

**Dipartimento dell'Educazione, della cultura e dello Sport**  
Area 1 "Ridefinire i compiti dell'istituto scolastico "

### **Avvertenza**

**Il presente documento è stato elaborato dall'Area 1 ed è attualmente all'esame del Dipartimento in vista di ulteriori approfondimenti e decisioni.**

**Conseguentemente le proposte formulate non sono ancora operative e la pubblicazione del rapporto si propone di favorire una migliore conoscenza delle analisi in corso.**

## **Indice**

1) Introduzione	pag. 3
2) Un breve sguardo sulla situazione attuale	pag. 4
2.1) Grado di autonomia nei diversi settori	pag. 5
2.2) La situazione nei settori scolastici	pag. 6
2.3) Conclusione situazione attuale	pag. 8
3) A proposito di autonomia	pag. 8
3.1) Le condizioni necessarie all'autonomia	pag. 10
3.2) La particolarità del sistema scolastico ticinese	pag. 11
3.3) Per un'autonomia costruita e parziale	pag. 11
4) Proposte per rafforzare l'autonomia degli istituti scolastici	pag. 12
4.1) Le risorse finanziarie	pag. 13
4.2) Strutture e organizzazione pedagogica	pag. 13
4.3) Le risorse umane	pag. 14
5) I cambiamenti non sono neutri	pag. 15
6) Un progetto impegnativo	pag. 16
Riferimenti bibliografici	pag. 17

## 1) Introduzione

Nell'anno scolastico 2002-03 ha preso avvio, nell'ambito di Amministrazione 2000, il progetto denominato "Gestione istituti scolastici e professionali". Il progetto nel suo complesso è definito nel Messaggio del 15 gennaio 2002. Gli obiettivi fissati per questo progetto sono di migliorare il funzionamento della scuola e, rispetto ad altre iniziative, questo progetto non contiene indicazioni di contenimento finanziario o di personale, ma si colloca sul piano della qualità.

Il progetto si struttura in cinque aree di intervento:

- area 1: ridefinire i compiti dell'istituto scolastico;
- area 2: gestione risorse finanziarie e infrastrutture;
- area 3: realizzazione di una rete informatica;
- area 4: sviluppare un accresciuto dispositivo di monitoraggio;
- area 5: rafforzare la gestione delle risorse umane.

Il Gruppo di lavoro incaricato di approfondire l'area 1 è stato istituito nel mese di novembre 2002. Per favorire una riflessione che coinvolgesse l'intero sistema scolastico cantonale, nel Gruppo di lavoro sono stati inseriti i rappresentanti di tutti i settori scolastici.

La composizione del Gruppo è la seguente:

- Francesco Vanetta, capo area
- Alberto Bordoli, capoufficio della formazione commerciale
- Giampaolo Cereghetti, dir. del Liceo di Lugano 1
- Edy Ferrari, docente presso la scuola media di Agno
- Maria Grazia Giacomini, Conferenza cantonale dei genitori
- Omar Gianora, docente presso il Liceo cantonale di Bellinzona
- Mirko Guzzi, capoufficio delle scuole comunali
- Sandro Lanzetti, dir. scuole comunali di Lugano
- Leandro Martinoni, dir. della scuola media di Losone
- Giorgio Merzaghi, capoufficio dell'educazione speciale
- Licurgo Pedroli, dir. del Centro professionale di Biasca
- Patrice Raimondi, assistente del progetto "Gestione istituti scolastici e professionali"

Il mandato assegnato al Gruppo è stato esplicitato nel Messaggio n. 5194 elaborato dal Consiglio di Stato all'intenzione del Gran Consiglio. Il Messaggio, per quanto riguarda l'area n. 1 "Ridefinire i compiti dell'istituto scolastico", forniva le seguenti indicazioni: *"si tratta di ripensare e rivedere, partendo dalla situazione attuale, quali compiti spettano all'istituto scolastico e quali invece alle unità centrali del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport o organi scolastici cantonali. La vita di istituto oggi non si può limitare unicamente alle attività di insegnamento, occorre quindi stabilire quale sia il perimetro di intervento degli istituti scolastici, identificando compiti e attività da svolgere in modo prioritario in base alle risorse disponibili. La riflessione toccherà soprattutto gli istituti scolastici cantonali, ma anche il settore delle scuole comunali sarà associato in questo approfondimento che corre parallelo alla decisione del Consiglio di Stato di procedere alla riunificazione amministrativa degli uffici dell'educazione prescolastica e dell'insegnamento primario con effetto al 1° settembre 2002. Punto di partenza per la ridefinizione dei compiti è la Legge della scuola del 1990 e le relative disposizioni di applicazione, nonché le leggi speciali che regolano i diversi settori scolastici. Le principali aree d'intervento riguarderanno l'attività d'insegnamento, le attività culturali destinate alle componenti della scuola, la gestione delle risorse umane, ecc."*.

Il Gruppo si è incontrato in dieci occasioni in forma plenaria.

- 5 dicembre 2002;
- 27 gennaio 2003;
- 12 febbraio 2003;
- 31 marzo 2003;
- 19 maggio 2003;
- 24 giugno 2003;
- 6 ottobre 2003;
- 17 novembre 2003;
- 26 gennaio 2004;
- 16 febbraio 2004.

Inoltre ha organizzato due pomeriggi di studio invitando dei relatori esterni:

- il 12 febbraio 2003 con il prof. Norberto Bottani, autore di interessanti pubblicazioni sul tema dell'autonomia scolastica;
- il 20 maggio 2003 con alcuni responsabili scolastici del Canton Vaud che hanno introdotto e sperimentato l'"enveloppe pédagogique" in tutte le scuole dell'obbligo.

Il Gruppo, in relazione a quanto previsto dal mandato, ha organizzato il proprio lavoro nel modo seguente:

- in un primo tempo ha svolto un bilancio della situazione nei diversi settori scolastici (punto 2);
- in seguito ha approfondito il tema dell'autonomia in ambito scolastico. Si sono raccolte informazioni sulle esperienze in atto in altri Cantoni e in altri Paesi (punto 3);
- infine ha elaborato delle proposte per quanto riguarda la ripartizione dei compiti tra unità centrali e istituti scolastici, al fine di dotare la scuola degli strumenti necessari per aumentare la qualità (punto 4).

## **2) Un breve sguardo alla situazione attuale**

La Legge della scuola costituisce la tela di fondo che fissa, nelle grandi linee, i compiti e le responsabilità che spettano agli organi centrali e rispettivamente agli istituti scolastici. Questi sono poi generalmente ripresi e declinati nelle leggi settoriali e nei rispettivi regolamenti.

Il primo bilancio, e non poteva essere altrimenti, ha evidenziato importanti differenze tra un settore scolastico e l'altro in relazione al concetto di "istituto scolastico" e alle modalità di organizzazione e funzionamento dello stesso. Difficili appaiono gli accostamenti tra un liceo cantonale e un istituto scolastico comunale. Le diversità sono macroscopiche, per cui anche il discorso sull'autonomia e sui compiti assegnati all'istituto dovrà essere diverso, nel rispetto delle specificità delle realtà.

L'analisi condotta in questa prima fase ha evidenziato come l'apparato legislativo che attualmente regola il funzionamento della scuola in Ticino è relativamente aperto per quanto riguarda l'autonomia degli istituti scolastici.

Il problema emerso semmai è quello della realizzazione pratica dei principi enunciati nella legge, della disponibilità delle risorse per renderli operativi e delle competenze da assegnare agli istituti scolastici affinché possano realmente assumere e attuare quanto già predisposto nel quadro legislativo.

### **2.1) Grado di autonomia nei diversi settori**

Per poter disporre di un primo quadro descrittivo della situazione, il Gruppo ha voluto allestire un inventario delle competenze decisionali delle scuole. In altre parole, pur con tutti i limiti di questo esercizio, si sono volute identificare quali sono le responsabilità effettive che oggi sono assegnate agli istituti scolastici.

Per analizzare la situazione nei diversi ordini e gradi scolastici ci siamo riferiti agli studi internazionali condotti dall'OCSE<sup>1</sup> sul tema dell'autonomia scolastica e abbiamo preso in considerazione quattro ambiti principali:

- l'organizzazione pedagogica,
- le strutture,
- la gestione del personale,
- le risorse finanziarie.

Queste indagini internazionali (1992-93 e 1997-98), alle quali hanno partecipato una ventina di Paesi, costituiscono la fonte principale d'informazione per riconoscere gli ambiti nei quali le scuole sono autonome e il loro grado di indipendenza. In particolare hanno definito un insieme di 35 "decisioni tipo" raggruppate in quattro grossi ambiti. Ogni Paese partecipante ha dovuto indicare le modalità e i livelli nei quali le decisioni venivano prese. A titolo esemplificativo riportiamo quali sono stati gli ambiti decisionali che noi abbiamo preso in considerazione per esaminare la situazione nel nostro sistema scolastico.

#### **a) Organizzazione pedagogica**

- metodi di insegnamento
- aggregazione materie d'insegnamento
- scelta dei libri di test
- organizzazione del tempo di apprendimento
- composizione dei gruppi e delle classi
- assistenza agli allievi in difficoltà
- organizzazione attività parascolastiche
- .....

#### **b) Le strutture**

- organizzazione degli spazi scolastici
- uso delle aule
- calendario settimanale o annuale
- monte ore
- creazione o abolizione di classi
- progetti educativi d'istituto
- scelta dei programmi d'insegnamento
- la scelta delle materie
- istituzione di esami o prove certificative
- .....

#### **c) La gestione del personale**

- assunzione o licenziamento dei docenti

---

<sup>1</sup> Bottani N., *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Bologna, Il Mulino, 2002

- gestione del personale non insegnante
- assegnazione di incentivi o riconoscimenti ai docenti
- fissazione dei doveri e delle condizioni di servizio
- definizione dei livelli retributivi nell'ambito delle classi di stipendio ufficiali
- .....

**d) Le risorse finanziarie**

- ricerca fondi
- uso delle risorse della scuola
- redistribuzione dei fondi per l'acquisto di materiale pedagogico
- l'acquisto di mobili o altri materiali
- altre spese
- .....

Per quanto attiene ai livelli decisionali, tenuta in debita considerazione la particolarità del sistema scolastico svizzero rispetto a quello di altri paesi europei, abbiamo identificato quattro livelli decisionali.

*- Istituto scolastico*

Sono le decisioni prese all'interno dell'istituto sia dalla direzione sia dal collegio docenti.

*- Livello intermedi*

Nel nostro sistema è riferito soprattutto ai Comuni, agli enti locali, alle autorità scolastiche (per esempio gli ispettori, gli esperti) relativamente vicini all'istituto scolastico.

*- Cantone*

Si tratta in sostanza di tutte le decisioni prese dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport o dal Consiglio di Stato

*- Confederazione*

E' il livello centrale. Quello che può essere considerato il più lontano dalle scuole dal punto di vista istituzionale.

**2.2) La situazione nei settori scolastici**

Sulla base di questo schema i membri del Gruppo, rappresentanti dei diversi gradi scolastici, hanno cercato di verificare a quale livello venivano prese le decisioni relative agli ambiti indicati. L'esercizio aveva unicamente lo scopo di identificare delle linee di tendenza in quanto i limiti e le controindicazioni di questa procedura sono evidenti.

Questo lavoro ha comunque permesso di rendere operativo il concetto di autonomia e ha favorito il confronto tra le situazioni osservate nei diversi gradi scolastici.

Le differenze riscontrate, come si può pensare, sono piuttosto importanti. L'interpretazione degli ambiti decisionali non è sempre stata univoca e sovente le decisioni non sono prese esclusivamente a un solo livello, ma scaturiscono da una sorta di "concertazione" tra due o più livelli.

A titolo puramente indicativo e orientativo, considerati i limiti dell'operazione menzionati sopra, può essere interessante riportare gli esiti riscontrati proponendo unicamente la tabella riassuntiva.

I valori esposti sono stati ottenuti facendo la somma dei valori segnalati da ogni singolo settore e dividendo in seguito il totale per cinque (numero dei settori). Si ottiene così un valore medio da considerare unicamente come una tendenza. Per rendere maggiormente

comprensibile la procedura adottata riprendiamo l'esempio relativo all'organizzazione pedagogica. Nei singoli settori il peso dell'istituto nelle decisioni sull'organizzazione pedagogica è stato valutato in questo modo: scuole elementari e dell'infanzia (5), scuole speciali (3), scuola media (2), scuole medie superiori (4), scuole professionali (5), il totale ottenuto è 19 che diviso per 5 ci dà un valore medio di 3,80.

### **Tabella riassuntiva**

Livelli amministrativi	Ambiti decisionali			
	Organizzazione pedagogica	Strutture	Gestione del personale	Risorse finanziarie
Istituti scolastici	3.80	2.80	0.80	2.00
Livello intermedio	0.80	0.60	0.80	0.20
Cantone	2.20	3.40	3.80	1.80
Confederazione	0.40	0.00	0.00	0.00

Richiamate tutte le premesse indicate e la cautela necessaria per interpretare questi dati, riteniamo che si possono però esprimere alcune considerazioni di carattere generale:

- la maggiore autonomia degli istituti è riscontrabile nell'area pedagogica, per la quale si nota una generale soddisfazione;
- i dati dei singoli settori permettono di rilevare che le scuole con un maggior grado di autonomia sono attualmente quelle del settore professionale;
- le decisioni inerenti alla gestione del personale competono in larga misura alle istanze intermedie o centrali e molto meno alle scuole;
- alcuni livelli decisionali (Comune e Confederazione) sono praticamente inesistenti in determinati gradi scolastici (in particolare nelle scuole medie) mentre assumono un ruolo importante in altri.

Anche se i confronti su questi temi sono particolarmente delicati si può osservare che le tendenze rilevate nella scuola ticinese si ritrovano nelle indagini internazionali promosse dall'OCSE: le decisioni prese dalle scuole in piena autonomia sono ancora piuttosto ridotte e sovente si riferiscono alla dimensione pedagogica. In alcuni Paesi dove l'autonomia delle scuole è molto ampia si rileva che l'istituto scolastico prende decisioni in tutti e quattro gli ambiti decisionali e, quantitativamente, sono in maggior numero rispetto alle decisioni di competenza degli altri livelli decisionali. Negli studi si precisa che il grado di autonomia concessa alle scuole non sembra incidere sulla qualità dei risultati scolastici degli allievi.

In conclusione si può dunque rilevare come la situazione ticinese non differisce in modo sostanziale da quella della maggior parte degli altri Paesi. Si deve dunque parlare di "autonomia parziale e limitata ad alcune aree". Se si eccettuano 2 - 3 Paesi (Nuova Zelanda, alcuni Stati degli USA) che hanno operato una scelta decisa a favore dell'autonomia e i cui risultati sono oggetto di critiche, alle scuole non è mai concesso di intervenire in alcuni ambiti quali ad esempio la concezione dei programmi oppure la libertà di scegliere le materie da insegnare.

I dati illustrati nella tabella consentono di rilevare alcune differenze importanti esistenti tutt'oggi nel nostro sistema scolastico.

*a) Assunzione dei docenti*

Nelle scuole comunali è affidata ai Comuni e ai Consorzi, mentre nelle scuole speciali, nelle scuole medie e medie superiori, è di competenza cantonale. Nel settore professionale, pur essendo decisa a livello cantonale, la direzione ha la possibilità di esprimere il proprio preavviso.

Una situazione praticamente analoga vale per i docenti e gli operatori dei servizi di sostegno.

*b) Programma d'insegnamento*

Per la scuola dell'obbligo il programma è approvato dal Cantone ed è applicato in tutte le sedi. Per le scuole medie superiori è approvato dall'autorità cantonale, ma deve tenere in debita considerazione le esigenze fissate dall'Ordinanza federale. Per il settore professionale i programmi sono emanati dalla Confederazione. Ogni scuola è tenuta a redigere un piano di sede e quindi a particolareggiare il proprio insegnamento.

*c) Ore a disposizione dell'istituto per organizzare l'insegnamento*

Nelle scuole comunali le ore dell'insegnante corrispondono a quelle dell'allievo. Nelle scuole medie l'assegnazione delle ore è strettamente regolamentato sul piano cantonale. Per contro nelle scuole medie superiori e nelle scuole professionali l'istituto riceve un monte ore per organizzare l'insegnamento. Sussiste quindi un limitato margine di manovra per operare delle scelte su come utilizzare le ore.

### **2.3) Conclusioni situazione attuale**

- I dispositivi di legge attuali permettono già un livello di autonomia maggiore di quello sviluppato finora dagli istituti scolastici;
- questa discrepanza tra possibilità e realizzazioni è dovuta alle molte difficoltà che si incontrano per rendere operativo quanto predisposto nelle leggi e nei regolamenti. Agli istituti mancano in genere sia le risorse sia le competenze per poter sviluppare una progettualità gestita con criteri rigorosi e per sfruttare completamente gli spazi di autonomia già dati;
- al momento attuale sussistono importanti differenze nella gestione degli spazi d'autonomia tra gli istituti dei diversi gradi e ordini scolastici;
- gli istituti scolastici dispongono di un'autonomia parziale, limitata soprattutto alla dimensione pedagogica;
- l'autonomia di gestione delle strutture organizzative è minima;
- quanto rilevato nel nostro Cantone è riscontrabile in buona parte degli altri Cantoni o Paesi.

### **3) A proposito di autonomia**

In questi ultimi decenni si sono osservati numerosi mutamenti nei sistemi scolastici.

Tra questi si possono ricordare:

- l'accresciuta offerta di opportunità formative;

- la progressiva complessità del sistema formativo;
- la necessità di una sempre maggiore flessibilità nell'adattare l'offerta formativa agli allievi e nella gestione delle competenze dei docenti;
- la necessità di utilizzare al meglio il potenziale di cambiamento e innovazione racchiuso negli istituti scolastici.

Questa progressiva evoluzione ha fatto sì che l'istituto scolastico sia divenuto una sorta di vero e proprio centro nevralgico. Il delinearsi di questa nuova situazione e l'esigenza di rendere sempre più efficace e efficiente il sistema scuola hanno comportato un ripensamento complessivo delle modalità di gestione. Una politica gestionale fortemente centralizzata non era assolutamente più sostenibile per cui si sono ricercate forme che favorissero il decentramento, in grado di valorizzare la potenzialità e la specificità dei singoli istituti scolastici. E' in questo contesto che anche nel mondo della scuola ci si è interessati e si cerca di definire e rendere operativo il concetto di autonomia.

Si può quindi affermare che tutte le riflessioni relative all'autonomia non sono da far risalire a una pratica pedagogica, ma piuttosto a una disposizione amministrativa, mirata a una diversa ripartizione delle competenze decisionali fra le varie autorità scolastiche. Il principio dell'autonomia non è un valore in sé, bensì una forma procedurale, un nuovo modello organizzativo delle responsabilità e delle modalità di decisione che delega autorità ai livelli amministrativi più periferici.

Nel suo rapporto conclusivo la Arthur Andersen<sup>2</sup> auspica di assegnare una maggiore autonomia agli istituti e soprattutto che si proceda a una ridefinizione più precisa della loro missione e dei loro compiti, a una nuova ripartizione dei ruoli e delle responsabilità e a un adeguamento degli strumenti di gestione e di informazione.

Prima di entrare nel novero di alcune proposte in relazione alle raccomandazioni contenute nel rapporto della Arthur Andersen, riprese nel mandato assegnato all'area 1, il Gruppo ha avvertito la necessità di proporre qualche riflessione generale sul tema dell'autonomia.

In effetti prima di parlare e declinare missioni, responsabilità e strumenti per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli istituti è opportuno interrogarsi su quale grado di autonomia devono beneficiare le scuole.

Il termine autonomia oggi compare dappertutto e costituisce una sorta di "leitmotiv" in tutte le riforme, comprese quelle scolastiche. D'altra parte proprio perché confrontati a concetti e termini che sembrano essere la panacea di tutti i problemi, ci sentiamo di essere un po' diffidenti.

Per queste ragioni il Gruppo ha deciso di iniziare questa riflessione sull'autonomia non partendo da presupposti teorici o definitivi, ma dando un breve sguardo alle riforme scolastiche condotte in questi ultimi anni, imperniate sull'autonomia.

Praticamente tutti i sistemi educativi sono impegnati in riforme che tendono a riequilibrare i rapporti tra centro e periferia. Pur trattandosi sovente di iniziative che assumono tratti particolari e specifici a un determinato sistema scolastico, resta pur sempre un orientamento comune: la valorizzazione dell'istituto e la redistribuzione delle responsabilità tra le diverse autorità scolastiche. L'obiettivo perseguito è quello di migliorare la qualità dell'offerta educativa, ritenendo che la responsabilizzazione degli istituti favorisca l'innovazione, la flessibilità, la capacità di rispondere con prontezza e in modo adeguato alla continua evoluzione della domanda di formazione e di educazione.

---

<sup>2</sup> Arthur Andersen, Rapporto no. 13: gestione degli istituti scolastici e professionali

L'autonomia può, però, nascondere dei pericoli di fronte ai quali occorre restare ben vigili. Questi pericoli sono emersi con forza dalle valutazioni delle esperienze condotte nei Paesi menzionati precedentemente, che hanno trasformato radicalmente il loro sistema educativo, assegnando un'autonomia molto spinta alle loro scuole. Questi pericoli sono condivisi da numerosi studiosi e vengono ripresi nella letteratura specializzata. Con questo non vogliamo significare che queste esperienze si sono concluse con un fallimento completo, ma piuttosto che oltre ad effetti sicuramente positivi e stimolanti per lo sviluppo del sistema, comportano derive che occorre attentamente valutare e, eventualmente, controllare.

Tra i pericoli accertati dell'autonomia scolastica, Bottani e altri ricercatori segnalano:

- la segregazione;
- la creazione di fatto di un sistema scolastico a due velocità;
- una forte esposizione a pressioni e a ingerenze esterne;
- la distribuzione diseguale nel territorio dell'offerta educativa;
- l'omogeneizzazione didattica;
- l'esagerata competizione che si instaura fra le scuole;
- il sovraccarico di lavoro per direttori e insegnanti;
- la marginalizzazione dei disabili;
- la marginalizzazione delle classi sociali più deboli.

Come si può notare si tratta di aspetti estremamente importanti che potrebbero mettere in discussione alcuni principi di fondo della politica scolastica del nostro Cantone e alcuni diritti individuali sanciti nella Costituzione. Ne consegue che alcune delle missioni, oggi tra le più qualificanti per la nostra scuola quali l'equità e l'integrazione, in un modello dove l'autonomia delle scuole è assoluta non troverebbe più validi riscontri.

### **3.1) Le condizioni necessarie all'autonomia**

Dopo aver passato in rassegna i pericoli accertati dell'autonomia il Gruppo ha esaminato quali sono le condizioni per svilupparla. A più riprese abbiamo visto che con il termine autonomia si intendono, di volta in volta, una infinità di cose, spesso molto diverse tra di loro.

Noi abbiamo la convinzione che per sviluppare l'autonomia degli istituti scolastici sono necessarie alcune condizioni senza le quali è difficile operare.

Tra quelle che riteniamo più importanti richiamiamo:

- scelte di politica scolastica chiare, relativamente stabili e ispirate da un atteggiamento di fiducia verso la scuola;
- risorse necessarie a sostegno dell'autonomia;

- formazione appropriata dei docenti e dei quadri dirigenti;
- apparati di ricerca e di valutazione in grado di accompagnare le scuole nella loro progettualità e di dare, in tempi adeguati, degli elementi pertinenti sullo stato della situazione.

La decisione di sviluppare l'autonomia degli istituti scolastici implica necessariamente la creazione di precise condizioni e l'adozione di misure indispensabili a sostegno dell'operazione. Senza entrare nel merito delle singole condizioni richiamate, ci sembra importante evidenziare come queste non siano scontate né facili da ottenere in un periodo dal profilo socio-economico come quello attuale. Pensiamo per esempio ai rapporti tra scuola e mondo politico nel nostro Cantone, al discorso relativo alla formazione dei docenti (tipo di formazione, animata da chi, svolta in quali momenti). Lo stesso vale per l'apparato di ricerca e di valutazione: ovunque è stato introdotto, si è mostrato particolarmente fragile o perlomeno insoddisfacente. La valutazione, in quanto tale, è un'esigenza relativamente recente negli istituti scolastici e quindi necessita ancora di esperienze e di affinamento.

Per quanto attiene l'accompagnamento dei docenti, invece, si tratta essenzialmente di un problema di risorse. La situazione attuale non è favorevole all'assegnazione di risorse supplementari alla scuola.

### **3.2) La particolarità del sistema scolastico ticinese**

In tutta questa riflessione non possiamo prescindere dal contesto in cui si opera. In effetti il nostro sistema scolastico si differenzia in modo significativo dai sistemi scolastici che ritroviamo nei maggiori paesi europei o postindustriali. Le riforme scolastiche imperniate sull'autonomia che abbiamo esaminato si riferiscono sovente a sistemi scolastici che si muovono in contesti politici, sociali, educativi molto diversi dai nostri. Basti pensare al concetto di "centralità". Se questo viene riferito a un sistema scolastico come quello francese o italiano dove i centri decisionali sono collocati nelle rispettive capitali, la distanza e i problemi nei rapporti tra centro e periferia sono indubbiamente di un altro livello rispetto al nostro.

Da noi, il fatto che in materia di educazione le maggiori responsabilità siano da tempo assegnate ai cantoni, pone il rapporto tra autorità centrale e organizzazioni periferiche in modo ben diverso. Il discorso sull'autonomia deve quindi essere contestualizzato. Nel nostro paese, come abbiamo visto, l'unità centrale resta relativamente "vicina" a quella periferica. Buona parte delle decisioni in campo educativo sono prese a livello cantonale o addirittura a livello di ogni singolo Comune. Il ruolo della Confederazione è soprattutto quello di coordinare le politiche scolastiche cantonali; la sua presenza è maggiormente vincolante nelle scuole postobbligatorie. Questa situazione non comporta di per sé l'eliminazione "tout court" di alcuni problemi di funzionamento del sistema, ma pone in termini molto diversi il discorso sull'autonomia.

### **3.3) Per un'autonomia costruita e parziale**

Il Gruppo, in seguito:

- agli approfondimenti fatti in relazione al concetto di autonomia;
- alla situazione osservata nei diversi gradi e ordini di scuola del nostro sistema scolastico;

- all'esame di alcune riforme che hanno promosso l'autonomia;

è giunto alle seguenti conclusioni.

a) *L'autonomia va costruita*

Come già ricordato l'autonomia non è un valore in sé, ma una forma procedurale, un nuovo modulo organizzativo delle responsabilità e delle modalità di decisione. Presa in assoluto non è né positiva né negativa. Nella situazione attuale lo sviluppo dell'autonomia degli istituti scolastici rappresenta sicuramente una prospettiva interessante per migliorare la scuola, ma la "parola" non basta. L'autonomia va dichiarata, particolareggiata e regolamentata. In altre parole va progressivamente costruita. L'esame delle riforme condotte ha evidenziato come non sia né proponibile, né auspicabile trasferire da un sistema scolastico all'altro un determinato modello.

b) *Proporre un'autonomia parziale*

Preso atto dei pericoli insiti nelle riforme che promuovono l'autonomia, il Gruppo ritiene che nel caso del nostro Cantone ci si debba orientare verso forme di autonomia parziale. Nei paesi nei quali l'autonomia scolastica è stata introdotta in maniera totale e piena si è ben presto configurata come una larvata privatizzazione oppure ha rimesso pesantemente in discussione alcuni principi (per es. equità) che secondo il Gruppo sono irrinunciabili.

#### **4) Le proposte per rafforzare l'autonomia degli istituti scolastici**

La scuola è un sistema particolarmente complesso e in continua evoluzione. In questi ultimi anni l'istituto scolastico è progressivamente divenuto un elemento nevralgico di questo sistema e, nello stesso tempo, costituisce il luogo privilegiato per promuovere il cambiamento e l'innovazione. Lo sviluppo dell'istituto scolastico rappresenta quindi uno dei presupposti indispensabili per migliorare costantemente la qualità dell'offerta educativa. Ne consegue l'esigenza di rendere sempre più forti e stabili queste unità.

L'autonomia rappresenta indubbiamente una strategia appropriata per rafforzare l'istituto scolastico. Le scuole restano però inserite in un sistema complesso, per cui se si vuole promuovere l'autonomia è necessario predisporre degli interventi che si collocano a tutti i livelli. Occorre dunque chiarire bene i diversi livelli decisionali e le rispettive responsabilità all'interno di un quadro evolutivo, finalizzato a porre le condizioni per costruire l'autonomia.

Inoltre occorre ribadire che un cambiamento di questo tipo potrà avvenire solo in modo graduale. Ridefinire i compiti dell'istituto scolastico, assegnandogli maggiore autonomia, significa rivedere i compiti delle diverse componenti - direzione - docenti - allievi - genitori e altri partner - che costituiscono l'istituto. Parallelamente occorre pure interrogarsi su quali sono le competenze che devono acquisire le diverse componenti per entrare attivamente in un processo di progressiva autonomia. Non si tratta quindi di limitarsi a ridistribuire mansioni e responsabilità, occorre pensare che si va verso un vero e proprio cambiamento culturale.

Fatte salve queste premesse, per avviare un processo che miri ad assegnare agli istituti un'autonomia parziale, il gruppo ha elaborato una serie di proposte che si riconducano ai quattro ambiti decisionali già richiamati in precedenza.

#### **4.1) Le risorse finanziarie**

Si ricorda che in questo ambito specifico ha operato un apposito gruppo di lavoro: l'Area 2. Il nostro gruppo si limita perciò a definire alcune proposte di massima che si riferiscono alle "risorse finanziarie":

##### *a) allestimento di budget pluriennali e/o possibilità di riporto dei crediti*

Si tratta di una richiesta che è già stata discussa in numerose occasioni. Le leggi che regolano gli enti pubblici sono molto chiare a questo riguardo e quindi fino ad ora richieste in questo senso sono sempre state rifiutate. Dovendo affrontare il discorso sull'autonomia questo sembra uno dei presupposti più importanti. Senza questa possibilità per gli istituti impossibile progettare e realizzare iniziative di una certa portata.

Si tratta di una decisione eminentemente politica più che tecnica. Nell'ambito dei progetti di A 2000 vi è quello relativo alle Unità amministrative autonome che ha parecchie affinità con il nostro. Non a caso tra le proposte che dovrebbero caratterizzare il funzionamento delle Unità amministrative autonome vi è proprio quella che prevede la possibilità di riportare i crediti all'anno successivo.

##### *b) Procedere a un maggiore accorpamento dei centri costi*

L'idea di fondo è di far confluire i crediti o le risorse a disposizione dell'istituto in un numero limitato di conti. In questo modo si potrebbe incrementare la flessibilità dell'utilizzazione delle risorse finanziarie in funzione dei bisogni.

##### *c) Creazione di un fondo per la liquidità gestito direttamente dall'istituto scolastico*

Questo fondo dovrebbe permettere all'istituto di procedere, nel corso dell'anno, all'acquisto diretto di materiale o a far fronte a spese varie senza dover passare necessariamente attraverso i servizi centrali. Evidentemente alla fine di ogni anno civile l'istituto redige un rapporto contabile che trasmette agli organi centrali.

##### *d) Assegnazione agli istituti di un credito destinato a promuovere la formazione continua e l'aggiornamento dei docenti*

Questa proposta è motivata da quanto indicato alla lettera b) del paragrafo 4.3

#### **4.2) Strutture e organizzazione pedagogica**

##### *a) Dotazione oraria*

Tra i diversi scenari esaminati, la proposta di assegnare agli istituti una dotazione oraria complessiva è quella che ci sembra più praticabile e nel contempo risponde alle esigenze di riconoscere agli istituti un'autonomia parziale. In sostanza l'idea di concedere una dotazione oraria agli istituti si avvicina al modello già oggi in vigore nelle scuole medie superiori. Si tratta di affinarlo, ampliarlo in alcune sue parti e soprattutto estenderlo agli altri gradi e ordini di scuola. Il principio base consiste nel calcolare un coefficiente per allievo e/o classe, che corrisponde al numero di ore settimanali riconosciute per ogni allievo / classe dell'istituto. La somma di tutte le ore rappresenta la dotazione complessiva a disposizione dell'istituto. Evidentemente si dovranno fissare dei parametri per calcolare questi coefficienti che potranno differire anche in modo importante da un settore scolastico all'altro. All'interno di questa dotazione oraria l'istituto dovrà organizzare tutte le sue attività. Nel nostro documento ci limitiamo a indicare il principio, siamo coscienti che lo stesso andrà ulteriormente approfondito e particolareggiato in base alle caratteristiche dei diversi settori scolastici.

I principali obiettivi che si vogliono conseguire sono:

- favorire una riflessione e una maggiore possibilità di scelta all'interno degli istituti scolastici;
- consentire al Consiglio di direzione di assumere un ruolo attivo e propositivo e non solo esecutivo;
- rafforzare e sviluppare le dinamiche all'interno dell'istituto.

*b) Riservare all'istituto una percentuale dell'orario d'insegnamento*

La proposta prevede che a livello centrale venga deciso il piano settimanale d'insegnamento e la ripartizione delle ore tra le diverse discipline. Una parte di questo orario è lasciata a disposizione dell'istituto che decide i contenuti e le attività educative da inserire in questo spazio. In questo modo l'istituto potrebbe maggiormente profilare il proprio ruolo educativo e rispondere a quelle che sono le esigenze del contesto nel quale opera. Per certi versi, già oggi, le scuole medie superiori dispongono di questa possibilità di profilare, almeno parzialmente, la loro offerta formativa. Si tratta in sostanza di rafforzarla ed adattarla negli altri settori scolastici (a titolo esemplificativo, nelle scuole dell'obbligo 3 ore dell'orario settimanale potrebbero essere lasciate a disposizione dell'istituto).

#### **4.3) Le risorse umane**

In questo ambito il discorso è particolarmente delicato. L'obiettivo è sicuramente quello di trasferire progressivamente determinate responsabilità dalle unità centrali verso quelle periferiche. Occorre ricordare che questo tema è affrontato e approfondito in modo particolare dall'area 5 "Rafforzare la gestione delle risorse umane".

*a) L'assunzione di nuovi docenti*

La direzione dell'istituto dovrebbe disporre di maggiori competenze nella scelta dei nuovi docenti. Nessuno, all'interno del Gruppo, auspica il passaggio dalla nomina cantonale a quella di sede. Si ritiene però che la direzione debba assumere un ruolo più importante nella fase di selezione e scelta dei nuovi insegnanti. In effetti le caratteristiche dei docenti che formano il collegio sono una delle variabili più importanti per formare un gruppo equilibrato. Ne consegue che la direzione possa esplicitare le proprie esigenze e soprattutto ricercare i docenti con un determinato profilo.

*b) Promuovere la formazione e l'aggiornamento a livello dell'istituto*

L'istituto scolastico dovrebbe poter beneficiare di un credito o di un monte ore da destinare alla formazione e all'aggiornamento. Questa opportunità è considerata di fondamentale importanza per creare un vero "team" di lavoro e porre i presupposti per condividere dei progetti in campo educativo. In sostanza si tratta di valorizzare il ruolo e riconoscere dei compiti specifici in questo settore all'istituto scolastico. La proposta di "costruire un percorso" verso l'autonomia è vincolata alla necessità di assicurare alle diverse componenti degli istituti gli strumenti e le competenze per gestire questa nuova situazione. Sarà solo attraverso un'adeguata formazione, svolta prioritariamente a livello di istituto, che questo obiettivo potrà essere raggiunto. L'istituto avrà pure il compito di cercare gli animatori e i consulenti che ritiene qualificati per rispondere alle diverse esigenze.

### *c) Valorizzare le competenze degli insegnanti*

Nell'ambito della loro carriera professionale numerosi docenti acquisiscono competenze che spesso non possono essere valorizzate o riorientate. Si auspica l'introduzione di meccanismi che possono consentire ai docenti di assumere altri compiti in funzione delle esperienze svolte e delle competenze acquisite. Si pensa per esempio a docenti che possono diventare dei "tutor" per i colleghi più giovani, oppure docenti che riducono il loro onere d'insegnamento per realizzare dei materiali didattici, svolgere il ruolo di consulenti, ecc. Per altri versi, compiti e mansioni che oggi sono assegnati a docenti, potrebbero essere affidati a "personale amministrativo". In particolare si pensa alle attività legate alla gestione e manutenzione delle infrastrutture informatiche.

Secondo il Gruppo questi sarebbero degli elementi che, assieme ad altri, potrebbero consentire agli istituti di "avviare un processo di costruzione" della propria autonomia.

In questo documento le proposte sono però unicamente accennate. Se la volontà politica è indirizzata verso l'assegnazione di una reale maggiore autonomia agli istituti scolastici per il tramite di un'ulteriore revisione dei rapporti tra centro e periferia, queste proposte andranno necessariamente approfondite e soprattutto adeguate ai diversi settori. Nonostante nel rapporto si ribadiscano più volte le diversità esistenti tra un settore scolastico e l'altro, abbiamo ritenuto che i principi che sorreggono il processo verso l'autonomia devono essere gli stessi. Al momento di un'eventuale introduzione di queste misure si dovranno tenere in debita considerazione le peculiarità di ogni singolo settore scolastico.

### **5) I cambiamenti non sono neutri**

Ancora una volta, senza addentrarci in analisi approfondite, vogliamo ricordare alcuni problemi che emergeranno al momento in cui si decidesse di rafforzare l'autonomia degli istituti:

- i principi dell'equità e delle pari opportunità di formazione su tutto il territorio del Cantone devono continuare a essere garantiti. Già oggi sussistono differenze tra gli istituti che non mettono però in discussione i principi menzionati.  
Le proposte indicate dal Gruppo vogliono garantire i vantaggi che si possono ottenere grazie al profilare e rendere maggiormente efficace l'azione educativa dell'istituto scolastico, assicurando nel contempo l'equità e l'uguaglianza attuale. Si ritiene perciò indispensabile che "la costruzione dell'autonomia" sia accompagnata e sostenuta da dispositivi di autovalutazione degli istituti e di valutazione esterna. Alcuni progetti in corso vanno già in questa direzione (pensiamo per es. a quello relativo agli indicatori e ad Harmos per la valutazione esterna e al DAASI per l'autovalutazione). Probabilmente però queste iniziative non saranno sufficienti e il dispositivo di valutazione esterna andrà rafforzato e precisato;
- in un sistema scolastico che assegna maggiori responsabilità e compiti agli istituti, la direzione scolastica viene ad assumere un ruolo di particolare rilevanza e, contemporaneamente, mutano i ruoli e i compiti dell'autorità centrale. Senza adeguati correttivi alla situazione attuale, non si può ipotizzare di iniziare una riforma in questo senso. Se si prendono in debita considerazione le difficoltà che già oggi incontrano per svolgere il loro mandato, si può facilmente immaginare in quali condizioni e difficoltà verrebbero a trovarsi in un modello di maggiore autonomia;

- un'attenzione particolare andrà riservata al "clima di istituto". Se, da una parte, le proposte formulate portano a rafforzare il ruolo e il compito educativo dell'istituto, dall'altra, il fatto che numerose decisioni verrebbero prese a livello d'istituto potrebbe comportare un "aumento di conflittualità". Un buon clima all'interno dell'istituto rappresenterà, a maggior ragione, una delle condizioni più importanti per favorire l'apprendimento degli allievi. Nel progressivo processo di costruzione dell'autonomia si tratterà allora di riservare un'attenzione particolare a questa dimensione e, nel contempo, fornire all'istituto gli strumenti adeguati per controllare e gestire "la conflittualità".

## **6) Un progetto impegnativo**

Il mandato assegnato al Gruppo era quello di ridefinire i compiti e le responsabilità dell'istituto scolastico, riservando un'attenzione particolare rivolta al concetto di autonomia educativa. Dopo aver esaminato la situazione attuale e approfondito il concetto di autonomia, il Gruppo ha elaborato una serie di proposte relative ai diversi ambiti di attività che dovrebbero contribuire a costruire prima e consolidare in seguito l'autonomia degli istituti scolastici. Si tratta di proposte di principio che, se accolte, andranno opportunamente approfondite e specificate nei diversi gradi e ordini di scuola. Come ribadito in più occasioni queste proposte dovranno essere realizzate attraverso un processo che contempla fin dall'inizio un diretto coinvolgimento delle diverse componenti. La cultura dell'autonomia intesa come capacità e consuetudine a prendere decisioni e ad operare scelte non può nascere da un momento all'altro. Non avrebbe senso rivedere responsabilità e compiti degli istituti scolastici se le persone non sono pronte ad adeguarsi alle nuove situazioni. Oltre alla necessità di coinvolgere e di responsabilizzare gli individui si tratterà di rivedere e adeguare lo statuto e il profilo professionale nonché la formazione dei responsabili scolastici e degli insegnanti. In un quadro come quello prospettato i compiti e le responsabilità decisionali sul piano educativo e su quello gestionale dovranno essere ripensati per evitare che il rafforzamento dell'autonomia non si traduca in un peggioramento della situazione. Un cambiamento di tale portata non potrà essere realizzato senza disporre delle necessarie risorse finanziarie. I bisogni in termini di formazione e di tempo per appropriarsi e rendere operativi i mutamenti previsti sono relativamente importanti e dovranno essere pianificati su più anni. Resta infine da prevedere la creazione di un apposito dispositivo per monitorare e verificare l'intero progetto. Il rafforzamento dell'autonomia è un progetto di vasta portata. Questo documento rappresenta una prima entrata in materia.

## **Riferimenti bibliografici**

- Norberto Bottani, *Insegnanti al timone?*, Il Mulino, 2002;
- Arthur Andersen / Repubblica del Canton Ticino, *Rapporto no. 13 - Gestione degli istituti scolastici e professionali*, marzo 1998;
- OCDE, *Gestion des établissements*, Paris, 2001;
- Direction générale de l'enseignement obligatoire, Canton Vaud, *Présentation enveloppe pédagogique*, (documento interno);
- USR, *Progetto A 2000, Documento di lavoro no. 2*, Bellinzona 2003;
- CDPE, *Profilo della professione docente, Tesi*, Documento base di discussione, Berna, 2003.