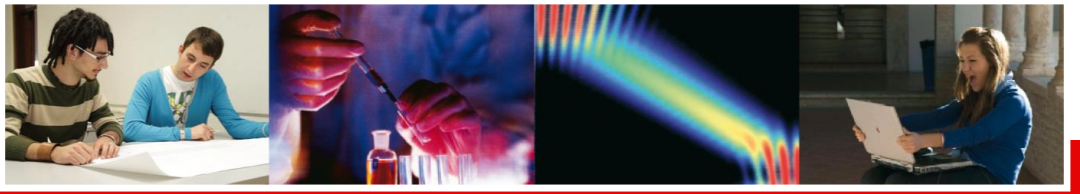
Il sistema scolastico e la sua organizzazione

Simone Rodolfo Masera



Articolazione della lezione

- Principi costituzionali
- Riforme (Bassanini, Moratti, Gelmini, «Buona scuola»)
- Alcune norma di dettaglio

L’istruzione nella Costituzione

- Art. 117 Cost.
- Competenza statale esclusiva in materia di «norme generali sull'istruzione»
- Competenza concorrente Stato/Regioni in materia di «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale»

Competenze statali

- Allo Stato spetta il compito di definire le norme generali sull'istruzione, vale a dire: la definizione, i limiti e i contenuti della “autonomia” delle istituzioni scolastiche, la definizione degli ordinamenti scolastici, gli obiettivi generali del processo formativo, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica (obbligo di istruzione, esami di Stato, sistema di riconoscimento dei titoli di studio all'interno dell'unione europea), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale con riferimento agli standard qualitativi e quantitativi relativi al processo formativo delle istituzioni scolastiche (accesso al sistema, erogazione del servizio su tutto il territorio nazionale, qualità dell'insegnamento, qualità del personale)

Competenze regionali

- Le Regioni adottano norme coerenti con l'esigenza di garantire una struttura organizzativa «autonoma» dell'Istituto scolastico
- Le Regioni hanno competenza su: programmazione della «rete scolastica», «offerta» dell'istruzione, «allocazione» sul territorio delle dotazioni organiche del personale (assegnate dal Ministero)

Le funzioni amministrative in materia di istruzione

- Ampliamento delle funzioni riconosciute alle Regioni ed alle Autonomie locali, secondo i principi di «sussidiarietà» e di «federalismo solidale» (art. 118 Cost.).
- Il sistema scolastico è improntato al principio del «decentramento» delle funzioni amministrative: il d.lgs. n. 112/1998 pone la regola dell'esercizio di compiti a livello locale, mentre configura l'intervento dello Stato in via meramente residuale.

Le competenze amministrative delle Regioni:

- Il d.lgs. n. 112/98 delega alle Regioni, fra l'altro, le seguenti funzioni:
- programmazione dell'offerta formativa integrata fra istruzione e formazione professionale
- programmazione, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della «rete» scolastica (sulla base dei piani provinciali)
- determinazione del calendario scolastico

Le competenze amministrative dei Comuni e delle Province

- In base al d.lgs. 112/98 sono attribuite alle Province (per istruzione secondaria di secondo grado) ed ai Comuni (per scuole dell'infanzia e primaria) funzioni amministrative in materia di: istituzione, fusione e soppressione di scuole, in attuazione degli strumenti di programmazione; servizi di supporto organizzativo per gli alunni in situazioni di svantaggio; utilizzazione degli edifici e delle attrezzature (d'accordo con le istituzioni scolastiche); sospensione delle elezioni in casi gravi e urgenti; manutenzione (sia ordinaria che straordinaria) degli edifici scolastici, nonché spese relative ad arredamento impianti ed utenze

Competenze comunali (segue)

I Comuni, d'intesa con le istituzioni scolastiche, esercitano le iniziative relative alle seguenti attività: educazione degli adulti, interventi integrati di orientamento scolastico e professionale, azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione, interventi di prevenzione della dispersione scolastica

Ministero dell’istruzione

Il Ministero dell’Istruzione svolge le funzioni in materia di:

- organizzazione generale dell'istruzione scolastica
- programmi scolastici
- stato giuridico del personale, ivi inclusa la definizione dei percorsi di abilitazione e specializzazione del personale docente e dei relativi titoli di accesso
- definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica
- definizione degli obiettivi formativi nei diversi gradi e tipologie di istruzione

Ministero (segue)

- definizione degli indirizzi per l'organizzazione dei servizi del sistema educativo al fine di garantire livelli di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale
- valutazione dell'efficienza dell'erogazione dei servizi sul territorio nazionale
- definizione dei criteri e parametri per l'attuazione di politiche sociali nella scuola
- definizione di interventi a sostegno delle aree depresse per il riequilibrio territoriale della qualità del servizio scolastico ed educativo
- attività connesse alla sicurezza nelle scuole e all'edilizia scolastica, in raccordo con le competenze delle regioni e degli enti locali

Competenze ministeriali (segue)

- assetto complessivo per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché del sistema di istruzione tecnica superiore, congiuntamente con il Ministero dell'università e della ricerca
- funzioni di indirizzo e vigilanza dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di istruzione e di formazione (INVALSI)

Organi monocratico ministeriale

- Il Ministro dell'Istruzione è l'organo di direzione politica del Ministero ed esercita le funzioni di indirizzo politico amministrativo, nel rispetto del principio della piena separazione tra politica e amministrazione (d.lgs. n. 165/2001)
- Al Ministro spettano:

- le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo
- la definizione di obiettivi e priorità
- la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale

Dirigenti ministeriali

Ai Dirigenti ministeriali spetta:

- l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, ivi compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno
- la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane e strumentali
- I dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa della gestione e dei relativi risultati
- Il Ministro non può revocare, riformare o avocare a sé (o comunque adottare) atti di competenza dei dirigenti

Dirigenti ministeriali (segue)

In caso di inerzia dei dirigenti, il Ministro può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare i provvedimenti

Qualora l'inerzia permanga il Ministro può nominare un commissario ad acta

Conferenza permanente

I Capi Dipartimento, i Direttori generali ed i dirigenti preposti agli uffici si riuniscono in una conferenza «permanente» per trattare le questioni attinenti al coordinamento delle attività dei rispettivi uffici e per formulare al Ministro proposte per l'emanazione di indirizzi e direttive al fine di assicurare il raccordo operativo tra i Dipartimenti del Ministero

Consiglio Superiore dell'Istruzione

Il Consiglio Superiore della Istruzione è organo di garanzia dell'unitarietà del sistema nazionale dell'istruzione e di supporto tecnico scientifico per l'esercizio delle funzioni di governo in materia.

Il Consiglio Superiore dell'Istruzione ha il compito di formulare proposte ed esprimere pareri in materia: ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica, stato giuridico del personale

Consiglio Superiore dell'Istruzione (segue)

Il Consiglio Superiore dell'Istruzione è organo collegiale nazionale di partecipazione democratica composto da:

- rappresentanti del personale delle scuole statali di ogni ordine e grado eletti dal corrispondente personale in servizio nelle scuole
- rappresentanti nominati dal Ministro come esponenti significativi del mondo della cultura, dell'arte, della scuola, delle professioni e dell'industria
- rappresentanti delle scuole paritarie nominati dal Ministro tra quelli designati dalle rispettive associazioni

La riforma degli anni ‘90

- A partire dagli anni ’90 del secolo scorso si avvia un processo di modernizzazione della pubblica amministrazione
- Con tali leggi si realizza una radicale riforma del sistema amministrativo volta a creare amministrazioni più efficienti, più snelle e capaci di assicurare servizi di maggiore qualità.
- Tali obiettivi sono perseguiti nel rispetto del principio di «sussidiarietà» e di «semplificazione» amministrativa

Riforma c.d. Bassanini

- In attuazione del principio di «sussidiarietà» (in base al quale le decisioni vanno prese dall'ente più vicino possibile ai cittadini) è stato operato il trasferimento di funzioni amministrative (di beni e di risorse) dall'amministrazione statale alle amministrazioni regionali e locali
- Ogni funzione amministrativa (non esplicitamente conservato in capo allo Stato) deve essere attribuito alla competenza delle regioni o degli altri enti locali

Riforma Bassanini e sistema scolastico

La rinforma Bassanini prevede: il riconoscimento della personalità giuridica degli Istituti; i requisiti dimensionali ottimali delle Istituzioni scolastiche; il riconoscimento della «autonomia» organizzativa, didattica e finanziaria; l'autonoma «allocazione» delle risorse per la formazione dei bilanci per la gestione delle risorse; la «managerializzazione» dei capi d'istituto con il conferimento della qualifica dirigenziale

Riforma Moratti (legge n. 53/2003)

La legge n. 53/2003 prevede: nuova articolazione degli studi e della formazione che prevede la scuola dell'infanzia, primo ciclo (scuola primaria di 5 anni e scuola secondaria di primo grado di tre anni) con esame di Stato alla fine del ciclo; secondo ciclo (sistema dei licei e sistema dell'istruzione della formazione professionale) con esame di Stato; istituzione di nuovi licei; valorizzazione del sistema dell'istruzione e della formazione professionale attraverso il sistema dell'alternanza scuola-lavoro; valorizzazione della qualità del sistema dell'istruzione, tramite l'Istituto Nazionale di Valutazione, analogamente a quanto previsto in altri paesi europei, con al compito di monitorare (tramite verifiche nazionali) la qualità complessiva dell'offerta formativa e dei livelli di apprendimento, e con lo scopo di valutare il livello culturale degli studenti; diritto dovere all'istruzione e alla formazione, che diventa un «dovere sociale» (cfr. d.lgs. n. 76/2005)

Riforma Gelmini (legge n. 133/2008)

La legge n. 133/2008 prevede la razionalizzazione del settore scolastico, tramite: la reintroduzione del «maestro unico» nella scuola primaria, la reintroduzione dei voti da uno a 10 nel primo ciclo d'istruzione, l'innalzamento dell'obbligo scolastico fino a 16 anni, la introduzione delle "*indicazioni nazionali degli obiettivi specifici di apprendimento*": linee guida delle conoscenze fondamentali che lo studente dovrebbe possedere al termine del proprio percorso di studi (le indicazioni individuano alcuni nuclei fondamentali di ciascuna disciplina e pertanto rappresentano un riferimento per l'insegnante, lasciando comunque un ampio margine di autonomia a livello personale e professionale per poter progettare percorsi scolastici innovativi), il riordino di istituti professionali, istituti tecnici e licei

Riforma «buona scuola» (legge n. 107/2015)

La legge n. 107/2015 valorizza: l'autonomia scolastica; i poteri dei dirigenti scolastici; la programmazione triennale dell'offerta formativa che comporta anche eventuali modifiche di tipo organizzativo della scuola (es. apertura pomeridiana); il rafforzamento del collegamento tra scuola e mondo del lavoro; il piano nazionale «scuola digitale»; il portale unico dei «dati aperti» della scuola (si definisce la modalità per la pubblicazione dei dati pubblici del sistema nazionale di istruzione e formazione relativi ai bilanci delle scuole, al sistema nazionale di valutazione, all'anagrafe dell'edilizia scolastica, ai dati aggregati dell'anagrafe degli studenti, ai piani dell'offerta formativa)

Scuola «autonoma»

- Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche (DPR 275/1999) adottato in attuazione della Riforma cd. Bassanini. Si valorizza la progettazione e la realizzazione degli interventi educativi in maniera coerente coi diversi contesti territoriali e con la richiesta delle famiglie.

- Obiettivo: migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento per garantire agli studenti il successo formativo mediante l'utilizzo di adeguate risorse umane, economiche e strutturali.

- Il processo di riforma ha portato all'attribuzione alle scuole autonome della personalità giuridica, la quale comporta una maggiore autonomia amministrativa e contabile delle scuole (gestione più elastica, situazioni economica-finanziaria più trasparente, responsabilità contabile della scuola)

Il «dirigente» nella scuola «autonoma»

- Nella scuola “autonoma” il dirigente scolastico assume maggiori competenze e responsabilità
- Compiti del dirigente scolastico: assicurare la gestione unitaria della scuola, rappresentanza legale, responsabilità della gestione delle risorse finanziarie strumentali e dei risultati del servizio scolastico, autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, sempre nel rispetto delle competenze degli organi collegiali, organizzazione dell'attività scolastica secondo criteri di efficienza ed efficacia

Scuola autonoma e «DSGA»

- A partire dal 2000 viene conferita la funzione direttiva ai responsabili amministrativi ed al segretario della scuola.
- Il dirigente scolastico e il direttore dei servizi generali amministrativi (DSGA) sono affiancati con ruoli funzioni e responsabilità diverse nella gestione della complessa unità organizzativa che è la scuola

Nozione di «autonomia»

- Riforma della scuola in termini di «modernità» ed «efficienza»
- Si opta per un sistema organizzativo non piramidale, nel quale l'Istituto scolastico cessa di essere un soggetto «passivo» di norme, e assume compiti attivi (es. progettazione percorsi didattici personalizzati)

Dimensionamento

- La dimensione ottimale di ciascuna istituzione scolastica è definita in relazione ad alcuni elementi; es.: consistenza della popolazione residente nell'area territoriale di pertinenza, con riferimento a ciascun grado, ordine e tipo di scuola, caratteristiche demografiche, economiche e sociali culturali del bacino di utenza, estensione dei fenomeni di devianza giovanile e criminalità minorile, complessità di direzione, gestione e organizzazione didattica
- Le scuole “sottodimensionate” devono essere accorpate nel medesimo ambito territoriale alle scuole dello stesso grado, oppure unite in istituti comprensivi di gradi di istruzione diversi

Autonomia didattica

- Le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti, adattano gli obiettivi nazionali ai percorsi formativi più adeguati alla realizzazione del diritto ad apprendere di tutti gli alunni, in ragione delle caratteristiche della realtà locale
- Le istituzioni scolastiche riconoscono e valorizzano le diversità e promuovono le potenzialità di ciascun alunno, in particolare adottando le iniziative più utili al per il successo formativo degli alunni

Autonomia didattica (segue)

- L'esercizio dell'autonomia didattica può comportare l'adozione di alcune tipiche forme di flessibilità, quali: articolazione modulare del “monte ore” annuale di ciascuna disciplina attività; nuova strutturazione dell'unità di insegnamento, intesa come tempo dedicato ad una lezione, non necessariamente coincidente con l'unità oraria; attivazione di percorsi didattici individualizzati ovvero di percorsi formativi calibrati sulle caratteristiche di alunni, in particolare in caso di situazioni di difficoltà anche transitorie; scelta delle metodologie e degli strumenti didattici (es. tecnologie innovative, realizzazione di iniziative di recupero e di sostegno e di orientamento professionale); scelta dei criteri di riconoscimento dei crediti scolastici e per il recupero dei debiti formativi, al fine di facilitare il passaggio tra diversi tipi indirizzi di studio

Piano di studi della singola scuola

- Il piano di studi dell'Istituto scolastico può contemplare (oltre alle discipline fondamentali, anche) discipline alternative e integrative
- In tal modo ogni scuola cerca di creare un'offerta formativa diversificata, al fine di venire incontro alle esigenze della realtà locale ed alle aspettative delle famiglie e del contesto sociale (oltre che ai bisogni ed alle capacità degli alunni)

Autonomia organizzativa

- È finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico; ed al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture (introduzione di tecnologie innovative e coordinamento col contesto territoriale)
- Superamento dei vincoli in materia di unità orarie della lezione e delle modalità di organizzazione ed impiego dei docenti, secondo finalità di ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche, materiali e temporali (fatti salvi i giorni di attività didattica annuale previste a livello nazionale)

Autonomia di ricerca sperimentazione e sviluppo

- Le istituzioni scolastiche esercitano un'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, tenendo conto delle esigenze del contesto sociale ed economico della realtà locale (progettazione formativa; aggiornamento professionale del personale scolastico)

Autonomia funzionale

- Riconoscimento alle istituzioni scolastiche di funzioni e competenze un tempo tipiche del Ministero, ad es. in materia di: carriera scolastica e rapporto con gli alunni (adempimenti relativi a iscrizioni, frequenze, certificazioni, documentazione, partecipazione a progetti territoriali e internazionali, realizzazione di scambi educativi internazionali); gestione del patrimonio e delle risorse finanziarie nel rispetto dei principi individuati nel regolamento di contabilità statale

La «rete» di scuola

- Nell'ambito dell'autonomia le singole istituzioni possono stipulare accordi con altre istituzioni scolastiche
- L'accordo va a costituire la "rete" tra due o più istituzioni scolastiche che condividono un obiettivo comune
- Gli accordi possono riguardare: attività didattiche di ricerca e di sperimentazione, aggiornamento del personale scolastico, acquisto di beni e servizi, scambio temporaneo di docenti previa adesione del docente coinvolto

Autonomia finanziaria

- Le Istituzioni scolastiche godono di autonomia contabile amministrativa e di bilancio (le dotazioni finanziarie sono utilizzate con il vincolo di destinazione rappresentato dallo svolgimento delle attività d'istruzione di formazione e di orientamento)
- La gestione finanziaria e amministrativo-contabile deve ispirarsi ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità e deve concretizzarsi in un atto di «programmazione»
- L'Istituto scolastico esercita anche una autonomia «negoziale» (il dirigente scolastico, con l'autorizzazione del consiglio d'istituto, può ad es. chiedere finanziamenti, accettare donazioni, aderire "a reti" di scuole)

Dichiarazione di copyright

L'utilizzo dei contenuti della lezione sono riservati alla fruizione personale degli studenti iscritti ai corsi dell'Università di Camerino. ***Sono vietate*** *la diffusione intera o parziale di video o immagini della lezione, nonché la modifica dei contenuti senza il consenso, espresso per iscritto, del titolare o dei titolari dei diritti d'autore e di immagine.*

Copyright notice

The contents of this lesson are subject to copyright and intended only for personal use by students enrolled in courses offered by the University of Camerino. For this reason, any partial or total reproduction, adaptation, modification and/or transformation of the contents of this lesson, by any means, without the prior written authorization of the copyright owner, is strictly prohibited.

