione che, in altri contesti, sarebbe affidato a un direttore amministrativo con formazione economica. È responsabile della gestione del personale, della trasparenza amministrativa, della vigilanza sugli alunni, della gestione dei contenziosi, della corretta applicazione di normative che si stratificano e si aggiornano continuamente.

Questa espansione delle responsabilità non è stata accompagnata da un rafforzamento simmetrico delle

strutture di supporto. Le scuole italiane non dispongono di un vero middle management riconosciuto, stabile, professionalizzato. Le figure di sistema – collaboratori del dirigente, staff, referenti di area – svolgono funzioni cruciali, ma senza un inquadramento contrattuale adeguato, senza un riconoscimento formale delle competenze richieste, senza una formazione strutturata che ne sostenga il ruolo. Sono figure che reggono pezzi interi dell'organizzazione, ma lo fanno in una zona grigia, tra responsabilità crescenti e tutele insufficienti.

A questo si aggiunge la fragilità degli organici amministrativi. Le segreterie, già sottodimensionate rispetto agli standard europei, hanno visto crescere il carico di lavoro senza un adeguato incremento del personale. Gli assistenti amministrativi devono gestire piattaforme diverse, adempimenti complessi, scadenze ravvicinate, normative in continua evoluzione. In molti istituti, la figura del DSGA – che dovrebbe essere il pilastro tecnico-amministrativo della scuola – è vacante o ricoperta da personale facente funzione, spesso senza la formazione necessaria per affrontare la complessità del ruolo.

Infine, la formazione manageriale dei dirigenti scolastici non è stata strutturata in modo coerente con le responsabilità attribuite. La selezione concorsuale, pur rigorosa, non può sostituire un percorso continuo di aggiornamento su temi come la gestione del rischio, la leadership organizzativa, la comunicazione istituzionale, la governance dei dati, la gestione dei conflitti, la progettazione strategica. Molti dirigenti si trovano così a dover imparare “sul campo”, affrontando situazioni complesse senza un adeguato accompagnamento istituzionale.

Il risultato è una leadership schiacciata tra aspettative altissime e strumenti insufficienti. Una leadership che deve garantire la sicurezza degli edifici, la protezione dei dati, la correttezza amministrativa, la qualità dell'offerta formativa, la gestione del personale, la relazione con le famiglie, la partecipazione ai tavoli territoriali, la rendicontazione dei progetti, la vigilanza sugli alunni, la gestione delle emergenze. Una leadership che, troppo spesso, è costretta a sacrificare la dimensione pedagogica – che dovrebbe essere il cuore del ruolo – per far fronte all'urgenza degli adempimenti.

Raccontare questa compressione significa riconoscere che l'autonomia non può reggersi su una figura dirigenziale isolata, sovraccarica, esposta. Significa comprendere che la scuola è un'organizzazione complessa e che, come tutte le organizzazioni complesse, ha bisogno di una struttura intermedia forte, di un apparato amministrativo solido, di una formazione continua che sostenga chi la guida. Significa, soprattutto, restituire al dirigente scolastico la possibilità di essere ciò che dovrebbe essere: un leader educativo, non un amministratore travolto dalla burocrazia.

## 17.4

### **Gli ultimi anni: un nuovo scenario che cambia le regole del gioco**

#### 17.4.1

#### **Il PNRR: opportunità e fatica**

● Negli ultimi anni, il sistema scolastico italiano è stato attraversato da una trasformazione senza precedenti, accelerata dall'arrivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il PNRR ha rappresentato, per le scuole, un flusso di risorse e di riforme che non ha paragoni nella storia recente: un intervento massiccio, pensato per modernizzare gli ambienti, digitalizzare i processi, rafforzare le competenze professionali, rinnovare la governance. È stato, in molti sensi, un cambio di paradigma, un ingresso improvviso in una stagione in cui la scuola è diventata uno dei principali attori della ripresa nazionale.

Le opportunità sono state evidenti fin da subito. Il PNRR ha portato nelle scuole fondi significativi per la creazione di ambienti innovativi, laboratori digitali, spazi flessibili e tecnologie che, fino a pochi anni prima, sembravano irraggiungibili. Ha introdotto nuove piattaforme digitali, pensate per semplificare la gestione dei progetti e per rendere più trasparente il flusso delle informazioni. Ha investito in modo consistente nella formazione del personale, aprendo percorsi di aggiornamento che hanno coinvolto docenti, dirigenti, amministrativi. Ha accompagnato questi interventi con riforme strutturali – dall'orientamento alla formazione iniziale dei docenti, dalla riorganizzazione degli istituti tecnici alla revisione del sistema di reclutamento – che hanno ridisegnato l'architettura complessiva del sistema educativo.

Eppure, accanto a queste opportunità, il PNRR ha portato con sé anche un carico di fatica che molte scuole hanno percepito in modo immediato e profondo. Le scadenze, spesso serrate, hanno imposto un ritmo di lavoro che mal si conciliava con la struttura amministrativa delle istituzioni scolastiche, già provata da anni di sotto-organico. Le rendicontazioni, articolate e tecnicamente complesse, hanno richiesto competenze che non sempre erano presenti nelle segreterie. Le responsabilità aggiuntive, soprattutto in termini di controllo, monitoraggio e gestione dei rischi, hanno ampliato ulteriormente il perimetro operativo dei dirigenti scolastici, già gravati da un carico normativo crescente.

Il PNRR è stato, in questo senso, un acceleratore e un moltiplicatore. Ha accelerato processi che erano già in corso – la digitalizzazione, l'innovazione didattica, la formazione continua – ma ha anche moltiplicato la complessità amministrativa, introducendo nuove piattaforme, nuovi adempimenti, nuovi livelli di responsabilità. Ha chiesto alle scuole di essere rapide, efficienti,

capaci di progettare e rendicontare in tempi stretti, senza però modificare in modo sostanziale la loro struttura organizzativa.

Molti dirigenti hanno raccontato di aver vissuto questa stagione come un paradosso: da un lato la consapevolezza di avere finalmente risorse per trasformare gli ambienti e innovare la didattica; dall'altro la sensazione di essere travolti da un flusso di richieste che rischiava di sottrarre tempo alla dimensione educativa. Le segreterie, già impegnate nella gestione ordinaria e straordinaria, si sono trovate a dover governare procedure nuove, spesso introdotte senza un adeguato periodo di transizione. I docenti, chiamati a partecipare ai progetti, hanno dovuto conciliare la formazione con il lavoro quotidiano, in un contesto in cui la complessità organizzativa cresceva più rapidamente delle risorse disponibili.

Il PNRR, dunque, ha cambiato le regole del gioco. Ha mostrato che la scuola italiana è capace di mobilitarsi, di progettare, di innovare, di assumere un ruolo centrale nelle politiche pubbliche. Ma ha anche reso evidente che un sistema così complesso non può essere trasformato solo attraverso l'immissione di fondi e scadenze: ha bisogno di una visione di lungo periodo, di un rafforzamento strutturale degli organici, di una semplificazione reale dei processi, di un accompagnamento

costante che sostenga le scuole nella gestione del cambiamento.

Raccontare il PNRR significa, dunque, riconoscere la sua natura ambivalente: un'occasione straordinaria, ma anche una prova impegnativa; un motore di innovazione, ma anche un banco di stress organizzativo; un investimento necessario, ma non sufficiente. È stato, in definitiva, uno specchio che ha riflesso con chiarezza la forza e la fragilità del sistema scolastico italiano.

#### 17.4.2

#### Trasparenza e piattaforme nazionali

● Negli ultimi anni, la scuola autonoma si è trovata immersa in un ecosistema digitale e informativo che ha trasformato radicalmente il modo di governare l'istituzione scolastica. La trasparenza, un tempo intesa come principio etico e democratico, è diventata un'infrastruttura complessa fatta di dati pubblici, indicatori, monitoraggio e piattaforme nazionali che scandiscono il ritmo dell'azione amministrativa. È un cambiamento che non riguarda solo gli strumenti, ma la cultura stessa della governance scolastica.

La spinta verso la trasparenza ha preso forma soprattutto a partire dal D.Lgs. 33/2013, che ha imposto alle





amministrazioni pubbliche – e quindi anche alle scuole – l’obbligo di pubblicare una vasta gamma di informazioni su *Amministrazione Trasparente*. Questo dispositivo, nato per garantire accessibilità e controllo diffuso, ha trasformato la scuola in un soggetto costantemente esposto, chiamato a rendere conto non solo delle scelte educative, ma anche della propria capacità amministrativa, della gestione delle risorse, dei procedimenti interni, dei contratti, degli incarichi, dei progetti finanziati. La trasparenza, da valore, è diventata un adempimento strutturale.

Parallelamente, il sistema dei dati pubblici si è ampliato attraverso strumenti come INVALSI, Scuola in Chiaro, Anagrafe Nazionale Studenti, SIDI, e più recentemente le piattaforme legate al PNRR. Ogni scuola è oggi parte di una rete informativa che raccoglie, elabora e restituisce dati su esiti, processi, dispersione, inclusione, orientamento, formazione, investimenti. Questi dati alimentano indicatori che influenzano la percezione pubblica delle scuole, la loro capacità di accedere a finanziamenti, la loro posizione nei confronti del territorio. La scuola autonoma vive così in un ambiente in cui la misurazione è continua e in cui la qualità dei dati prodotti diventa un elemento strategico.

Il sistema dei monitoraggi, a sua volta, si è trasformato in una componente permanente del lavoro scolastico. Ogni progetto – dal PON al PNRR, dai fondi strutturali ai finanziamenti nazionali – richiede una tracciabilità puntuale, con scadenze ravvicinate, procedure standardiz-

zate e verifiche costanti. I monitoraggi non sono più un’attività episodica, ma un flusso continuo che attraversa l’intero anno scolastico e che coinvolge dirigenti, docenti referenti e personale amministrativo. La scuola è diventata un nodo di una rete di controllo e valutazione che, pur orientata alla qualità, produce un carico operativo significativo.

A questo quadro si aggiunge la proliferazione delle piattaforme nazionali. Negli ultimi anni, il Ministero ha introdotto sistemi come GPU, FUTURA, PA Digitale 2026, SOFIA, SIDI, PNRR Istruzione, ciascuno con logiche proprie, interfacce specifiche, procedure dedicate. L’obiettivo dichiarato è quello dell’integrazione, ma nella pratica molte piattaforme convivono senza dialogare pienamente tra loro, generando un ecosistema digitale che richiede competenze tecniche avanzate e un costante aggiornamento. Le scuole devono gestire accessi, credenziali, flussi di dati, caricamenti, validazioni, controlli incrociati: un lavoro che, in altri settori, sarebbe affidato a figure professionali specializzate.

Questa trasformazione ha avuto un impatto profondo sulla governance scolastica. La trasparenza, da strumento di partecipazione, rischia di diventare un insieme di obblighi formali che sottraggono tempo alla progettazione educativa. I dati, da strumenti di conoscenza, diventano anche strumenti di controllo. Le piattaforme, da supporti operativi, diventano ambienti che definiscono tempi, priorità e modalità dell’azione amministrativa. La scuola autonoma vive così una tensione costante

tra la necessità di rispondere a un sistema sempre più orientato alla misurazione e il desiderio di mantenere uno spazio di libertà progettuale.

Raccontare questo ecosistema significa riconoscere che la digitalizzazione non è un semplice aggiornamento tecnologico, ma una trasformazione culturale che ridefinisce il rapporto tra scuola e amministrazione centrale. Significa comprendere che la trasparenza non può essere ridotta a un insieme di obblighi, ma deve diventare un'occasione per rafforzare la fiducia tra istituzioni e comunità. Significa, soprattutto, interrogarsi su come costruire piattaforme realmente integrate, capaci di semplificare invece di complicare, di sostenere invece di sovraccaricare, di accompagnare invece di controllare.

### 17.4.3

#### L'intelligenza artificiale entra nella scuola

● Negli ultimissimi anni, l'intelligenza artificiale è diventata una presenza sempre più rilevante nel sistema scolastico, non come suggestione futuristica, ma come infrastruttura concreta che sta trasformando il modo in cui le scuole organizzano il lavoro, analizzano i dati e progettano gli apprendimenti. L'IA non è più un tema da convegno: è un elemento strutturale del nuovo ecosistema educativo, un fattore che ridefinisce ruoli, processi, responsabilità e competenze.

La prima trasformazione riguarda la gestione amministrativa. Le scuole si trovano oggi a operare in un contesto in cui l'IA supporta l'analisi dei documenti, la classificazione delle comunicazioni, la gestione dei flussi informativi, la compilazione di atti ripetitivi. Strumenti di automazione intelligente – spesso integrati nelle piattaforme nazionali o nei software gestionali – permettono di velocizzare operazioni che un tempo richiedevano ore di lavoro manuale. In prospettiva, l'IA potrà contribuire alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, alla riduzione degli errori, alla gestione predittiva delle scadenze, alla costruzione di archivi dinamici. Ma questa trasformazione richiede competenze nuove, una governance attenta e un quadro normativo chiaro, soprattutto in materia di privacy e trattamento dei dati.

La seconda trasformazione riguarda l'analisi dei dati, un ambito in cui l'IA sta già mostrando un potenziale enorme. Le scuole producono una quantità crescente di informazioni: esiti, frequenze, indicatori di dispersione, dati di contesto, risultati delle prove standardizzate, monitoraggi dei progetti, flussi amministrativi. L'IA consente di leggere questi dati in modo più rapido e più profondo, individuando pattern, correlazioni, criticità emergenti. Può supportare i dirigenti nella costruzione del RAV, nella definizione degli obiettivi del PTOF, nella valutazione dell'impatto dei progetti, nella gestione dei rischi organizzativi. In molti paesi europei, sistemi di

data analytics avanzati sono già parte integrante della governance scolastica; in Italia, il percorso è iniziato, ma richiede un investimento culturale e formativo significativo.

La terza trasformazione, forse la più delicata e promettente, riguarda la personalizzazione degli apprendimenti. L'IA permette di costruire percorsi didattici adattivi, capaci di modulare contenuti, tempi e livelli di difficoltà in base ai bisogni degli studenti. Può offrire feedback immediati, suggerire attività mirate, individuare precocemente segnali di difficoltà o di eccellenza. Può sostenere l'inclusione, offrendo strumenti compensativi intelligenti, ambienti di apprendimento accessibili, supporti linguistici avanzati. Le Linee guida europee sull'IA nell'istruzione sottolineano proprio questo: l'IA non sostituisce il docente, ma ne amplifica la capacità di osservare, comprendere, accompagnare.

Tuttavia, questa trasformazione porta con sé anche rischi e responsabilità. L'IA può generare dipendenza da strumenti opachi, può amplificare bias presenti nei dati, può ridurre la complessità educativa a una serie di indicatori. Per questo, il futuro dell'autonomia passa da qui: scuole capaci di governare l'IA, non di subirla. Governare significa scegliere consapevolmente gli strumenti, comprendere i loro limiti, garantire la tutela dei dati, mantenere la centralità della relazione educativa. Significa formare dirigenti, docenti e amministrativi affinché possano utilizzare l'IA come leva di miglioramento, non come vincolo o scorciatoia.

L'ingresso dell'intelligenza artificiale nella scuola non è un fenomeno marginale: è una trasformazione sistemica che ridefinisce il concetto stesso di autonomia. Perché autonomia, oggi, significa anche capacità di orientarsi in un ecosistema digitale complesso, di interpretare i dati, di scegliere tecnologie affidabili, di costruire una cultura dell'innovazione che non sia subita, ma guidata. È una sfida che richiede visione, competenze e un accompagnamento istituzionale forte. Ma è anche un'opportunità straordinaria per ripensare la scuola come luogo in cui la tecnologia non sostituisce l'umano, ma lo sostiene, lo amplifica, lo libera.

### 17.4.4

#### Nuove responsabilità: sicurezza, benessere, inclusione

● L'evoluzione degli ultimi anni – segnata dall'arrivo del PNRR, dalla crescita delle piattaforme nazionali, dalla centralità dei dati e dall'ingresso dell'intelligenza artificiale – ha ridisegnato profondamente il perimetro dell'autonomia scolastica. La scuola non è più soltanto un luogo di insegnamento: è diventata un nodo strategico della rete sociale, un presidio di tutela, un osservatorio privilegiato delle fragilità e delle trasformazioni del

Paese. In questo nuovo scenario, le responsabilità delle istituzioni scolastiche si sono ampliate in modo significativo, spesso più rapidamente degli strumenti messi a disposizione per gestirle.

La prima responsabilità, ormai strutturale, riguarda la sicurezza degli edifici e degli ambienti di lavoro, regolata dal D.Lgs. 81/2008. Il dirigente scolastico, in qualità di datore di lavoro, è chiamato a garantire la valutazione dei rischi, la formazione del personale, la gestione delle emergenze, la manutenzione degli spazi. È un compito che richiede competenze tecniche, relazioni costanti con gli enti locali, capacità di coordinamento con professionisti esterni. In un contesto in cui molti edifici scolastici sono datati, questa responsabilità assume un peso ancora maggiore, intrecciandosi con le risorse del PNRR dedicate alla riqualificazione e alla messa in sicurezza.

Accanto alla sicurezza fisica, la scuola è chiamata a garantire la vigilanza educativa, un tema che si è ampliato con l'evoluzione dei comportamenti sociali e digitali. La vigilanza non riguarda più solo gli spazi fisici, ma anche gli ambienti online, le dinamiche relazionali, i rischi connessi all'uso dei dispositivi digitali. Le famiglie, sempre più attente e talvolta più esigenti, chiedono alla scuola di prevenire, monitorare, intervenire. La responsabilità civile e penale dei dirigenti e dei docenti si intreccia così con la necessità di costruire protocolli chiari, percorsi di educazione digitale e alle relazioni, strumenti di prevenzione del disagio.

La terza area, oggi centrale nelle politiche educative europee, riguarda il benessere psicologico. Le raccomandazioni dell'Unione Europea sul *well-being at school* e le linee guida nazionali sulla prevenzione del disagio riconoscono che la scuola è uno dei principali luoghi di tutela della salute mentale degli studenti. Le istituzioni scolastiche sono chiamate a intercettare segnali di fragilità, a collaborare con i servizi territoriali, a costruire ambienti accoglienti, a promuovere competenze socio-emotive. È una responsabilità che richiede tempo, ascolto, professionalità, e che spesso si scontra con la scarsità di figure specialistiche interne e con la frammentazione dei servizi territoriali.

L'inclusione, regolata dal D.Lgs. 66/2017 e dalle successive modifiche, rappresenta un'altra dimensione cruciale. La scuola italiana ha una tradizione forte in questo ambito, ma l'autonomia ha ampliato il ventaglio delle azioni richieste: progettazione personalizzata, gestione dei PEI, collaborazione con le famiglie, coordinamento con gli enti locali, costruzione di ambienti accessibili, formazione continua del personale. L'inclusione non è più un insieme di interventi specifici, ma una cultura organizzativa che richiede risorse, competenze e una governance attenta. Le politiche europee sull'educazione inclusiva – dal *European Disability Strategy* alle raccomandazioni sull'equità nei sistemi educativi – sottoli-

neano proprio questo: l'inclusione è un processo sistemico, non un adempimento.

Infine, la scuola autonoma deve gestire relazioni con famiglie sempre più coinvolte e, talvolta, più conflittuali. La trasformazione sociale degli ultimi anni ha reso la scuola un luogo di confronto costante, in cui le aspettative educative, le preoccupazioni, le richieste di tutela e di trasparenza si intrecciano con dinamiche emotive complesse. La comunicazione scuola-famiglia è diventata un ambito strategico, che richiede competenze relazionali, capacità di mediazione, strumenti digitali adeguati. Anche in questo caso, le piattaforme nazionali – da *Scuola in Chiaro* ai registri elettronici – hanno ampliato la visibilità dell'azione scolastica, aumentando al tempo stesso le aspettative delle famiglie.

Tutte queste responsabilità non sono elementi isolati: sono l'esito di un processo che ha trasformato la scuola in un organismo complesso, attraversato da richieste normative, sociali e culturali sempre più articolate. L'autonomia ha ampliato il raggio d'azione, ma non sempre ha ampliato in modo proporzionale le risorse, gli organici, le competenze, le strutture di supporto. Il risultato è una scuola che, pur animata da un forte senso di missione, si trova spesso a reggere un carico di responsabilità che eccede la sua capacità organizzativa.



Collegare questa trasformazione alle sezioni precedenti significa riconoscere che il PNRR, la trasparenza, le piattaforme digitali e l'ingresso dell'IA non sono fenomeni separati: sono parti di un'unica traiettoria che ha reso la scuola un attore centrale della vita pubblica. Una centralità che è un valore, ma che richiede un ripensamento profondo della governance, degli organici, delle competenze e del sostegno istituzionale.

## 17.5

### Il futuro dell'autonomia: un nuovo patto per la scuola italiana

#### 17.5.1

#### Autonomia intelligente

● Dopo venticinque anni di sperimentazione, tensioni, conquiste e contraddizioni, l'autonomia scolastica italiana si trova davanti a un bivio. Non è più il tempo di chiedersi se serva "più autonomia" o "meno autonomia": la vera sfida è costruire un'autonomia *sostenibile*, capace di reggere la complessità del presente senza schiacciare le scuole sotto il peso degli adempimenti.



L'autonomia intelligente nasce proprio da questa consapevolezza: non è un'estensione quantitativa, ma un salto qualitativo.

Negli ultimi anni, il PNRR, la digitalizzazione della PA, l'integrazione delle piattaforme nazionali e l'ingresso dell'intelligenza artificiale hanno mostrato con chiarezza che la scuola non può più essere lasciata sola a gestire un carico amministrativo crescente. L'autonomia intelligente si fonda su un principio semplice ma rivoluzionario: liberare tempo e risorse per la missione educativa, riducendo ciò che è ridondante, automatizzando ciò che è ripetitivo, integrando ciò che oggi è frammentato.

Il primo pilastro è la automazione dei processi amministrativi. In un sistema che ha moltiplicato piattaforme, scadenze e monitoraggi, l'autonomia intelligente richiede strumenti capaci di svolgere in modo automatico le operazioni ripetitive: protocollazione, archiviazione, compilazione di modelli, estrazione di dati, generazione di report. Non si tratta di "tecnicizzare" la scuola, ma di restituire tempo alle persone. L'Europa, con il *Digital Education Action Plan 2021-2027*, insiste proprio su questo: la tecnologia deve alleggerire, non appesantire.

Il secondo pilastro è la integrazione delle piattaforme. Oggi le scuole operano in un ecosistema digitale frammentato: SIDI, PNRR, GPU, SOFIA, PA Digitale 2026, Scuola in Chiaro, registro elettronico, piattaforme regionali. L'autonomia intelligente richiede un'infrastruttura unica, interoperabile, capace di dialogare con i sistemi territoriali e con le piattaforme europee. Non è un dettaglio tecnico: è una condizione di sostenibilità. Una scuola che deve inserire gli stessi dati in tre sistemi diversi non è autonoma, è intrappolata.

Il terzo pilastro è la riduzione degli adempimenti. Negli ultimi anni, la trasparenza, la rendicontazione e il monitoraggio sono cresciuti in modo esponenziale, spesso senza una reale valutazione dell'impatto sulle scuole. L'autonomia intelligente richiede un ripensamento radicale: meno adempimenti, più significativi; meno scadenze, più coerenza; meno formalismi, più sostanza. L'Europa, nelle linee guida sulla semplificazione amministrativa, parla di *once only principle*: un dato fornito una volta non deve essere richiesto di nuovo. È un principio che la scuola italiana attende da anni.

Il quarto pilastro è l'uso intelligente dei dati. Non dati per controllare, ma dati per decidere. Non indicatori che schiacciano la complessità, ma strumenti che aiutano a leggere il territorio, a individuare fragilità, a progettare interventi mirati. L'OCSE, nei suoi rapporti sull'istruzione, insiste sul valore dei dati come leva di equità: non per classificare le scuole, ma per sostenerle. L'autonomia intelligente richiede dirigenti e docenti capaci di interpretare i dati, non di subirli; richiede sistemi che restituiscano informazioni utili, non solo numeri.

In questo quadro, l'autonomia intelligente non è un ritorno all'autonomia originaria né un'accelerazione cieca verso la digitalizzazione. È un nuovo equilibrio: una scuola che decide, ma non è lasciata sola; una scuola che innova, ma non è travolta; una scuola che usa la tecnologia, ma non ne è dominata; una scuola che si assume responsabilità, ma con strumenti adeguati.

È, in definitiva, la condizione necessaria per restituire all'autonomia la sua promessa originaria: liberare energie, non consumarle.

### 17.5.2

#### Una governance multilivello chiara

● Dopo anni in cui l'autonomia scolastica ha oscillato tra slanci innovativi e carichi amministrativi crescenti, diventa evidente che il futuro non può essere affidato alla sola capacità delle singole scuole. L'autonomia intelligente – quella che libera energie invece di consumarle – richiede una governance multilivello chiara, capace di distribuire responsabilità, competenze e funzioni in modo coerente. Non si tratta di tornare al centralismo, né di spingere verso una frammentazione incontrollata: si tratta di costruire un'architettura in cui ogni livello del sistema svolga il proprio ruolo in modo complementare.

Il primo livello è quello statale, che deve garantire equità, standard comuni e diritti esigibili. In un Paese segnato da profonde disuguaglianze territoriali, lo Stato ha il compito di assicurare che ogni scuola – indipendentemente dal contesto – disponga delle condizioni minime per esercitare davvero l'autonomia: organici adeguati, infrastrutture sicure, piattaforme integrate, dati affidabili, formazione continua. È una funzione di garanzia, non di controllo: definire cornici chiare, ridurre la complessità normativa, assicurare standard essenziali, monitorare gli esiti senza soffocare la progettualità. È la logica che ritroviamo nelle politiche europee sull'European Education Area, dove l'equità è considerata la condizione necessaria per qualsiasi forma di autonomia.

Il secondo livello è quello delle scuole, che restano il cuore pulsante dell'innovazione educativa. Sono loro a conoscere i bisogni degli studenti, le caratteristiche del territorio, le potenzialità dei docenti. Sono loro a progettare, sperimentare, costruire alleanze educative. Ma per farlo hanno bisogno di un quadro stabile, di strumenti semplici, di processi amministrativi automatizzati, di dati che supportino le scelte. In questa prospettiva, l'autonomia non è un atto di eroismo quotidiano, ma una capacità organizzativa sostenuta da un sistema che funziona. Le scuole devono poter esercitare la loro libertà progettuale senza essere schiacciate da adempimenti ridondanti o da responsabilità sproporzionate.

Il terzo livello è quello dei territori, che negli ultimi anni sono diventati attori sempre più rilevanti: enti locali,

reti di scuole, università, terzo settore, imprese, servizi socio-sanitari. Il PNRR ha mostrato quanto sia decisivo il ruolo dei territori nella realizzazione degli interventi: dalla riqualificazione degli edifici alla co-progettazione dei percorsi formativi, dalla gestione dei servizi educativi alla costruzione di comunità di apprendimento. Una governance multilivello chiara riconosce che l'innovazione non nasce solo dentro la scuola, ma nella relazione tra scuola e territorio. E che questa relazione deve essere strutturata, non lasciata alla buona volontà dei singoli.

In questa architettura, ogni livello svolge una funzione distinta ma interdipendente: lo Stato garantisce; le scuole progettano; i territori sostengono e co-progettano.

È un modello che supera la logica dell'autonomia solitaria e abbraccia quella dell'autonomia relazionale, in cui la scuola non è un'isola, ma un nodo di una rete più ampia. È anche il modello promosso dalle politiche europee sulla governance dell'istruzione, che insistono sulla necessità di sistemi educativi capaci di integrare livelli diversi di responsabilità, evitando sovrapposizioni e vuoti decisionali.

Una governance multilivello chiara non è un dettaglio organizzativo: è la condizione per rendere l'autonomia sostenibile, equa, capace di futuro. È la cornice che permette alle scuole di concentrarsi su ciò che conta davvero: educare, innovare, costruire comunità.

### 17.5.3

#### Un middle management riconosciuto

● Se l'autonomia intelligente rappresenta la direzione verso cui il sistema deve muoversi, il middle management è l'infrastruttura umana senza la quale nessuna innovazione può reggere. Negli ultimi venticinque anni, la scuola italiana ha vissuto una trasformazione profonda: ha assunto responsabilità crescenti, ha gestito progetti complessi, ha affrontato emergenze, ha governato piattaforme digitali, ha risposto a richieste sociali sempre più articolate. Eppure, questa crescita non è stata accompagnata da un rafforzamento simmetrico della sua architettura organizzativa.

Il futuro dell'autonomia passa necessariamente da figure intermedie stabili, riconosciute contrattualmente e professionalmente. Non più collaboratori "di fiducia" che cambiano con il dirigente o che operano in una zona grigia, ma figure con un profilo chiaro, competenze definite, responsabilità formalizzate. In molti Paesi europei – dalla Francia alla Finlandia, dalla Spagna ai Paesi Bassi – il middle management è una componente strutturale della governance scolastica: coordinatori di dipartimento, responsabili di area, figure di sistema con formazione specifica e un ruolo riconosciuto nella direzione dell'istituto. L'Italia, pur avendo sviluppato esperienze preziose, non ha ancora compiuto questo salto.



La seconda condizione è la responsabilità distribuita. L'autonomia non può essere sostenuta da un dirigente solo, né da un piccolo gruppo di docenti volenterosi. Richiede una leadership diffusa, capace di condividere decisioni, processi, visioni. Richiede che la progettazione, la valutazione, la gestione dei dati, l'innovazione didattica, la cura del benessere e dell'inclusione siano affidate a team competenti, non a singoli sovraccarichi. La responsabilità distribuita non è una delega: è una forma di maturità organizzativa. È ciò che permette alla scuola di essere resiliente, di affrontare i cambiamenti senza collassare, di trasformare la complessità in opportunità.

Il terzo elemento è la costruzione di team di direzione veri, non informali né occasionali. Team che lavorano con continuità, che condividono strumenti, che leggono i dati insieme, che progettano strategie comuni. Team che integrano competenze diverse: pedagogiche, amministrative, digitali, relazionali. Team che diventano il cuore pulsante dell'autonomia, capaci di sostenere il dirigente e di garantire continuità anche nei momenti di transizione. In un sistema in cui il turn over dei dirigenti è ancora elevato e in cui molte scuole vivono periodi di reggenza, un team di direzione stabile è l'unico modo per garantire coerenza, memoria organizzativa, qualità delle scelte.

Questa evoluzione non è un lusso: è una necessità. Il PNRR ha mostrato quanto sia fragile una scuola che deve gestire progetti complessi senza un middle management strutturato. Le piattaforme digitali hanno reso

evidente che la governance dei dati richiede competenze distribuite. L'ingresso dell'intelligenza artificiale ha reso chiaro che la scuola del futuro non può essere governata da un'unica figura, ma da una comunità professionale capace di interpretare, scegliere, valutare. Le nuove responsabilità – sicurezza, benessere, inclusione, vigilanza – hanno reso evidente che nessun dirigente può sostenere da solo il peso di un'organizzazione così vasta.

Un middle management riconosciuto è, in definitiva, la condizione per rendere l'autonomia umana, sostenibile, equa. È ciò che permette alla scuola di non essere schiacciata dalla complessità, ma di governarla. È ciò che trasforma l'autonomia da promessa a realtà.

#### 17.5.4

#### Una cultura professionale rinnovata

- Se l'autonomia intelligente richiede processi più semplici, piattaforme integrate e una governance multilivello chiara, il suo cuore pulsante resta comunque la cultura professionale delle persone che abitano la scuola. Nessuna riforma, nessuna tecnologia, nessuna architettura istituzionale può funzionare senza una comunità professionale capace di interpretare il cambiamento, di farlo proprio, di trasformarlo in pratica educativa. Il futuro dell'autonomia non è solo un fatto organizzativo: è un fatto culturale.

La scuola autonoma del futuro richiede innanzitutto docenti formati alla progettazione, capaci di leggere i

bisogni degli studenti, di costruire percorsi coerenti, di utilizzare i dati come strumenti di comprensione e non come vincoli. La progettazione non è più un atto burocratico, ma un gesto professionale che intreccia pedagogia, valutazione, inclusione, innovazione. Le politiche europee – dal Framework for Key Competences for Lifelong Learning alle raccomandazioni sull'innovazione didattica – insistono proprio su questo: la professionalità docente è sempre più una professionalità progettuale, riflessiva, capace di lavorare in contesti complessi.

Accanto alla progettazione, la scuola del futuro richiede competenze digitali diffuse, non come abilità tecniche isolate, ma come parte integrante dell'identità professionale. Il *Digital Competence Framework for Educators (DigCompEdu)* della Commissione Europea descrive un docente capace di utilizzare le tecnologie per personalizzare gli apprendimenti, per valutare in modo formativo, per collaborare, per creare ambienti inclusivi. Non si tratta di "saper usare gli strumenti", ma di saperli integrare in una visione pedagogica. In un contesto in

cui l'intelligenza artificiale entra nella scuola, queste competenze diventano ancora più cruciali: servono per governare gli strumenti, per comprenderne i limiti, per evitare bias, per proteggere i dati, per mantenere la centralità della relazione educativa.

Il terzo elemento è la costruzione di comunità professionali che apprendono insieme. L'Europa, con il *Digital Education Action Plan* e con le iniziative sull'European Education Area, parla sempre più spesso di *professional learning communities*: gruppi di docenti che riflettono insieme, condividono pratiche, analizzano dati, sperimentano, documentano, costruiscono cultura. La scuola autonoma non può essere un insieme di individualità isolate: deve diventare un organismo che apprende, che si interroga, che evolve. Le comunità professionali sono il luogo in cui l'innovazione diventa sostenibile, perché non dipende dal singolo ma da un tessuto condiviso.

Questa cultura professionale rinnovata è il vero fondamento dell'autonomia intelligente. Perché una scuola può avere piattaforme integrate, processi automatizzati,



governance multilivello, ma senza una comunità professionale forte rimane fragile. Al contrario, una scuola con docenti competenti, riflessivi, capaci di lavorare insieme, può affrontare anche la complessità più grande.

In questo senso, la cultura professionale non è un accessorio: è la condizione di possibilità dell'autonomia. È ciò che permette alla scuola di non subire il cambiamento, ma di guidarlo. È ciò che trasforma l'autonomia da promessa a realtà.

### 17.5.5

#### Una nuova idea di trasparenza

● Per anni la trasparenza nella scuola è stata vissuta come un insieme di obblighi formali: pubblicazioni, scadenze, sezioni da aggiornare, documenti da caricare. Un adempimento necessario, certo, ma spesso percepito come un peso, come un ulteriore strato di complessità che si aggiungeva al già vasto panorama degli impegni amministrativi. Oggi, però, la trasformazione digitale, l'integrazione delle piattaforme nazionali e la crescente

centralità dei dati stanno aprendo la strada a una nuova idea di trasparenza, più matura, più utile, più coerente con l'autonomia intelligente.

In questo nuovo scenario, la trasparenza non è più un elenco di obblighi, ma un processo comunicativo. Non è più un archivio, ma un linguaggio. Non è più un vincolo, ma una leva di fiducia.

La prima dimensione è quella della comunicazione chiara. Le scuole non hanno bisogno di produrre più documenti, ma di produrre documenti più leggibili: PTOF comprensibili, RAV che raccontano davvero la scuola, bilanci sociali che parlano alle famiglie e al territorio. La trasparenza diventa così un ponte, non un muro: uno strumento per rendere visibili le scelte, le priorità, i risultati, le difficoltà. È la logica promossa anche a livello europeo, dove la trasparenza è intesa come *accountability narrativa*, capace di coinvolgere le comunità educative e di rafforzare la fiducia reciproca.

La seconda dimensione riguarda la leggibilità dei processi. Una scuola autonoma non deve solo essere trasparente: deve essere *comprensibile*. Le famiglie, gli studenti, i partner territoriali devono poter capire come si prendono le decisioni, come si costruiscono i progetti, come si valutano gli esiti, come si gestiscono le risorse. La trasparenza non è più un elenco di atti pubblicati, ma un modo di rendere visibile il funzionamento della scuola, di mostrare la coerenza tra visione, azioni e risultati. È un elemento essenziale della governance multilivello: più i processi sono leggibili, più la collaborazione tra Stato, scuole e territori diventa efficace.

La terza dimensione riguarda le piattaforme che generano fiducia. Negli ultimi anni, la moltiplicazione degli strumenti digitali ha reso la trasparenza un percorso spesso frammentato. L'autonomia intelligente richiede invece piattaforme integrate, intuitive, capaci di restituire informazioni chiare e affidabili. Piattaforme che non chiedono alle scuole di inserire gli stessi dati più volte, ma che dialogano tra loro. Piattaforme che non servono solo a controllare, ma a sostenere. Piattaforme che non aumentano la distanza tra scuola e comunità, ma la riducono. È la direzione indicata dal *Digital Education Action Plan* europeo: sistemi digitali che semplificano, non che complicano.

In questa prospettiva, la trasparenza diventa una componente essenziale dell'autonomia sostenibile. Non più un adempimento, ma un modo di essere. Non più un obbligo, ma una cultura. Non più un peso, ma una promessa: quella di una scuola che si racconta, che si apre, che costruisce fiducia attraverso la chiarezza, la coerenza e la qualità delle informazioni.

È questa la trasparenza che può accompagnare la scuola autonoma del futuro: una trasparenza che illumina, non che acceca; che semplifica, non che sovraccarica; che unisce, non che divide. ■



## BIBLIOGRAFIA

### Normativa e documenti ufficiali

- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. (1999). *Regolamento sull'autonomia scolastica* (DPR 275/1999).
- Ministero dell'Istruzione. (2001). *Indicazioni nazionali per il curriculum*.
- Ministero dell'Istruzione. (2012). *Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo*.
- Ministero dell'Istruzione. (2015). *La Buona Scuola* (Legge 107/2015).
- Ministero dell'Istruzione e del Merito. (2020–2024). *Linee guida su valutazione, orientamento, PCTO, inclusione*.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2020). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.
- Unione Europea. (2018–2024). *Education and Training Monitor*.
- OECD. (2010–2024). *Education Policy Outlook*.

### Saggi e studi sull'autonomia scolastica

- Bianchi, P. (2021). *Nello specchio della scuola*. Il Mulino.
- Cerini, G. (2019). *La scuola italiana tra autonomia e innovazione*. Tecnodid.
- Cerini, G., & Spinosi, M. (2017). *Autonomia e leadership educativa*. Tecnodid.
- Fiorin, I. (2018). *La valutazione nella scuola dell'autonomia*. Mondadori Education.
- Giancola, O., & Viteritti, A. (2014). *La scuola diseguale*. Laterza.
- Grimaldi, E., & Serpieri, R. (2012). *Leadership e governance nella scuola*. Carocci.
- Landri, P. (2015). *La scuola in rete*. FrancoAngeli.
- Nigris, E. (2017). *La professionalità docente nell'era dell'autonomia*. Carocci.
- Paletta, A. (2016). *Accountability e miglioramento scolastico*. Il Mulino.
- Poggi, A. (2010). *Governare la scuola*. Il Mulino.

### Ricerche e rapporti istituzionali

- INVALSI. (2008–2024). *Rapporti annuali*.
- INDIRE. (2000–2024). *Ricerche sull'innovazione didattica e organizzativa*.
- OCSE. (2018–2024). *PISA Results*.
- Eurydice. (2015–2024). *Key Data on Education in Europe*.
- Save the Children. (2010–2024). *Atlante dell'infanzia a rischio*.
- Fondazione Agnelli. (2010–2024). *Rapporto sulla scuola in Italia*.

### Equità, inclusione e politiche educative

- Benadusi, L., & Giancola, O. (2016). *Equità e qualità nella scuola*. Il Mulino.
- Canevaro, A. (2019). *Pedagogia dell'inclusione*. Erickson.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- UNESCO. (2015–2024). *Global Education Monitoring Report*.
- UNICEF. (2018–2024). *World Children Report*.

## GLOSSARIO *voci tecniche, istituzionali, normative, concettuali*

### A

**Accountability** — Responsabilità pubblica della scuola nel rendere conto dei risultati educativi e organizzativi.

**Autonomia funzionale** — Capacità delle scuole di organizzare risorse, curriculum e progettazione secondo il DPR 275/1999.

### B

**Benchmarking** — Confronto sistematico con standard o scuole simili per migliorare la qualità.

### C

**Comunità educante** — Insieme di attori che concorrono alla formazione: scuola, famiglie, enti locali, terzo settore.

**Curricolo verticale** — Continuità educativa dai 3 ai 14 anni, costruita in modo progressivo e coerente.

### D

**Didattica orientativa** — Approccio che aiuta gli studenti a riconoscere talenti, interessi e percorsi futuri.

**Dirigente scolastico** — Figura di leadership educativa e gestionale nella scuola autonoma.

### E

**Equità educativa** — Garanzia di pari opportunità di apprendimento indipendentemente dal contesto socioeconomico.

**Empowerment professionale** — Crescita delle competenze e dell'autonomia dei docenti.

### G

**Governance** — Sistema di direzione, coordinamento e responsabilità della scuola autonoma.

**Gruppo di miglioramento** — Team che guida il processo di autovalutazione e sviluppo.

### I

**Inclusione** — Principio che garantisce la partecipazione di tutti gli studenti, con o senza bisogni educativi speciali.

**INVALSI** — Ente nazionale per la valutazione del sistema educativo.

**INDIRE** — Istituto nazionale per l'innovazione e la ricerca educativa.

### L

**Leadership educativa** — Capacità del dirigente e dei docenti di guidare processi di apprendimento e innovazione.

**Lifelong learning** — Apprendimento permanente lungo tutto l'arco della vita.

### M

**Monitoraggio** — Raccolta sistematica di dati per valutare l'efficacia delle azioni educative.

### P

**PDM – Piano di Miglioramento** — Documento strategico che definisce azioni per migliorare la qualità della scuola.

**PTOF** — Piano Triennale dell'Offerta Formativa: documento identitario della scuola.

**PNRR** — Piano nazionale che finanzia innovazione, edilizia, formazione e digitalizzazione.

### R

**RAV** — Rapporto di Autovalutazione: analisi dei punti di forza e criticità della scuola.

**Rendicontazione sociale** — Documento pubblico che comunica risultati e impatti della scuola.

### S

**Stakeholder** — Soggetti coinvolti nella vita della scuola: studenti, famiglie, enti locali, partner.

**Sistema nazionale di valutazione** — Insieme di organismi (INVALSI, INDIRE, ispettori) che valutano il sistema educativo.

### T

**Team per l'innovazione** — Gruppo che supporta la trasformazione digitale e metodologica.

**Territorialità educativa** — Relazione tra scuola e contesto socioculturale.

## I MIEI APPUNTI



## I MIEI APPUNTI



