

*La comunicazione tra le Istituzioni
Autonomia scolastica
Relazioni e contesti*



Documento elaborato nell'ambito del Progetto Regionale di
Formazione *Ecosistema Educativo* in collaborazione con
l'Osservatorio istituito dall'Ufficio Scolastico Regionale per le
Marche per contrastare il fenomeno del bullismo.



Le Marche: una regione laboratorio
con l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica

*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie: ...*

... norme generali sull'istruzione

...

*Sono norme di legislazione concorrente
quelle relative a:*

*... istruzione, salva l'autonomia delle
istituzioni scolastiche*

*e con esclusione della istruzione e della
formazione professionale”*

Costituzione della Repubblica Italiana

Titolo V - art. 17

“Il sogno di Re Artù era che le persone si riunissero per mettere insieme i loro pensieri e i loro sforzi in modo tranquillo, concreto e intelligente. Ma cos'è che tiene uniti i gruppi quando lavorano insieme? Così come i neuroni mettono in comunicazione una parte del cervello con un'altra, le conversazioni mettono in comunicazione parti diverse di comunità e di organizzazione. Di fatto le conversazioni sono i neuroni di una mente collettiva”

David Perkins, *La saggezza di Re Artù*

... dal Primo Manifesto...

La comunicazione, il contesto e le diverse voci

Nel primo Manifesto ci eravamo occupati del tema della comunicazione tra istituzioni - Scuola Autonoma, Stato, Regioni - in una sezione dedicata agli alfabeti delle istituzioni e delle Associazioni, dove lo sguardo era rivolto alla necessità che tutti gli enti che, a vario titolo, concorrono alla formazione e all'educazione dei giovani, imparassero a dialogare con pari dignità, con linguaggi comprensibili gli uni agli altri, con obiettivi e mezzi comuni.

Il contesto sociale della Regione - pur nelle sue specificità - riflette i caratteri per certi aspetti mondiali di una crisi che riguarda l'uomo contemporaneo. Alle giovani generazioni occorre offrire il modo di dotarsi degli strumenti culturali necessari per sostenere il confronto con la complessità del vivere e del convivere e per sottrarsi ai richiami, suggestivi quanto vuoti di valore, che la società contemporanea spesso invia.

Ci si era chiesti **come** la Scuola, in quanto Autonomia funzionale sancita dalla legge, potesse contribuire al processo decisionale in una regione policentrica come le Marche, dotata di un tessuto socio economico molto ricco ed articolato sul territorio, e **con quali strumenti**.

Nasce sostanzialmente da queste premesse l'idea di poter sostenere la complessa attività della Scuola attraverso la promozione di

una serie di occasioni per una riflessione comune che pone a confronto le diverse voci: quelle dei ragazzi e dei docenti, delle famiglie e di tutte le Istituzioni che - a vario titolo e con diverse funzioni - entrano in contatto.

Sono stati sottoscritti Protocolli con la Regione, con le Province, con l'ANCI, con le quattro Università e con Confindustria regionale, con l'intento di lavorare per condividere un progetto culturale comune utile anche a conoscere e delineare i tratti identitari della nostra Regione in relazione ai diversi e specifici ambiti di ciascuna istituzione riconoscendo alla Scuola l'insostituibile ruolo nel prendersi cura dell'educazione al convivere delle singole persone e nel tempo quindi della società. Ruolo delicato e prestigioso che purtroppo le viene riconosciuto solo in occasioni speciali, quando i problemi sono di una tale natura che nessun'altra istituzione oggi potrebbe affrontare.

In questa sezione, dopo una riflessione sull'importanza della comunicazione, in particolare tra istituzioni che concorrono agli stessi fini, volgeremo lo sguardo allo stato dell'arte dell'autonomia scolastica, il cui pieno sviluppo è elemento fondamentale per una informazione e comunicazione corrette, utili a far comprendere, piuttosto che a sollecitare giudizi frettolosi che non hanno lo spessore della verità.

La comunicazione istituzionale

Considerazioni introduttive

Parafrasando un'affermazione di Alessandro Rovinetti, si può dire che la legge 150/2000, e più in generale la partita della comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni, rappresenta *una sorta di spartiacque non solo tra chi parla di cambiamento e chi comincia a cambiare, ma anche tra chi assegna alla comunicazione delle istituzioni una funzione strategica e innovativa e chi pensa ad essa come a un inevitabile adempimento burocratico e legislativo.*

La legge 150/2000 rappresenta infatti un punto di non ritorno per due motivi essenziali. Da un lato, con la sua entrata in vigore, la comunicazione pubblica cessa di essere un settore aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni, *un di più* cui pensare dopo che si sia presa la decisione, ma diviene un segmento strutturale dello stesso agire istituzionale, uno strumento indispensabile

le per sviluppare le relazioni delle istituzioni con i cittadini, potenziare e armonizzare i flussi di informazione al loro interno e concorrere ad affermare il diritto dei cittadini stessi ad un'efficace comunicazione.

Dall'altro, essa rappresenta di fatto il coronamento di un processo di trasformazione innovativa della Pubblica Amministrazione italiana, che parte dalla Legge n. 241/1990, improntata alla cultura del servizio e al concetto della *trasparenza* su atti e decisioni.

Definendo infatti in modo organico le strutture destinate a gestire le varie tipologie di comunicazione di cui le Pubbliche Amministrazioni debbano dotarsi e prevedendo che determinate funzioni possano essere svolte esclusivamente da figure professionali riconosciute (comunicatori e giornalisti), la legge non fa altro che offrire al cittadino un'ulteriore garanzia per la fruizione di una informazione trasparente, professionalmente corretta e, conseguentemente, autorevole.

Peraltro, anche la prospettiva del federalismo e il rafforzamento dei livelli locali di governo, l'attuazione del principio di sussidiarietà e il conseguente nuovo orizzonte delle missioni delle amministrazioni possono realizzarsi solo con il pieno consenso dei cittadini e degli operatori del settore pubblico da coinvolgere attraverso opportuni e adeguati processi di relazione e comunicazione.

Nel 2009 con il DPR 20.01.09 n° 17 per la riorganizzazione del Ministero dell'Istruzione dell'Ambiente e della Ricerca questo processo ha investito anche l'Amministrazione scolastica con la riorganizzazione generale degli uffici periferici e delle Direzioni Generali degli Uffici Scolastici Regionali, completando il percorso di riforma del Ministero dell'Istruzione secondo un modello che intende riequilibrare il baricentro tra la gestione amministrativa, in diminuzione, e i servizi alle scuole e alle istituzioni locali, in crescita.

Lo scopo principale è quello di realizzare una pianificazione educativa a livello regionale, integrata con la programmazione dell'offerta formativa delle Regioni, e di supportare il rapporto tra gli Enti locali e le scuole per la programmazione dell'offerta formativa locale, costituita dai Piani dell'Offerta Formativa (POF) delle singole Istituzioni scolastiche e dai progetti di rete tra scuole e tra scuole e territorio.

In questi anni, è apparsa chiara l'importanza imprescindibile

della comunicazione a fronte di una realtà, come il mondo della Scuola, che, nel nostro Paese, interessa, tra insegnanti, studenti e famiglie, oltre trenta milioni di persone.

Un pubblico numeroso ed eterogeneo che costituisce anche a livello locale un interlocutore di tutto rilievo (più di mezzo milione - un terzo della popolazione - solo nelle Marche: oltre 224.985 mila bambini e ragazzi e 30 mila operatori, più le famiglie degli studenti) e che rappresenta peraltro un settore di opinione pubblica particolarmente attento e sensibile a una informazione chiara e completa su tutta l'attività dell'Amministrazione e sulle problematiche più attuali, sulle norme, le procedure e l'accesso ai servizi, e, soprattutto, sui processi di trasformazione della scuola.

Con altrettanta evidenza, si è posta l'esigenza di rilanciare la priorità, nella percezione sociale, dei problemi dell'educazione, spesso trascurati o intesi, anche sull'onda dell'effetto di alcuni episodi di cronaca, in termini generici e stereotipati, e rappresentare all'esterno il punto di vista specifico dell'Amministrazione in rapporto con gli altri enti e agenzie del territorio cointeressate nel settore. Così come, infine, appare prezioso promuovere e sostenere la capacità del sistema scuola di raccontarsi, ovvero di lanciare messaggi efficaci al proprio esterno, e, allo stesso tempo, promuovere l'immagine del sistema scuola e dell'Amministrazione stessa, conferendo conoscenza e visibilità a eventi di importanza regionale e locale.

La dimensione di servizio, e dunque l'importanza strategica della comunicazione, appare peraltro cruciale anche a fronte della *missione* specifica dell'Amministrazione Scolastica, che si definisce nell'ambito del *supporto* all'agire delle scuole dell'autonomia. Di qui la necessità di garantire da una parte la massima circolazione delle informazioni per agevolare le scuole e i loro cittadini utenti a muoversi nel labirinto della burocrazia e offrire, dall'altra, quell'immagine coordinata e complessiva (e quindi autorevole) dell'intero *sistema scuola* che, senza intaccare l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche, conquista non più comprimibile e giustamente rivendicata, faciliti l'interfaccia con i soggetti istituzionali del territorio.

A tale complessità di esigenze, che pone il problema di una reale *cultura di orientamento all'utente*, nelle Marche, dal 2002, si è cercato di dare risposta, da un punto di vista organizzativo, con la

creazione di un apposito servizio che curasse i rapporti con la stampa e la comunicazione dell'Ufficio Scolastico Regionale, con una differenziazione dei mezzi e degli strumenti, diretti e indiretti, per veicolare le informazioni e il più generale flusso comunicativo, cercando di rispondere agli specifici bisogni dei diversi segmenti di utenza: famiglie, studenti, operatori scolastici, ma anche Enti Locali, Associazioni e altre Istituzioni del territorio.

Una prima risposta è stata quella tener conto della necessità di una giusta combinazione tra il ricorso ai media e l'utilizzo di canali diretti di informazione agli utenti. La comunicazione istituzionale di una Pubblica Amministrazione non è infatti soltanto *stare* sui giornali o in radio e televisione o parlare *bene* tramite i vertici istituzionali o gli uomini della comunicazione, ma anche (e, per certi aspetti, soprattutto) quella che può essere apprezzata dal comune cittadino nel rapporto quotidiano che ha con l'Istituzione pubblica.

La seconda considerazione è stata quella di puntare, all'interno della scelta del rapporto diretto con il pubblico, sullo strumento informatico per veicolare direttamente l'informazione agli utenti. Una scelta che, pur tenendo conto che la diffusione del *personal computer* non raggiunge ancora, in Italia, una estensione tale da permettere di guardare allo strumento informatico come a un mezzo sostitutivo degli altri strumenti di comunicazione, si basa tuttavia sulla considerazione che alcuni settori specifici di utenza del mondo della scuola (soprattutto studenti e le nuove generazioni di docenti) sono tra i gruppi sociali maggiormente informatizzati.

Peraltro dati recenti rilevano che almeno il 70% delle famiglie italiane in cui vive almeno un minore possiede un *personal computer* (anche se poi, di queste, il 40% dichiara di non accedere a internet da casa).

Dal punto di vista dei contenuti, la scelta è stata quella di trattare la comunicazione attraverso il sito come informazione di carattere giornalistico. Scelta, come vedremo, *rischiosa*, che tuttavia è sembrata quella più consona alla platea che ci si trovava di fronte. Scelta, ancora, simbolicamente ribadita anche dalla decisione di *impaginare* il sito regionale con la stessa grafica del sito nazionale del Ministero (prima dell'attuale *restyling*), presa in parte per *autenticare* il carattere istituzionale del sito, ma soprattutto sulla base di una precisa concezione comunicativa, che intendeva il sito stesso come la pagina *locale* di un

quotidiano *nazionale*.

Scelta, dicevamo, rischiosa per un sito istituzionale, perché espone necessariamente a critiche (a volte legittime) sulla selezione dei materiali pubblicati, sebbene questa risponda in pari modo alla professionalità di chi opera e, nella sostanza, alla corretta e leale interpretazione della più generale *politica* scolastica del vertice istituzionale.

Questa logica redazionale che caratterizza, nelle intenzioni, il sito della Direzione Generale delle Marche anche come strumento *giornalistico*, oltre che come spazio per la sola comunicazione istituzionale, nasce dalla considerazione della già evidenziata complessità, quanto a soggetti ed esigenze specifiche, della platea potenziale del servizio e dal particolare rapporto che intercorre tra l'Amministrazione e le autonome comunità scolastiche.

Sul sito possono, allora, essere trovati gli atti e i documenti prodotti dall'USR, ma anche documenti e materiali di riflessione, esperienze, progetti, proposte di formazione e iniziative più generalmente culturali di soggetti nazionali o del territorio che interessino l'agire quotidiano dei vari attori (dirigenti, docenti e personale scolastico in generale, studenti, famiglie) del sistema scolastico o risultino utili per il loro approfondimento e arricchimento professionale e personale.

Luciano Belardinelli
Responsabile Ufficio Stampa e Comunicazione
Ufficio Scolastico Regionale per le Marche

La comunicazione organizzativa: teoria, pratiche e paradossi

Una organizzazione complessa come la scuola deve tendere alla condivisione dei propri valori di riferimento e alle conseguenti azioni, e ciò può avvenire solo attraverso una comunicazione organizzativa che sia adeguata al funzionamento ed allo sviluppo dell'organizzazione stessa.

Ci sono vari tipi di comunicazione all'interno di una organizzazione - interna, esterna, istituzionale, interpersonale, simbolica - che necessariamente vanno integrati affinché la comunicazione stessa diventi sostegno al buon funzionamento e al miglioramento dell'organizzazione (comunicazione organizzativa).

A seconda del tipo di comunicazione, le interazioni all'interno di un gruppo possono essere *regressive* - cioè rallentare il miglioramento o addirittura far compiere un salto indietro - o *progressive*, cioè possono stimolare qualsiasi forma di miglioramento.

Infatti:

- Le organizzazioni sono fatte di interazioni, veri e propri *neuroni* che tengono insieme l'organizzazione stessa.
- La conoscenza diffusa - vale a dire la conoscenza condivisa all'interno di un gruppo e gli strumenti tecnici atti a diffonderla - è un elemento di crescita dell'organizzazione.
- L'informazione - che pur dispone di strumenti sino a qualche anno fa inimmaginabili - non è stata mai così carente e fallimentare come oggi: a volte i fatti sono così alterati, per effetto di una carente o cattiva informazione.
- È sin troppo semplice rendersi conto come diversi linguaggi comunicativi siano destabilizzanti per l'immagine di un gruppo e per la sua coesione interna ostacolando la comprensione che richiede appunto coerenza tra ciò che si dice e ciò che si fa.

A questo proposito vale la pena riflettere su uno dei tanti paradossi come cifra di coloro che pretendono una cosa senza saperla dare.

Paradosso del dinosauro

Gi archetipi regressivi di interazione, cioè quelli che ostacolano il miglioramento, tendono a prevalere su quelli progressivi, che tendono invece ad agevolarlo.

Perché un dinosauro? Perché i modelli regressivi dei compor-

tamenti sono meno sofisticati, ma più solidi.

Il paradigma della comunicazione organizzativa, ben integrata, coerente e progressiva, viene definito da Emanuele Invernizzi, in cinque proposizioni operative:

1. tutte le iniziative di comunicazione devono essere riferite ai valori guida dell'organizzazione, che siano specifici, eticamente fondati ed esplicitati, con modalità che tutti li possano conoscere;
2. è importante realizzare una elevata coerenza e, possibilmente, sinergie, tra tutti gli attori comunicazionali e tra questi e gli atti gestionali;
3. è indispensabile accompagnare tutti i cambiamenti rilevanti con piani di comunicazione adeguati a farli conoscere e condividere;
4. è importante diffondere, con piani di formazione, le competenze di comunicazione interpersonale;
5. è indispensabile attivare un presidio strategico sulla comunicazione da parte della dirigenza e un presidio operativo da parte delle strutture che la governano.

La comunicazione simbolica

Tutti noi con quello che diciamo e con il nostro atteggiamento, inevitabilmente e spesso senza accorgercene, lanciamo messaggi che vanno al di là del loro significato evidente.

La comunicazione simbolica è composta da tutti i messaggi indiretti che inviamo con le nostre parole e con il nostro comportamento e ci richiama, come educatori ad un'etica professionale.

Anche solo poche parole pronunciate da una persona che possiede autorità, come un insegnante verso i suoi alunni, un dirigente verso il suo personale, possono creare una cultura positiva o negativa attraverso comportamenti che sono comunque orientati dal nostro sistema simbolico.

Di questo occorre avere consapevolezza.

Il sapere pratico: le informazioni ci consentono di prendere decisioni intelligenti

Nella scuola parliamo di idee, condividiamo intuizioni, mettiamo in comunella memoria, progettiamo azioni, ci troviamo a prendere decisioni.

C'è nelle organizzazioni un sapere pratico, sviluppato il più

delle volte in maniera implicita ed involontaria che, unendo ai quattro bisogni di avere informazioni quattro mosse generali, consente di elaborare la conoscenza al fine di prendere decisioni giuste.

I quattro bisogni generali

| Bisogni e attese legittime | Perché è importante |
|---|--|
| 1. Il bisogno di avere informazioni sulla vita della scuola, sulle opportunità offerte dal territorio, sul processo educativo e formativo dei propri figli, ... | La vita di solito ci mette di fronte a situazioni delle quali sappiamo poco. Avere informazioni ci consente di essere consapevoli nelle decisioni da prendere. |
| 2. Il bisogno di avere prospettive multiple: la nostra, quella dei genitori, quella dei colleghi,... | È sin troppo semplice farsi condizionare dal nostro punto di vista individuale, che non sempre è il migliore. |
| 3. Il bisogno di affrontare la complessità: gestire un ventaglio quasi sconcertante di problematiche e di urgenze affidandosi ad una combinazione di sistematicità, di intuizione e di esperienza | È sin troppo semplice perdere la strada quando ci si trova a dover prendere una decisione veloce e complessa, ed è anche, spesso, frustrante decidere in modo impulsivo senza le adeguate informazioni che possano guidare le soluzioni ai problemi. |
| 4. Il bisogno di affrontare <i>emozioni tristi</i> , cercando e mantenendo la <i>giusta distanza</i> . | È sin troppo semplice per le <i>emozioni tristi</i> accecarci, paralizzarci e portarci a decidere in modo impulsivo, quasi sempre sbagliato |

Le quattro azioni generali

| Risposte possibili | Perché è importante |
|--|--|
| 1. Non limitarsi alle alternative di scelta ovvie, ma trovare alternative creative. | È sin troppo semplice orientarsi su scelte predefinite, a volte banali e scontate, lasciandosi sfuggire alternative nascoste. Un vecchio proverbio dice: <i>Tra due possibilità, scegliete la terza.</i> |
| 2. Prevedere le conseguenze a breve e a lungo termine delle alternative più interessanti. | Concentrarsi solo sui fattori a breve termine può far sfuggire le conseguenze, a volte negative, che potrebbero prodursi nel lungo periodo. |
| 3. Valutare attentamente i pro e i contro di una scelta, dichiarandoli e chiamandoli per nome. | È sin troppo semplice lasciarsi abbagliare dagli aspetti positivi di una scelta che ci affascina, rifiutandosi di vedere e considerare quelli negativi, che invece potrebbero essere prevalenti. |
| 4. Raggiungere una soluzione <i>equilibrata</i> . | Per non far prevalere idee o posizioni personali o di un solo gruppo. |

**Uno sguardo allo stato dell'arte
dell'Autonomia scolastica**

Come e con quali strumenti esercitare l'autonomia scolastica

Nella contemporaneità la scuola ha assunto - grazie all'autonomia - la caratteristica di sistema inteso nella sua complessità e varietà di attori ed interazioni tra essi.

La stessa normativa nell'uso del linguaggio fa ricorso ad una terminologia che caratterizza la scuola come *Sistema* di Istruzione e Formazione.

Ciò comporta il fatto che oggi, più che mai, il sistema scuola non possa fare a meno di relazioni ed interazioni necessarie e funzionali al compito che è chiamata a svolgere.

Il modello di sistema di istruzione e formazione, a cui facciamo riferimento, è frutto, o anche contesto, della legge con cui è stata attribuita e disciplinata l'autonomia scolastica, declinata nei suoi vari aspetti organizzativi, didattici, amministrativi e di ricerca e sviluppo.

Le potenzialità di tale istituto normativo non hanno avuto ancora una piena attuazione da parte delle scuole e anche dello stesso apparato centrale (forse per un retaggio culturale, di stampo centralistico e deresponsabilizzante, difficile da rimuovere) e per l'assenza di strumenti efficaci e concreti con i quali portare avanti il processo di decentramento che richiede tempi adeguati in quanto processo culturale che tocca le identità delle diverse Istituzioni.

Un inizio emblematico

La storia dell'autonomia della scuola italiana è tortuosa e le norme che l'hanno istituita sono spesso state emanate, quasi sottovoce, nelle pieghe di leggi destinate prioritariamente ad altri settori.

Perché tutto questo? Per paura? Per un atteggiamento conservatore ad oltranza? Per interessi politici e sindacali? Per indifferenza?

Pochi sanno, infatti, che il primo progetto di legge sull'autonomia delle Istituzioni scolastiche fu presentato, senza però un buon esito, nel 1988 dal Ministro democristiano Giovanni Galloni e che successivamente le prime norme sull'autonomia delle Istituzioni scolastiche furono approvate, nel 1993, all'interno dell'art. 4 della legge finanziaria n. 537.

Il clima politico, in particolare quello dettato dai rappresentanti della «scuola-apparato», non era però pronto a recepire tale innovazione nella scuola italiana e il Ministro D'Onofrio (Primo Governo

Berlusconi), non esercitando la delega prevista dall'art. 4, riuscì a farla cadere.

Solo nel 1997, con il Ministro della P.I. Berlinguer, si ebbe l'approvazione dell'art. 21 della legge delega 15 marzo, n. 59, successivamente normata dai suoi decreti attuativi, tra cui il fondamentale DPR. n. 275/99.

Anche in questo caso, tuttavia, non si trattò di una norma appositamente pensata, ma l'articolo in questione, fu inserito in una legge intitolata: «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa», in un contesto, cioè, che rientrava più nel concetto statalista di *decentramento* amministrativo che nel concetto di *autonomia* e di *autonomie* prefigurato dall'art. 5 della Costituzione.

In questo contesto lo Stato si prefigurava come il depositario di tutte o quasi tutte le funzioni amministrative e solo per una questione di migliore funzionalità dello *Stato apparato* era necessario incrementare i *poteri* della periferia, quasi che non fosse, l'autonomia, una loro prerogativa da *riconoscere* in quanto *formazioni sociali* a pieno titolo appartenenti alla Repubblica.

L'*Autonomia funzionale* citata nel DPR 275, fu ridotta, ben presto, al ruolo di essere *funzionale* alla realizzazione delle disposizioni comunque emanate dal *superiore* Ministero ed è successivamente e tristemente divenuta un *modo elegante e furbo per scaricare le responsabilità e i problemi di ciò che non funziona nelle scuole sul front-line (docenti, dirigenti, alunni, enti locali, Regioni, famiglie) e per mantenere i meriti e le eventuali soluzioni riserva del back office ministeriale.*¹

Un intermezzo tempestoso

Tra il 2001 e il 2005, tuttavia, l'intero quadro finora presentato, almeno sulla carta, è interessato da un fortissimo segno di trasformazione con la crisi dello Stato (come modello dell'unità politica e del monopolio della decisione politica, modello organizzativo-sistemico di stampo centralistico) che ha il suo culmine con la Riforma del Tito-

1. Giuseppe Bertagna, *Dopo dieci anni: per un bilancio critico della cosiddetta «autonomia scolastica»*

lo V della Costituzione, anch'essa con una storia tortuosa.

La legge sull'autonomia scolastica, approvata nel marzo 2001 dalla maggioranza di centro sinistra della XIV legislatura, ormai a scioglimento annunciato delle Camere per fine legislatura (con soli quattro voti di maggioranza) nel giugno-luglio 2001, dopo le lezioni politiche del maggio che videro l'affermazione elettorale del centro destra, vedeva su di essa proclamare il referendum confermativo chiesto per motivazioni diverse sia da chi aveva approvato la riforma (il centro sinistra, per confermarla con il voto popolare), sia da chi si era opposto (il centro destra, per invitare il popolo italiano a respingerla).

Il referendum confermativo del 7 ottobre 2001 si concluse con solo 34% di votanti (64,2% dei votanti favorevoli alla conferma della legge e il 35,8% contrari) anche se la consultazione fu comunque valida perché nei referendum confermativi, a differenza di quelli abrogativi, non vale il quorum del 50% più uno degli aventi diritto al voto.

La legge costituzionale fu poi definitivamente promulgata il 18 ottobre 2001, n. 3 e con essa l'Italia scelse di trasformare la natura e la struttura del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione da un modello piramidale - fondato sulle esclusive prerogative dello Stato e della sua amministrazione gerarchica - ad un modello poliarchico che, per funzionare, fa interagire in maniera integrata e cooperativa quattro diversi soggetti istituzionali di potere e di responsabilità:

- a) lo Stato;
- b) le Regioni, con gli Enti Locali e Territoriali;
- c) le Istituzioni Scolastiche Autonome;
- d) la famiglia (e lo studente).

La sussidiarietà verticale e orizzontale

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si introduce il principio di sussidiarietà come elemento ispiratore dell'intero assetto istituzionale, ordinamentale e amministrativo della nostra Repubblica, *scuole* comprese.

Viene esplicitata dall'art. 118, comma 1 della Costituzione, il quale dispone che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di *sussidiarietà*, differenziazione ed adeguatezza».

Le funzioni amministrative, cioè, non sono più in via generale dello Stato, e in via residuale e concessiva dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, ma al contrario sono in via generale degli Enti Locali e del Comune in primo luogo e solo in via residuale dello Stato.

I Comuni, e gli Enti Locali, tornano ad assumere quel ruolo centrale nella vita dei cittadini che avevano sempre avuto nella storia del nostro Paese, salvo che negli ultimi 120 anni nei quali la maggior parte delle loro tradizionali competenze amministrative furono assorbite dallo Stato e dalle sue strutture burocratico-amministrative.

Due sono le ragioni che hanno portato a tale **sussidiarietà verticale**:

1. la prima perché, oltre ad attribuire le funzioni amministrative ai Comuni, allarga ulteriormente rispetto al passato, le funzioni legislative riconosciute alle Regioni (art. 117 del nuovo Titolo V). La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, infatti, per la prima volta nella storia del nostro ordinamento, distingue tra *istruzione*, a legislazione concorrente tra Stato e Regioni, salvo che per le «norme generali» e i *principi fondamentali*, che restano alla legislazione esclusiva dello Stato, e *istruzione e formazione professionale* a legislazione esclusiva regionale, salvo che per i *Lep* (livelli essenziali di prestazione), che competono in via esclusiva allo Stato.
2. In secondo luogo, perché chiarisce, ed è il caso che ci interessa, che l'*autonomia delle istituzioni scolastiche* non è più come semplice conseguenza di un eventuale decentramento amministrativo più o meno ottriato dallo Stato, bensì si legittima in quanto vera e propria implicazione del principio generale di sussidiarietà come organizzatore generale della vita sociale, giuridica e amministrativa della Repubblica.

La **sussidiarietà orizzontale** sviluppa quella verticale in un movimento armonicamente composto. Così recita il comma del rinnovato art. 118, della Costituzione: *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.*

In altre parole, gli Enti Locali *favoriscono* - ovvero non possono non farlo, è un loro obbligo costituzionale non derogabile - i soggetti singoli, le persone, i cittadini che svolgono autonomamente *attività di interesse generale* come, per esempio, l'istruzione e la formazione, che non sono più intese, solo, come un obbligo, ma diventano un *diritto* fondamentale al pieno sviluppo della persona.

Ma non si può pensare che possano essere soltanto lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni a pretendere di esaurire i servizi per l'educazione, l'istruzione e la formazione.

È necessario il coinvolgimento attivo, nei modi opportuni, anche di tutte le altre *formazioni sociali* esistenti, senza rivendicazione di monopoli di nessun genere da parte di nessuno. Semmai l'unico programma in questo senso efficace e possibile è quello dell'integrazione e del coordinamento dei compiti e degli sforzi.

È sorprendente il carattere innovativo dell'affermazione costituzionale del principio di sussidiarietà e come la sua ancora iniziale concretizzazione nel campo della scuola e dell'educazione possa sradicare in via definitiva un modello che domina da oltre un secolo e mezzo nel nostro Paese.

Il disposto Titolo V della Costituzione e la successiva legge n. 53/03, consegnò alle scuole uno spazio giuridico e organizzativo per un'autonomia non più soltanto ottriata, e nemmeno soltanto funzionale perché non proveniva più da una qualche più o meno generosa concessione dei poteri dello Stato, e non doveva più pensarsi come mero strumento di realizzazione di traguardi da altri stabiliti.

A ritroso come un gambero

Le ultime tre legislature, compresa quella attuale si sono confrontate e scontrate con la Riforma degli ordinamenti, con una produzione di norme a volte contrapposte e con logiche di tagli e risparmi che, seppur giusti nelle intenzione, non sono mai riusciti ad entrare nel cuore del problema che interessa l'efficace utilizzo e distribuzione delle risorse.

Come a dire, insomma, che il cammino per una vera autonomia delle scuole in un sistema di istruzione e di formazione da Costituzione formale è, in Italia, ancora tutto da scrivere.

La scuola italiana, nel corso delle ultime tre legislature, è stata investita da un susseguirsi incalzante di interventi legislativi che hanno prodotto un duplice effetto negativo: il blocco del cambiamento e la convinzione, negli addetti ai lavori, che alle sue ombre non si possa portare alcuna luce.

Sull'attuale situazione di ristagno, responsabile della progressiva perdita di competitività del nostro sistema scolastico, recentemente messa in luce dalle impietose stime dell'OCSE, pesa certamente la scelta della scuola come terreno di scontro politico, che ha portato ciascuno dei governi succedutisi a cancellare le riforme prodotte da quello precedente.

Pur nella molteplicità degli interventi legislativi, i vari disegni riformatori hanno avuto, però, un tratto comune: aver delineato un'autonomia più formale che sostanziale, perseguita attraverso norme invasive ed un crescente, inarrestabile trasferimento alle scuole di oneri, non bilanciato, né sostenuto da un adeguato trasferimento di risorse finanziarie e professionali.

Quindi, mentre a parole si continua a celebrare in ogni occasione il valore e la centralità dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche, si introducono provvedimenti che la limitano di fatto anche fortemente e che, in ogni caso, la riducono ad esecuzione di regole stabilite dalla «superiore» funzione tecnica e politica del centro (si pensi solo al modo con cui si è affrontata la questione dei debiti nella scuola superiore).

Rispetto a questo scenario, che fa della Scuola un'emergenza nazionale, urge un'inversione di rotta, una battuta di arresto nelle riforme, a cominciare da quelle di ordinamento, che generano contrapposizioni e scontri ideologici non solo nelle aule parlamentari, ma

anche in quelle scolastiche, senza produrre effetti benefici.

La scuola, in quanto risorsa strategica della Nazione, non è nelle disponibilità di una sola parte politica, ma richiede un accordo bipartisan che consenta di attuare e di verificare le riforme oltre i confini di singole legislature.

La strada da intraprendere è già segnata dalla legge di attuazione del Titolo V della Costituzione, basta realizzare con coerenza le scelte costituzionali adottate; ad essa, perciò, fanno riferimento le nostre richieste per la piena realizzazione dell'Autonomia Scolastica.

A volte ci sentiamo così fragili, così sballottati nel tempestoso oceano della vita e ci domandiamo se la nostra piccola barca riuscirà mai a non essere inghiottita dai flutti e a raggiungere il porto. Eppure, se guardiamo nell'oscurità, possiamo distinguere la debole luce del faro e la lanterna del capitano del porto che, sfidando la violenza della tempesta, ci aspetta sulla banchina per accoglierci finalmente a casa... Credetemi, esiste sempre una via d'uscita

Y. Coppard, *Un anno in questa scuola di matti*

Uno sguardo al futuro della scuola

“La vita è un insieme di avvenimenti, di cui l’ultimo potrebbe anche cambiare il senso di tutto l’insieme.”

Italo Calvino

La rivoluzione tecnologica e della globalizzazione sta coinvolgendo - con ripercussioni eclatanti nel sociale, nell’economico e nel culturale - diversi ambiti attraversati da radicali trasformazioni e mutamenti. Ci si chiede: come evolveranno i sistemi scolastici?

È un panorama difficile da fissare, ma una prospettiva appare comunque abbastanza chiara: l’attuale organizzazione burocratica della Scuola, concepita per istruire, educare e formare cittadini, deve essere riconsiderata nel suo insieme per essere davvero funzionale.

Gli scenari

È interessante allora andare ad esaminare i possibili, futuri scenari, sui quali attualmente la ricerca scientifica avente come oggetto di studio i sistemi scolastici, si è concentrata:

- Come evolverà la scuola nei futuri 20, 30, 40 anni?
- Come saranno gli studenti che la frequenteranno?
- Come verranno scolarizzati?
- Siamo proprio sicuri che questa generazione di *nativi digitali* andrà a scuola lungo tutto l’arco della vita?
- Cosa succederà nel mercato del lavoro con l’aumento continuo del numero dei diplomati e dei laureati? E la crisi economica del nostro tempo?

Queste sono le domande che ci si pone nell’individuare i possibili scenari. Le domande sono certe, le risposte un po’ meno!

Gli scenari ipotizzati dall'OCSE

In occasione di una conferenza - 1996 - dedicata al tema *L'educazione e la formazione lungo tutto l'arco della vita per tutti*, i ministri dell'educazione invitarono il segretario dell'OCSE a *valutare quali avrebbero potuto essere le implicazioni di diverse rappresentazioni della scuola del futuro*. Ciò al fine di confrontare i possibili scenari ipotizzati con le informazioni che provengono dal territorio, e di stimolare gli attori della scuola ad iniziare a pensare soluzioni atte a risolvere i problemi che si presenteranno loro nel futuro, anzi che già si stanno presentando.

In risposta a tale invito, l'OCSE lanciò un mega-progetto di ricerca sulla scuola i cui risultati, presentati nel 2001 hanno configurato sei scenari della scuola del futuro (OECD, 2001), raggruppati in tre categorie:

- 1) la conservazione dello status quo;
- 2) il rilancio della scuola;
- 3) la de-scolarizzazione.

Conservazione dello status quo

Nei due scenari dello *status quo*, i sistemi scolastici esistenti mantengono le loro principali caratteristiche, o per scelta politica di stampo conservatore o per incapacità di realizzare cambiamenti sostanziali, a causa della forte resistenza politica e della debolezza dei decisori politici.

Il primo scenario, *Permanenza dei sistemi scolastici burocratici*, è costruito sulla convinzione che i sistemi scolastici vigenti sono sani e solidi e quindi non vanno cambiati.

Il secondo scenario, *Il collasso*, presume che le riforme intraprese per tenere in piedi i sistemi scolastici così come sono falliranno in pieno il bersaglio e causeranno una vera e propria disintegrazione, provocata dalla scomparsa degli insegnanti, causata dal rapido invecchiamento della professione e dal basso morale dei docenti, attratti da più appetibili opportunità di lavoro.

Entrambi questi scenari porteranno alla crisi profonda dei sistemi scolastici che, rimanendo ancorati al passato, non sapranno recepire le istanze dei nuovi allievi, del territorio e della società.

Il rilancio della scuola

I due scenari del *rilancio della scuola* rappresentano una svolta rispetto alla filosofia scolastica che ispira gli scenari precedenti. In questo gruppo, il primo scenario - *Le scuole centri di socializzazione* - è concentrato sulla socializzazione, mentre il secondo - *Scuole come organizzazioni che apprendono* - esprime un forte orientamento verso gli aspetti cognitivi.

Nel primo scenario, le scuole trasformate in centri sociali saranno uno strumento per compensare la frammentazione delle famiglie e delle comunità e si trasformeranno in centri per la tutela e la promozione del *capitale sociale*, condividendo responsabilità con altri servizi sociali.

Il secondo scenario è il rovescio della medaglia, poiché recupera la funzione cognitiva della scuola e ne ristabilisce la centralità, ma nella prospettiva di sollecitare l'autonomia e lo spirito d'iniziativa degli studenti, mettendo al bando passività e subordinazione: un ribaltamento della tradizionale rappresentazione del buon allievo.

In questa operazione un posto centrale sarà assegnato ai TIC e la grandissima maggioranza delle scuole subiranno una metamorfosi che le trasformerà in *organizzazioni che apprendono*, per diventare centri nei quali esistono le condizioni favorevoli per innestare e sostenere percorsi d'apprendimento individuali e collettivi.

In entrambi questi scenari, si vede un tentativo dei sistemi scolastici di dare una risposta ai problemi emergenti, senza rimanere ancorati al passato.

La de-scolarizzazione

I due ultimi scenari proposti dall'OCSE descrivono una società priva di sistemi scolastici come noi li conosciamo, sostituiti da modelli organizzativi destrutturati, in cui le tecnologie dell'informazione e della comunicazione giocano un ruolo essenziale.

Si parte dal presupposto che si possa imparare facendo a meno dell'istituzione scolastica, perché si impara anche fuori dai sistemi scolastici, perché non tutto quanto si impara nelle scuole è importante mentre invece ci sono apprendimenti fondamentali che si fanno senza

sistemi scolastici. Inoltre, in entrambi i casi si ritiene che si impara meglio quando ci si riappropria delle modalità d'apprendimento, impostando, si potrebbe dire, curricula a propria immagine e somiglianza.

Il primo scenario, molto avveniristico, ma per molti aspetti forse il più fondato, parla di *Reti d'apprendimento e società di reti* e deriva dallo sviluppo dell'emergente *network society*.

L'insoddisfazione nei confronti delle istituzioni scolastiche porterà gli allievi ad abbandonare la scuola, anche come luogo fisico, in favore di una moltitudine di reti di apprendimento. L'ultimo scenario, *Estensione del modello di mercato*, prevede che l'istruzione diventi un servizio più privato che pubblico e quindi entri in una logica di mercato spinto dalla soddisfazione del cliente.

Molte e diverse agenzie verrebbero sollecitate a entrare nel mercato dell'apprendimento, incoraggiate da riforme strutturali dei finanziamenti, degli incentivi e delle regole.

Un fiorire di indicatori e di modalità di accreditamento si sostituirebbero alla valutazione pubblica diretta e alla regolazione del curriculum. Si può già sin d'ora prevedere che quest'ipotesi sarà foriera di molte tensioni e di parecchi conflitti anche di tipo giuridico. Resta da chiarire se una persona può apprendere senza le relazioni umane che la scuola tra luci e ombre rende possibili e che si ritengono indispensabili nella vita di una persona.

... il tempo che viene...

Una vera autonomia

Occorre restituire alle scuole la responsabilità delle scelte e delle decisioni, senza le quali non si realizza la loro crescita.

Il sistema centrale deve assegnare obiettivi da raggiungere, attribuire mezzi, verificare risultati.

In questa direzione, va operata una riduzione dei piani di studio, dell'orario obbligatorio, delle discipline, va istituzionalizzato un sistema di valutazione degli apprendimenti e delle prestazioni professionali di tutto il personale della scuola.

Vanno rimessi all'autonomia delle scuole:

- la scelta dei contenuti, dei metodi e dei tempi
- il governo delle proprie risorse finanziarie e professionali.

La riforma degli organi collegiali

Il sistema di partecipazione - disegnato dai Decreti Delegati del 1974 - richiede da tempo una ridefinizione di ruoli e funzioni perché la democrazia partecipativa rappresenti un sostegno al lavoro della scuola, e non un condizionamento - se non un vincolo - che può determinarsi solo da una confusa titolarità di compiti.

Occorre ridefinire ambiti decisionali e responsabilità degli organi collegiali interni che assicurino lo snellimento e la semplificazione delle procedure decisionali, la separazione degli organi di indirizzo e di gestione, il riconoscimento, alle scuole, della potestà regolamentare sul governo interno.

Il problema delle risorse

Dal 2001 in poi le risorse finanziarie delle scuole si sono progressivamente ridotte determinando situazioni di forte sofferenza, che hanno anche accentuato la richiesta alle famiglie.

Le scuole autonome sono consapevoli della grave crisi economica che attraversa il Paese, per questo, piuttosto che sollecitare massicci piani di investimento, ritengono che molte delle risorse necessarie possano essere reperite attraverso una politica di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa che consenta sì il contenimento degli sprechi, ma non a danno del funzionamento della scuola.

A tal riguardo crediamo occorra:

1. evitare che i finanziamenti si disperdano in mille rivoli, affluendo alle scuole per via indiretta e sotto forma di progetti preconfezionati, spesso non riconducibili al progetto unitario d'Istituto. La ricerca di risorse aggiuntive, indotta dalla carenza di mezzi finanziari, oltre a generare il pericolo di forme di dipendenza dalla politica, incoraggia ed alimenta la frantumazione dell'offerta formativa;
2. riorganizzare l'Amministrazione scolastica valorizzandone il sostegno donato alle scuole (DPR 20.01.09 n° 17) eliminando la sua elefantiasi attualmente incomprensibile rispetto all'attuale configurazione della governance del sistema scolastico, e al vicino passaggio di poteri alle Regioni;
3. consolidare il sistema di finanziamento diretto, attraverso la piena trasparenza del finanziamento di tipo capitarario, l'eliminazione del livello di decretazione intermedia conservato per alcuni finanziamenti che non assicura l'afflusso della totalità delle risorse alle scuole.

4. la valorizzazione delle professionalità, la responsabilità dei risultati.

La scuola autonoma ha bisogno di veri professionisti, in grado di assicurare qualità di risultati e successo formativo.

La politica del personale docente è da anni ferma alla sola gestione del precariato, senza alcun meccanismo di selezione, la carriera è scandita sulla scorta dell'unico parametro del tempo che scorre. Tutti i principali momenti del rapporto tra la Scuola e gli insegnanti sono presidiati da soggetti esterni, estranei al contratto formativo tra la scuola e i propri utenti. Il reclutamento avviene in funzione di criteri rigidamente predefiniti e non delle esigenze e dei fini formativi autonomi individuati dalle scuole in risposta ai bisogni dell'utenza. Le graduatorie permanenti ad esaurimento rafforzano la concezione della scuola come *ammortizzatore sociale* attraverso l'assegnazione casuale, senza alcun nesso con le specificità e i bisogni del territorio, dei docenti. La gestione del rapporto di lavoro è demandata ad un CCNL che, travalicando la sua funzione di sistema, ha finito per regolare, nel dettaglio, molti aspetti fondamentali della vita interna delle scuole (funzioni strumentali, collaboratori del dirigente, sistema degli incentivi, attività collegiali). Manca una carriera professionale fondata sull'accertamento del merito e delle prestazioni professionali individuali.

È necessario rifondare la professionalità docente, adottando forme di reclutamento che assicurino alle scuole i docenti adeguatamente preparati e con caratteristiche caratteriali consone al ruolo.