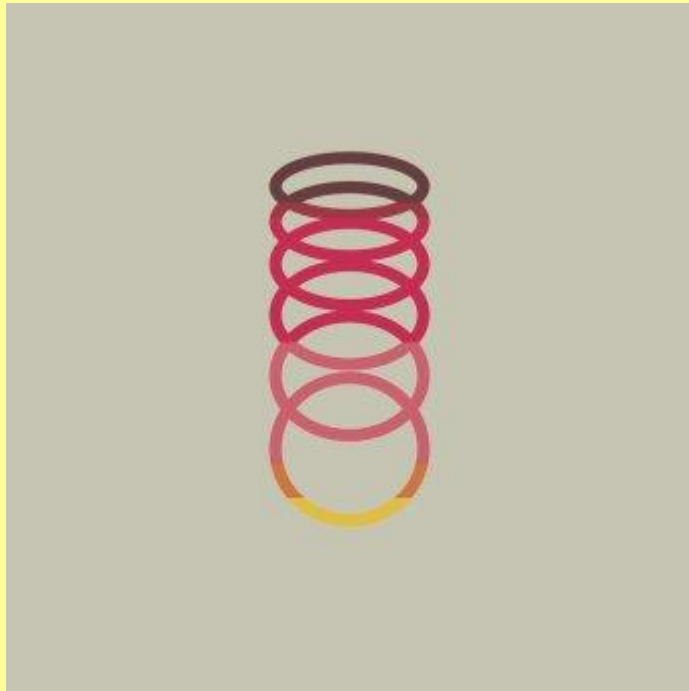


Dall'Autonomia Scolastica alle Nuove Indicazioni: un cammino lungo 30 anni



Carlo Salmaso - CESP Centro Studi per la Scuola Pubblica del Veneto





*Le Nuove Indicazioni Nazionali per il primo ciclo rappresentano **una svolta culturale** importante per una formazione di sempre maggiore qualità, all'insegna di un modello di scuola centrata sulla persona dello studente e sui valori costituzionali. Una scuola capace di coniugare la storia e la cultura del nostro passato con l'innovazione.*

G. Valditara - 7 luglio 2025

- **Nuove Indicazioni Nazionali per l'Infanzia e il Primo Ciclo d'istruzione**
- **Linee Guida per l'Educazione Civica (gennaio 2025)**
- Linee Guida per la scuola secondaria di secondo grado





- Esaltazione della Nazione e dell'identità occidentale
- **Approccio coloniale e riduzionista nei confronti delle questioni globali**
- Profonda avversione nei confronti delle questioni legate all'educazione di genere
- **Paternalismo: alunne e alunni tornano ad essere un soggetto passivo**
- Importanza dell'ordine e della disciplina e il repressivo contrasto verso ciò che ne minaccia il rispetto



Altri provvedimenti recenti del MIM



- Maggiore disciplina e severità sul comportamento
- Smartphone vietati anche alle scuole superiori
- Bocciatura per chi non raggiunge il 6 in condotta ed esame di riparazione per chi non lo supera
- Inasprimento delle pene per chi aggredisce insegnanti o dirigenti scolastici
- Esame di stato alle superiori che torna a chiamarsi «di maturità» e previsione di bocciatura per chi si rifiuta di rispondere all'orale

Riteniamo che sia utile avere bene in mente il quadro in cui si inseriscono, anche per capire in che modo contrastarle





LA VIGNETTA

di **BIANI**

CATTIVI MAESTRI

ANNULLATO
DAL MINISTERO
DELL'ISTRUZIONE E
DEL MERITO IL CORSO
DI FORMAZIONE DEL 4
NOVEMBRE "LA SCUOLA
NON SI ARRUOLA":
"PER IL MINISTERO
L'EDUCAZIONE ALLA PACE
NON È PEDAGOGIA".



MAURO BIANI 2025



Contesto storico ed idea di scuola

8 maggio 2025: il Senato approva d.d.l. in cui all'articolo 8 delega il Governo ad **adottare entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la semplificazione, il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative nelle materie di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito, tra cui la redazione di un nuovo testo unico della normativa primaria, il riassetto delle disposizioni sul personale scolastico e la revisione degli organi collegiali**

Nel 2015 ci aveva già provato Renzi con la legge 107, la cosiddetta *Buona Scuola*





Orizzontescuola.it

POLITICA SCOLASTICA 5 NOV 2025

Scuola, la “svolta” Semplificazione: 18 mesi per il Testo Unico. Meno burocrazia, più poteri ai Dirigenti?



La Camera dei deputati ha approvato in via definitiva, lo scorso 29 ottobre 2025, il disegno di legge A.C. 2393-A. All'interno di questo provvedimento, **l'articolo 15 affida al Governo una delega cruciale e ampia**: rimettere ordine nel vasto e spesso caotico mondo delle leggi sull'istruzione.

Il Governo ha ricevuto la delega (Art. 15 DDL A.C. 2393-A) per semplificare e riordinare la normativa scolastica entro 18 mesi, puntando a un Testo Unico. **La riforma impatterà personale, adempimenti amministrativi e organi collegiali.**





Numerose iniziative di questo tipo avevano caratterizzato i venti anni precedenti per cercare di "armonizzare" l'impianto normativo della scuola disegnata dai decreti delegati del 1974 - confluito nel d.lgs. 297/1994 (testo unico della normativa scolastica) - con quello della cosiddetta autonomia varata sul finire degli anni novanta

Perché da trent'anni si sente questa esigenza? La risposta è abbastanza semplice: perché i dispositivi appena citati sono il frutto di contesti storici molto diversi, sono caratterizzati da due idee di scuola che hanno ordini di priorità molto diversi, delineano due modalità organizzative molto diverse e difficilmente compatibili



I *decreti delegati* si collocano al culmine di un periodo in cui, sia in Italia che negli altri paesi del blocco occidentale, si assiste a un grande sviluppo economico e sociale. In Italia, soprattutto grazie alla spinta delle istanze che vengono dal basso (movimenti, associazioni, sindacati) - che puntano a rendere effettivo il diritto allo studio, a superare il tradizionale carattere autoritario, selettivo ed elitario dell'istruzione, a stimolare una partecipazione reale e democratica alle vicende e alle decisioni della scuola da parte di tutte le sue componenti - attraverso numerosi interventi legislativi si cerca di realizzare, pur tra molte difficoltà e contraddizioni, la scuola della Costituzione: una scuola aperta a tutti e tutte, che mira a formare cittadini e cittadine in grado di partecipare in modo attivo e consapevole alla vita democratica del Paese

Legge 477: 1973



DECRETI DELEGATI – 1974

DPR 416/74 organi collegiali

DPR 417/74 Stato giuridico del personale della scuola

DPR 419/74 sperimentazione e aggiornamento



Principi fondamentali:

- **Partecipazione:** Si promuoveva l'ingresso della comunità locale (genitori, enti, ecc.) nella scuola.
- **Funzione docente:** Si voleva dare più rilievo e sviluppo alla professionalità degli insegnanti.
- **Innovazione:** Si incoraggiavano la sperimentazione didattica e nuove ricerche educative.



- d.p.r. 417/1974 - che ridefinisce lo stato giuridico dei docenti garantendo loro la libertà di insegnamento, intesa come "autonomia didattica e come libera espressione culturale" e diretta a "promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni [...] nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni stessi"
- d.p.r. 416/1974, che disegna una struttura non più verticistica ma orizzontale in cui l'organizzazione ed il funzionamento sono affidati ad organi a carattere collegiale e democratico che, nel rispetto delle competenze di ciascuno, assicurano la partecipazione di tutta la comunità scolastica alla vita della scuola



- **Organi collegiali:**

Istituzione degli organi collegiali (come il Consiglio d'Istituto e il Collegio dei Docenti) per promuovere la partecipazione democratica e il raccordo tra scuola e territorio.

- **Libertà di insegnamento:**

Venne garantita la libertà di insegnamento, intesa come autonomia didattica e libera espressione, nel rispetto dei principi costituzionali e della personalità degli alunni.

- **Stato giuridico del personale:**

Riorganizzazione dei diritti, doveri e attribuzioni del personale direttivo, ispettivo e docente.

- **Nuovi organismi:**

Istituzione del distretto scolastico e del relativo Consiglio scolastico distrettuale, con lo scopo di creare un legame tra scuola e territorio, sebbene questi organi siano stati in seguito soppressi.





I provvedimenti che sul finire degli anni novanta istituiscono l'autonomia, invece, non rispondono a istanze che provengono dal basso, bensì dall'affermazione a livello globale dell'**ideologia neoliberista** che attribuisce all'istruzione non più il compito di formare cittadini e cittadine, ma quello di formare "capitale umano"

Sulla spinta di una serie di interventi nel dibattito educativo da parte degli organi della **Comunità Europea** e, prima ancora, delle raccomandazioni di altre organizzazioni come l'ERT e l'OCSE, **si fa strada l'idea che la scuola debba innanzitutto "essere considerata come un servizio reso al mondo economico"**





Con **autonomia scolastica** o autonomia delle istituzioni scolastiche si intende l'attribuzione alle scuole di competenze relative ad aspetti gestionali e organizzativi, per una gestione amministrativa più efficace, e ad aspetti didattici, per il miglioramento della qualità dell'istruzione. **In Europa, il processo** che conduce al conferimento dell'autonomia alle scuole, pur in ambiti diversificati, **prende avvio negli anni Ottanta del XX secolo, sino al primo decennio del Duemila.** Le riforme in tale ambito sono state definite generalmente all'interno di quadri legislativi nazionali, senza un coinvolgimento attivo delle scuole, alle quali - ad eccezione dei Paesi Bassi e dei paesi nordici - **l'autonomia viene imposta.**



Quando il ministro Valditara parla di "rivoluzione culturale" anche a proposito della sperimentazione della filiera tecnico professionale del 4+2 che proseguirà quest'anno con nuovi investimenti, in realtà si riferisce a un percorso che parte da molto lontano, un processo di subordinazione dell'istruzione agli interessi delle imprese già avviato da tempo.



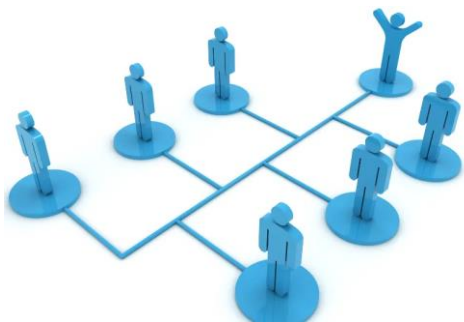
Il pensiero corre subito all'*Alternanza scuola-lavoro*, introdotta dalla ministra Moratti durante il secondo governo Berlusconi (legge 53/2003 e d.lgs. 77/2005) e notevolmente potenziata dalla *Buona Scuola* del governo Renzi (legge 107/2015), che ha stabilito un monte orario obbligatorio di attività da svolgere in aziende o analoghe strutture lavorative negli ultimi tre anni di tutti gli ordini di scuola superiore



In quest'ottica vanno viste anche le precedenti riforme dell'istruzione e della formazione professionale (d.p.r. 87/2010 e d.lgs. 61/2017), nonché gran parte dell'impianto che sottostà alla logica della certificazione delle competenze, che non appare particolarmente scalfito dai "suggerimenti riferiti alle conoscenze" presenti nel testo delle Nuove indicazioni.

Importanza progressivamente assunta nel corso degli ultimi anni dalle prove Invalsi, come strumento di rilevazione di un certo tipo di competenze. Lo svolgimento di questi test standardizzati, infatti, a partire dal d.lgs. 62/2017, è diventato requisito necessario per accedere all'esame di stato, sia in terza media sia in quinta superiore, e l'indicazione, in forma descrittiva, dei livelli di apprendimento raggiunti "distintamente per ciascuna disciplina oggetto della rilevazione" viene oggi riportata sia nella certificazione delle competenze (medie) sia nel curriculum della studentessa e dello studente (superiori).





Il modello organizzativo

Il disegno di legge sulla semplificazione normativa approvato da Senato e Camera, per ciò che riguarda la scuola investe soprattutto il modello organizzativo. È soprattutto da questo punto di vista che la normativa va "armonizzata"

I provvedimenti che danno vita alla cosiddetta autonomia scolastica (l'articolo 21 della legge 59/1997, cosiddetta legge Bassanini, che la introduce; il d.p.r. 275/1999 che la regola; la legge 3/2001 che la inserisce nel Titolo V della Costituzione, all'art. 117) si collocano all'interno di un più ampio processo di riforma e razionalizzazione che investe tutta la pubblica amministrazione a partire dalla crisi finanziaria e istituzionale del 1992.



Per quanto riguarda lo specifico della **scuola**, le spinte che puntavano già da qualche anno sulla **necessità di ridimensionare il ruolo dello Stato nell'istruzione**, di **uscire dalla tradizionale identificazione del pubblico con lo statale** e di procedere alla definizione di un sistema integrato, trovano terreno fertile per realizzarsi. **Il graduale slittamento da una concezione della scuola come funzione statale a un'idea della scuola come pubblico servizio** procede di pari passo con **una forte riduzione della spesa ad essa destinata** e ne modifica profondamente l'organizzazione.

Il modello di riferimento è quello dell'azienda, che fatica un po' a realizzarsi nei primi anni, ma trova una iniezione di energia prima con il **decreto ministeriale 286/2004 che riordina l'INVALSI**, poi con il **d.p.r. 80/2013**, che approva il regolamento del **Sistema Nazionale di Valutazione (SNV)** e soprattutto con l'entrata in vigore della **legge 107/2015**.



Ogni istituzione scolastica produce un piano dell'offerta formativa (d.p.r. 275/1999) da presentare a genitori-potenziali clienti e si pone in decisa concorrenza con le altre scuole-azienda (si pensi agli open day), comprese le private paritarie, che entrano a far parte del sistema nazionale d'istruzione (legge 62/2000). Un'azienda in costante ricerca di forme di finanziamento aggiuntive rispetto alla dotazione ordinaria (contributi volontari delle famiglie, sponsorizzazioni, raccolta punti messi a disposizione dai supermercati), che permettano di ampliare l'offerta o, nei periodi di magra, di assolvere alle esigenze più elementari.



DIRIGENTE SCOLASTICO

Un'azienda al cui vertice vi sono i presidi e i direttori didattici che la legge trasforma in dirigenti. A loro, fin dall'inizio, vengono affidati, "*nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici*", autonomi compiti di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, di gestione di risorse finanziarie e strumentali e con connesse responsabilità in ordine ai risultati"

Un modello, quello aziendale, che poco si concilia con la struttura orizzontale e democratica disegnata dai decreti delegati attraverso l'introduzione degli organi collegiali, *in cui il preside assomigliava molto più a un primus inter pares che a un manager*





Nella scuola azienda **il dirigente:**

- ha bisogno di collaboratori fidati e procede a individuarli e nominarli direttamente (da tempo ormai non sono più eletti dal collegio)
- **deve fidelizzare il personale, almeno in parte, e creare livelli di middle management**, per assolvere alle mille incombenze organizzative che non può certo gestire direttamente, dato il decentramento di molte funzioni prima in capo al ministero o ai provveditorati, l'accorpamento e la crescita delle dimensioni degli istituti e soprattutto i tagli che hanno accompagnato e accompagnano ancora questi fenomeni



Nella scuola azienda **alcuni dirigenti vorrebbero avere maggiore voce in capitolo nei meccanismi di scelta e reclutamento del personale, vorrebbero avere la possibilità di licenziare o quantomeno sospendere dal servizio** (quella di effettuare sanzioni più lievi ce l'hanno già) e soprattutto vorrebbero avere le mani un po' più libere in tutti quei casi in cui, per svolgere le funzioni loro attribuite, **sono ancora tenuti al "rispetto delle competenze degli organi collegiali"**

Non ci sarebbe molto da meravigliarsi se questi desideri diventassero realtà nella realizzazione dei decreti legislativi collegati al disegno di legge sulla semplificazione normativa.

Il governo in carica e i tempi sembrano essere quelli giusti





L'autonomia e il consenso informato

Un accenno a un altro provvedimento attualmente in cantiere che appare molto grave e pericoloso: il disegno di legge sul consenso informato preventivo delle famiglie riguardo alle attività previste dalla scuola sul tema dell'educazione sessuale, con la possibilità di esonerare dalla frequenza quanti non volessero parteciparvi

Il testo, attualmente in discussione alla Camera, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 30 aprile e si riferisce alla sola educazione sessuale, ma tra le bozze che circolavano nei mesi precedenti ve n'era una che estendeva il consenso informato a tutti i temi di rilevanza "etica" e ora si teme che questo allargamento possa essere ripescato in qualche emendamento



Il senso politico di questo provvedimento è quello di trasformare la scuola pubblica in un ente erogatore di un servizio a domanda individuale, una scuola alla carta dove ogni singola famiglia può pretendere un'offerta formativa corrispondente alle sue "sensibilità".

Con il consenso informato preventivo la scuola non avrà più il carattere di Istituzione di interesse pubblico, perderà la sua funzione pedagogica e democratica. La libertà di insegnamento sarà fortemente limitata. [...] La libertà di scelta educativa voluta e protetta dalla Costituzione non riguarda la possibilità per i singoli genitori di intromettersi nella vita della Scuola pubblica ma la possibilità di iscrivere i propri figli alle scuole private.

Barbara Piccininni - Il manifesto - 31 luglio 2025



Un'inversione di tendenza in questo senso è già attiva da molto tempo. L'art. 21 della legge 59/1997, la legge costitutiva dell'autonomia, al comma 9, spiegando le caratteristiche dell'*autonomia didattica* fornita alle singole istituzioni scolastiche la descrive come:

"finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, *della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie* e del diritto ad apprendere"

Lo smantellamento della scuola pubblica statale è iniziato negli anni Novanta con un governo di centro sinistra, è stato portato avanti con iniziative bipartisan e si espone a derive ancora più pericolose ogni volta che governa la destra



I tagli



Un primo progetto di contenimento e *riqualificazione* della spesa per l'istruzione venne annunciato dalla legge 426/1988, in ragione del previsto *calo demografico*. Ma fu in seguito alla grave crisi economica e finanziaria del 1992 - *a partire dalla legge 421/1992* - che *le risorse* investite per l'istruzione subirono una drastica riduzione dando il via a una tendenza che nel corso del tempo conoscerà poche variazioni

- il blocco del turn over sui pensionamenti
- l'aumento del rapporto alunni/docente
- il dimensionamento delle istituzioni scolastiche



Il provvedimento più noto a riguardo è sicuramente quello effettuato dal IV governo Berlusconi che, in applicazione dell'**art. 64 del decreto legge 112/2008** poi convertito nella legge 133/2008, **nel giro di tre anni effettuò un taglio di circa 132.000 posti** (87.500 per i docenti e 44.500 per gli ATA), per un **risparmio complessivo di più 8 miliardi di euro**

In particolare esso prevedeva «a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 [...] **misure volte ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente**, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012» e a «**una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica** determinata per l'anno scolastico 2007/2008 [**del personale ATA**]»

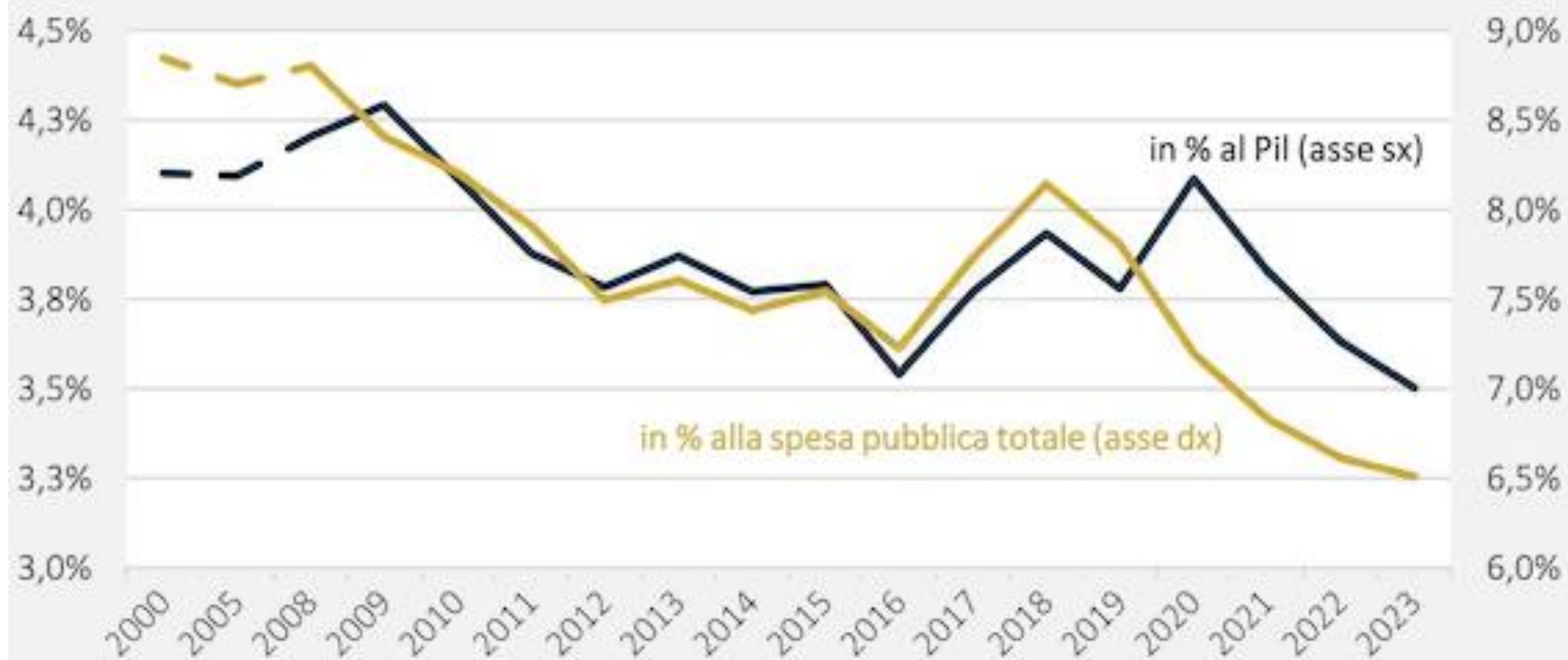


Oggi, dopo una breve pausa rappresentata dagli anni immediatamente successivi all'emanazione della legge 107/2015, i tagli sono tornati a fare visita al mondo della scuola

Nonostante la drammatica esperienza della pandemia, che tra il 2020 e il 2022 ha reso evidente davvero a tutti la carenza di spazi adeguati e di personale, le richieste che provenivano dal basso di utilizzare tutte le risorse a disposizione per ridurre il numero di alunni per classe, incrementare gli organici e stabilizzare il personale precario sono state completamente ignorate e i fondi del PNRR sono stati utilizzati quasi esclusivamente per la digitalizzazione delle strutture e della didattica.



Fig. 1: Spesa pubblica per istruzione in Italia, 2000-2023
(in percentuale al Pil e alla spesa pubblica totale)

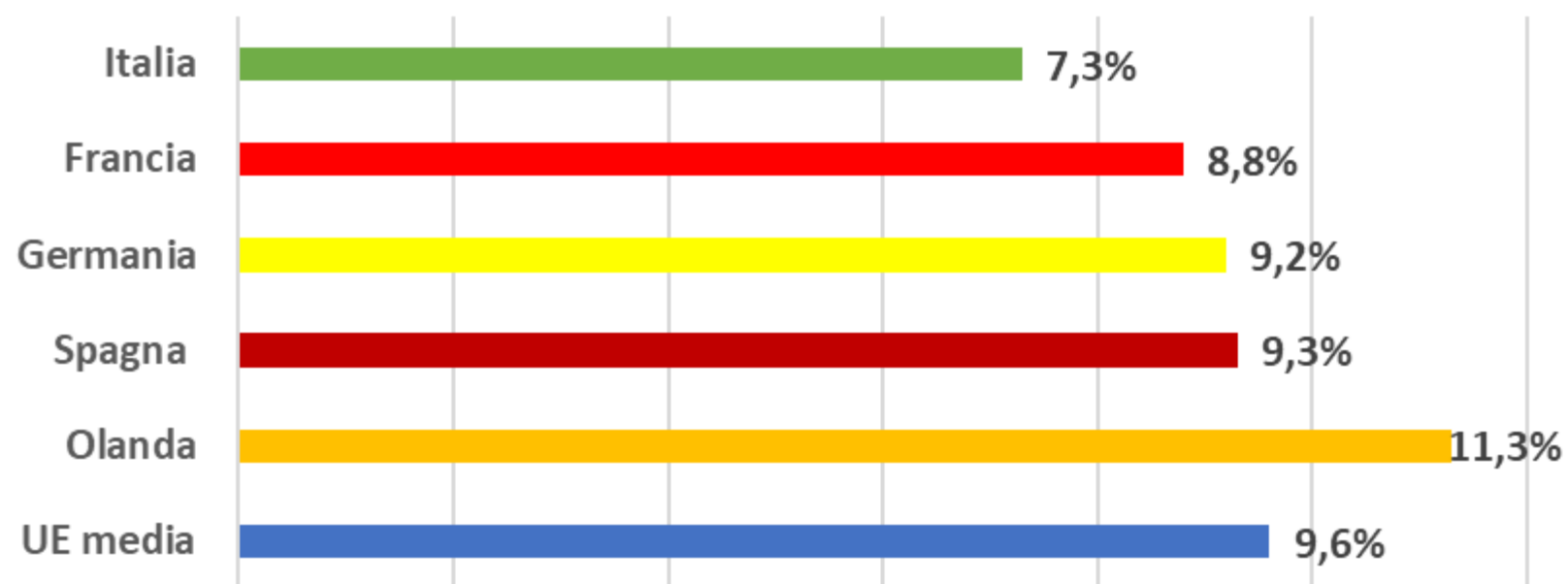


Fonte: elaborazioni OCPI su dati OCSE e Istat.



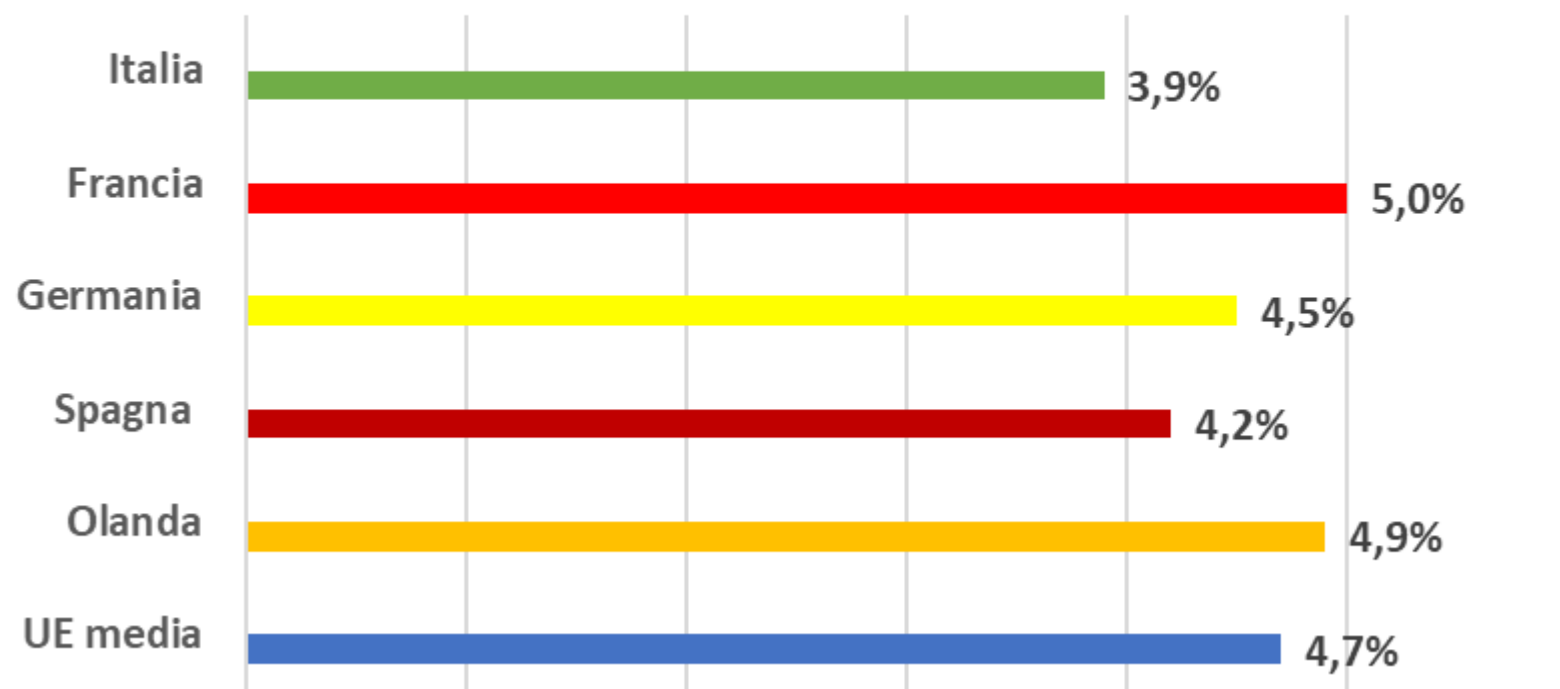
Spesa pubblica per istruzione in % in rapporto alla spesa pubblica totale

Elaborazione su dati Eurostat-Investing in education 2025



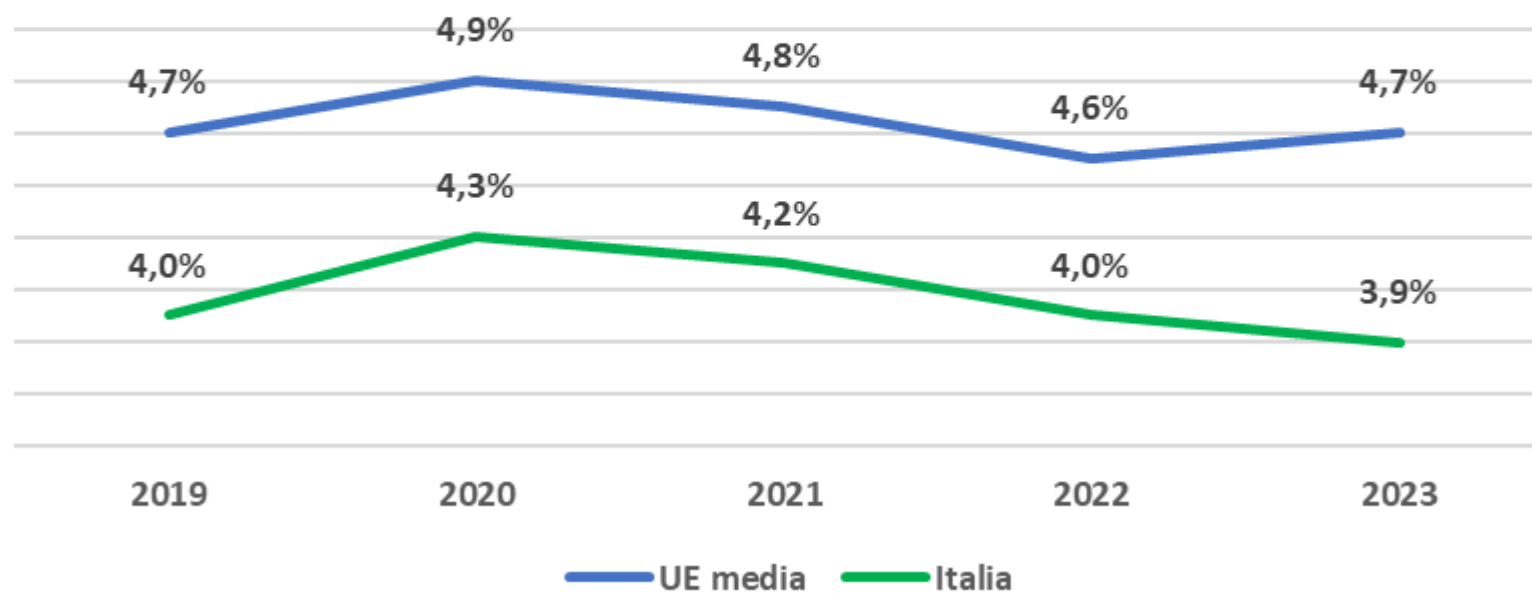
Spesa pubblica per istruzione in % in rapporto al PIL

Elaborazione su dati Eurostat-Investing in education 2025



Evoluzione della spesa pubblica per istruzione in rapporto al PIL

Elaborazione su dati Eurostat-Investing in education 2025



Legge di Bilancio 2026



La Legge di Bilancio 2026 modifica il comma 85 della Legge 107/2015: i dirigenti scolastici dovranno coprire le supplenze brevi (fino a 10 giorni) nei posti comuni della secondaria usando il personale interno, salvo esigenze didattiche particolari.

Per i posti di sostegno e nella primaria, l'uso dell'organico dell'autonomia resta facoltativo. I risparmi ottenuti potranno essere reinvestiti nel MOF, fino al 15% del suo valore.

L'articolo 106 del testo del DDL Bilancio porta da tre ad un anno la determinazione dell'organico dell'autonomia. Potrà, comunque, essere altresì definita una previsione pluriennale dell'organico dell'autonomia per i due anni scolastici successivi a quello di riferimento. Viene, inoltre, indicato che anche l'organico del personale ATA sarà determinato annualmente.





*Giuseppe Valditara, ministro
dell'Istruzione e del Merito
del Governo Meloni*

“Il numero degli alunni per classe non fa la differenza” sugli apprendimenti degli stessi allievi: “studi dell’**Invalsi** ci confermano che quando il rapporto docenti-studenti è troppo basso il rendimento non migliora, anzi peggiora”. A dirlo è stato il **ministro dell’Istruzione, Giuseppe Valditara** durante il **Forum Welfare Italia** organizzato da **The European House Ambrosetti**.



Opporsi è possibile?

- Periodo 2003 - 2006
- Periodo 2013 - 2017



Manifesto dei 500

insegnanti e genitori per
il ritiro della riforma dei
cicli e la difesa della
scuola pubblica



Periodo 2009 - 2016



Retescuole

Si può vincere se si fa rete!



Ciao Ambrogio...

