

PROGRAMMA EDUCATION

FGA WORKING PAPER

N. **4** (11/2008)

**Autonomia e formazione:  
possibilità e limiti di una valutazione**

**Giuliano Franceschini**

Ricercatore di Didattica generale  
Facoltà di scienze della formazione dell'Università di Firenze

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2008

*Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.*

*The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.*

**[www.fondazione-agnelli.it](http://www.fondazione-agnelli.it)**

**[segreteria@fga.it](mailto:segreteria@fga.it)**

C'è qualcosa di intrinsecamente paradossale nel concetto di autonomia, sia che lo si guardi attraverso la fredda lente giuridico normativa, sia che lo si analizzi all'interno del più malleabile discorso pedagogico didattico: si tratta di un concetto aporetico. Per comprenderne le caratteristiche possiamo ricordare una riflessione su un concetto limitrofo a quello di autonomia, quello di libertà; "Essa costituisce un *Begriff aus Not*, un concetto d'emergenza e di salvataggio, un concetto aporetico, e fa tutt'uno con la capacità riflessiva di un soggetto che da un lato si coglie come derivato, prodotto, eterodiretto, dall'altro invece come verità, coscienza, autonomia. Nella consapevolezza della illibertà, l'attrazione verso ciò che non esiste più sembra quasi coincidere con lo slancio verso ciò che non esiste ancora"<sup>1</sup>.

Prima ancora di tentare una valutazione degli effetti, delle pratiche e degli sviluppi dell'autonomia nell'ambito della formazione istituzionale, ritengo prioritario indagare intorno alla natura della relazione autonomia – formazione, per comprenderne, innanzi tutto, la possibilità stessa di valutarla. In altre parole, è possibile e legittimo, dal punto di vista epistemologico e metodologico, valutare l'autonomia con riferimento alla prassi formativa istituzionale? In caso di risposta affermativa, quali sono le modalità più corrette e idonee per organizzare tale discorso?

Dobbiamo dunque sciogliere il nodo dell'aporeticità del concetto di autonomia, metterlo in relazione con il non meno complesso ambito della formazione, e coglierlo nella fitta trama di relazioni che intrattiene con gli sviluppi culturali e politici della situazione sociale contemporanea, non solo italiana ma almeno europea. Solo a queste condizioni, forse, è possibile esprimere dei giudizi, ancorché provvisori, intorno allo stato dei lavori in merito all'autonomia scolastica.

La stessa definizione etimologica di autonomia ci costringe ad una riflessione serrata; darsi delle leggi da soli, implica immediatamente la scissione indefinita del soggetto autonomo: all'interno dello stesso individuo, c'è un soggetto che detta le leggi e un soggetto cui sono dirette, un soggetto libero e uno che controlla tale libertà, un soggetto osservato e uno osservatore, ecc. L'etimo non è pertanto sufficiente a dipanare l'aporia in questione, poiché ci rimanda alla necessità di considerare il problema dell'autonomia *da e per* chi o cosa. Ecco dunque i termini irrinunciabili del discorso, individuare le finalità e il moto dell'autonomia; è solo riferendosi a queste dimensioni che possiamo sfuggire al labirinto di specchi che altrimenti rischia di paralizzare qualsiasi argomentazione. Soltanto scoprendo da che cosa

---

<sup>1</sup> L. Ceppa, *Introduzione* all'edizione 1974 del celebre testo di T.W. Adorno, *Minima moralia. Meditazioni della vita offesa*, Einaudi, Torino 2005, p. xv.

muove l'autonomia e a chi è diretta possiamo tentare di valutarne la qualità, poiché di per se stessa, l'autonomia, non ha un contenuto preciso, non è intrinsecamente positiva o negativa; essa può realizzare un processo di sviluppo ma anche una degenerazione involutiva.

Nel nostro caso poi la questione tende a complicarsi ulteriormente poiché dobbiamo considerare l'autonomia organizzativa del soggetto istituzionale, le scuole, e nel contempo l'autonomia cognitiva, sociale e culturale del destinatario dell'offerta formativa, l'alunno, lo studente.

Proprio in relazione al carattere aporetico del concetto di autonomia, è necessario in primo luogo riconoscere che sia nell'ambito giuridico che in quello pedagogico, l'autonomia difficilmente può corrispondere a una serie di prescrizioni da attuare per raggiungerla; se così fosse non potremmo evidentemente più trattare di autonomia quanto di conformità, ovvero la sua negazione.

Queste riflessioni, per forza di cose stringate, tentano di far emergere gli stretti legami che l'istituto giuridico e il concetto pedagogico di autonomia intrattengono con il panorama politico e culturale dal quale scaturiscono. Dal punto di vista legislativo<sup>2</sup>, l'autonomia degli apparati statali periferici vanta una lunga tradizione<sup>3</sup>, ma di fatto si afferma in tutte le sue dimensioni al crepuscolo politico degli Stati nazionali, quando cioè la compressione della dimensione normativa nazionale da parte di quella economico-finanziaria, ormai planetaria, e di quella sociale, sempre più locale se non individuale, ha raggiunto un'intensità del tutto inedita.

Dal punto di vista pedagogico, l'autonomia del soggetto che apprende, inizia a diventare una necessità imprescindibile nel momento in cui la complessità, qualitativa e quantitativa dei saperi disciplinari<sup>4</sup>, non consente più un processo di conoscenza dei contenuti disciplinari esaustivo, coincidente con il solo periodo formativo istituzionale, ma richiede la disponibilità ad apprendere per tutto il corso della vita. Inoltre l'ingerenza formativa dell'industria culturale e dei consumi di massa, ormai una vera e propria scuola parallela, richiede sempre più urgentemente la formazione di soggetti autonomi e critici, in grado di orientarsi nel complesso scenario culturale contemporaneo.

---

<sup>2</sup> Per un'analisi normativa dell'autonomia scolastica si rimanda al recente testo di S. Nicodemo, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Quaderni di didattica, ETS, Pisa 2008.

<sup>3</sup> Sulla storia dell'autonomia degli enti locali in Italia, cfr., C. Petraccone, *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità ai giorni nostri*, Laterza, Bari 1995.

<sup>4</sup> Cfr. F. Cambi, *Saperi e competenze*, Laterza, Bari 2004.

Ora il quadro generale dovrebbe essere quantomeno più visibile; l'autonomia scolastica, ma non solo quella, rappresenta l'esito di un complesso processo politico e culturale, essa si pone alla nostra attenzione come un rivelatore della situazione sociale contemporanea, caratterizzata dalla compresenza di dimensioni planetarie, nazionali, locali e individuali nella concreta esperienza di vita quotidiana individuale e collettiva. Essa si presenta come un dispositivo finalizzato a prevenire gli effetti potenzialmente distruttivi di una serie di relazioni che altrimenti rischiano di collassare il soggetto che le abita.

A questo punto possiamo tentare di individuare alcuni indicatori, di carattere generale, che possono aiutarci a tentare un'operazione di valutazione.

- 1) Autonomia da che cosa? A livello giuridico la risposta sembra scontata, dallo Stato centrale o meglio centralizzato. Ma questo è solo l'aspetto superficiale della questione, in realtà si tratta di convertire o modificare le relazioni tra i vari organismi istituzionali, non di reciderle o annullarle; dunque la modificazione di tali relazioni può essere assunta come indicatore di valutazione dello stato di autonomia, ad esempio, delle singole istituzioni scolastiche nei confronti dei diversi livelli istituzionali che la precedono. A livello pedagogico, invece, la questione può essere declinata con riferimento ad un soggetto che apprende ad apprendere, ovvero che insieme alle competenze di contenuto, è in grado di esibire competenze di processo e riflessive. Dunque, in questo caso possiamo fare riferimento, come indicatori, ai risultati perseguiti durante o al termine dei processi formativi istituzionali.
- 2) Autonomia perché? Dal punto di vista amministrativo e organizzativo per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle istituzioni formative, ovvero per garantire una politica scolastica e pedagogica di istituto in grado di mediare le istanze nazionali con quelle locali. Dal punto di vista pedagogico e didattico per consentire al soggetto in uscita dal sistema formativo, l'elaborazione di progetti di vita autonomi e consapevoli, nei confronti di un sistema culturale che tende all'omologazione e al conformismo consumistico. In entrambe le prospettive gli indicatori di qualità del processo formativo, in relazione all'autonomia, possono essere ravvisati nella corrispondenza tra quanto espresso nel Piano dell'offerta formativa, il servizio effettivamente erogato e i risultati raggiunti.
- 3) Autonomia come? Poiché abbiamo visto che l'autonomia scolastica non può coincidere con una serie di prescrizioni da applicare pedissequamente, essa si realizza piuttosto attraverso forme originali e spontanee, tipiche delle realtà alle quali si

riferiscono, pur restando fedeli a delle finalità ad esse sovraordinate. In questo caso gli indicatori si riferiscono all'evidenza dei nessi tra scelte organizzative e metodologiche e finalità generali e alla originalità delle proposte avanzate ed effettivamente realizzate.

Il processo di identificazione degli indicatori di valutazione potrebbe continuare, tuttavia, nell'economia del nostro discorso è necessario limitarci a quelli appena descritti e passare invece alla questione delle fonti alle quali riferirci per accertarne la presenza e/o l'intensità.

Un primo ampio repertorio di fonti cui riferirci, può essere ravvisato nei risultati delle ricerche internazionali sui risultati conseguiti dagli studenti durante e al termine dei processi formativi obbligatori. Il più importante e recente è senza dubbio il progetto PISA (*Programme for International Student Assessment*) che ha monitorato la qualità degli apprendimenti raggiunti da un'ampia popolazione di alunni adolescenti in numerose nazioni europee<sup>5</sup>. I risultati di tali indagini non sono incoraggianti e non solo per l'Italia, anche se la nostra situazione è tra le più critiche. In particolare si nota una distribuzione degli apprendimenti raggiunti al termine della scolarità obbligatoria secondo la classica curva gaussiana; agli estremi di tale curva abbiamo due gruppi di studenti; il gruppo degli illetterati, ovvero di chi ancora al termine delle scuole medie non ha sviluppato alcuna competenza di base in merito a nessuno dei vari ambiti disciplinari, un gruppo ancora troppo numeroso seppure minoritario; e il gruppo di chi ha conseguito dei risultati di eccellenza, ovvero di quei pochi studenti che hanno raggiunto in modo pieno e più che soddisfacente gli obiettivi di apprendimento. In mezzo a questi estremi abbiamo la maggior parte degli studenti, quelli cioè che hanno raggiunto in modo sufficiente le abilità di base, ma che mostrano comunque incertezze e lacune negli apprendimenti superiori, riflessivi e metacognitivi.

Se consideriamo il fatto che stiamo parlando di ragazzi che hanno trascorso quasi dodici anni all'interno di istituzioni formative, dalla scuola dell'infanzia alle scuole secondarie, il discorso assume un tono drammatico; sembrerebbe che le generazioni attuali impieghino più tempo di quelle precedenti per sviluppare i medesimi apprendimenti, e che comunque all'allungamento dei tempi di formazione non corrisponda un aumento della qualità e della quantità degli apprendimenti.

Un'altra fonte per reperire gli indicatori di qualità del processo dell'autonomia scolastica può essere rintracciata nei documenti legislativi nazionali e internazionali che si occupano di

---

<sup>5</sup> Cfr. MPI, *Valutare le competenze in scienze, lettura e matematica. Quadro di riferimento PISA 2006*, Armando, Roma 2007.

formazione; in questo caso non possiamo certo tentare un'analisi dei singoli provvedimenti ma non si può parimenti non constatare una superfetazione legislativa, in antitesi con la realizzazione dell'autonomia che invece si pone proprio come strumento necessario anche a semplificare e limitare tale produzione. In Italia il fenomeno è particolarmente evidente poiché ad ogni cambio di esecutivo si assiste ad un processo riformatore rivolto a modificare o cancellare quello precedente. Comunque sia, anche volendo limitare il discorso alla normativa secondaria, la tendenza alla costante produzione legislativa non diminuisce.

Abbiamo poi la questione delle fonti in rete, ovvero di tutta la documentazione pedagogica e amministrativa disponibile nei siti delle singole istituzioni scolastiche; in particolare è possibile visionare un'enorme quantità di Piani dell'offerta formativa. Ferma restando la necessità di considerare la distanza tra l'agito e il dichiarato, ciò che colpisce anche ad un'occhiata veloce è una certa conformità tra i vari documenti, che sembrano ormai allinearsi intorno ad una elaborazione standard, che privilegia il riferimento ad una modulistica indicativa nazionale.

Infine abbiamo le fonti documentali provenienti dalla pubblicistica di settore, saggistica e periodici, e dagli spazi editoriali, ricorrenti e/o occasionali, riservati alla scuola dalla stampa e dai mass media in generale. Gli aspetti che colpiscono maggiormente sono due. Nelle riviste pedagogiche e didattiche, lo spazio epistolare riservato agli operatori scolastici rivela un crescente disincanto, spesso associato a sfiducia, da parte di maestri e professori i quali lamentano la complessità dei problemi che si trovano ad affrontare quotidianamente, l'isolamento professionale, lo scarso riconoscimento sociale della funzione docente. Nei mass media, invece, colpisce il risalto assegnato ad eventi eccezionali, spesso tragici, legati a comportamenti estremi in ambito scolastico. In entrambi i casi prevale un atteggiamento pessimistico, del tutto indifferente alle possibilità offerte dall'attuazione dell'autonomia scolastica.

Prima di passare ad una valutazione delle considerazioni proposte è bene fare qualche precisazione; in particolare ricordiamo che si tratta di considerazioni indicative, che dovrebbero essere supportate da un'analisi assai più puntuale sulle fonti citate. Una ricerca condotta nel biennio 1998/2000, dunque alle porte del Regolamento sull'autonomia scolastica, che aveva come scopo quello di effettuare un monitoraggio sulla sperimentazione dell'autonomia sulla base della valutazione di 1000 Pof, ha dimostrato la presenza di 'un'influenza razionalizzatrice dei Progetti autonomia di istituto sulle pratiche formative;

influenza che ad anno scolastico inoltrato ha, plausibilmente, già prodotto il risultato di uno 'stato di salute' formativa complessivamente positivo nell'insieme di Istituti monitorati'<sup>6</sup>.

Inoltre è altrettanto utile ricordare che a dispetto dei dati precedentemente presentati, le situazioni di eccellenza o comunque di regolare e produttivo funzionamento delle istituzioni scolastiche esistono, solo che non riescono a diventare 'sistema' cioè a porsi come modelli esemplari di organizzazione; esse rappresentano piuttosto delle isole felici la cui efficacia è soprattutto legata a condizioni particolari e locali, in primis la qualità delle relazioni tra i docenti, dirigenti, personale amministrativo, ecc, piuttosto che alla consapevole attivazione di un modello organizzativo e pedagogico.

Fatte queste precisazioni risulta abbastanza evidente una certa insoddisfazione circa gli effetti sortiti dopo circa un decennio dall'entrata in vigore del Regolamento in materia di autonomia scolastica, con particolare attenzione alla qualità dei risultati raggiunti dagli studenti e all'efficacia organizzativa e amministrativa delle istituzioni scolastiche. Pur nella loro eterogeneità di fondo, le considerazioni proposte possono essere assemblate all'interno di un unico discorso, quello relativo alla prevalenza degli aspetti amministrativi, legislativi e giuridici, rispetto a quelli culturali e pedagogici implicati nella realizzazione dell'autonomia scolastica.

Il Regolamento in questione è stato diffuso e implementato nelle singole istituzioni soprattutto come fonte giuridica, privilegiandone una ricezione amministrativa piuttosto che pedagogica. Questo fenomeno è stato particolarmente evidente nel caso dei dirigenti scolastici, la cui formazione è stata e continua ad essere soprattutto di carattere amministrativo. Al contrario abbiamo visto che l'istituto dell'autonomia, non avendo un preciso contenuto prescrittivo, si presenta soprattutto come strumento interpretativo della realtà scolastica così come essa si presenta agli occhi degli operatori che vi lavorano. Per lavorare in regime di autonomia è necessario sviluppare degli atteggiamenti culturali e professionali che nessuna fonte giuridica può prescrivere.

In primo luogo è necessario avere ben chiara la rete di relazioni che caratterizza il contesto formativo. Questo prevede: la capacità di comprendere il significato dell'esperienza formativa istituzionale nel quadro culturale, politico, economico contemporaneo; la capacità di interpretare le istanze formative locali che spesso appaiono antagoniste a quelle superlocali; la consapevolezza dei limiti e delle possibilità della singola istituzione scolastica,

---

<sup>6</sup> F. Frabboni, M. Baldacci, *La qualità della didattica nella scuola che cambia. Il monitoraggio Irrsae del Piano dell'offerta formativa*, Franco Angeli, Milano 2001, p. 91.



con particolare attenzione al capitale professionale espresso dalla comunità degli operatori; la disponibilità a riflettere intorno alle caratteristiche della popolazione scolastica contemporanea, che non assomiglia quasi per nulla a quella dalle quale provengono docenti e dirigenti.

Fatto questo lavoro di autoanalisi è possibile poi passare ad individuare gli spazi di autonomia e di dipendenza che le singole situazioni consentono. L'autonomia pedagogica è un processo lento e graduale, che non si avvia una volta per tutte ma che si realizza nel tempo e mai definitivamente, proprio perché interviene sulla qualità delle relazioni tra i vari attori del sistema piuttosto che su aspetti statici e definitivi.

A queste condizioni, principalmente di natura culturale e relazionale, l'autonomia scolastica funziona come dispositivo in grado di realizzare potenzialità altrimenti latenti e inesprese.

La prevalenza dell'interpretazione normativa ha invece neutralizzato gli aspetti di riforma culturale sottesi dal Regolamento sull'autonomia, che è stato così derubricato come un'ennesima disposizione normativa destinata ad essere velocemente superata da disposizioni successive. In questo modo è stato in parte indebolito il nodo centrale dell'autonomia scolastica: essa si presenta come strumento orientato a favorire una riforma paradigmatica del fare scuola e non come semplice riforma programmatica. La differenza tra riforma paradigmatica e programmatica è sostanziale, e può essere compresa con riferimento agli studi e alle recenti proposte di E. Morin: "Lo ripetiamo, la riforma del pensiero è non programmatica, ma paradigmatica, poiché concerne la nostra attitudine a organizzare la conoscenza. E' tale riforma che permetterebbe di conformarsi alle finalità della 'testa ben fatta', che favorirebbe il pieno impiego dell'intelligenza. Si deve comprendere che la nostra lucidità dipende dalla complessità del modo di organizzazione delle nostre idee"<sup>7</sup>.

Dalle considerazioni finora avanzate, è possibile elaborare alcune riflessioni provvisoriamente conclusive utili a tratteggiare un bilancio dell'autonomia scolastica in Italia a dieci anni dall'avvio del processo.

Uno degli aspetti più positivi introdotti dal Regolamento in materia di autonomia scolastica è stato senza dubbio quello di diffondere la pratica, su scala nazionale, dell'elaborazione del Pof. La programmazione dell'offerta formativa è il nodo cruciale di una scuola autonoma, in questo senso i passi in avanti sono stati decisivi e visibili. A fronte di una tradizione frammentaria e confusa, che si risolveva in una programmazione didattica settoriale,

---

<sup>7</sup> E. Morin, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2000, p. 100.

elaborata individualmente da ogni docente, oggi gli istituti scolastici italiani hanno generalmente assunto la modalità di pianificare l'offerta formativa in modo unitario, coinvolgendo in questa attività tutti gli operatori educativi presenti: docenti, dirigenti, amministrativi. Pur restano dei dubbi sulla reale predittività delle dichiarazioni presentate nei Pof, il processo di programmazione di istituto sembra ormai irreversibile.

Nelle scuole si è diffusa la pratica dei Progetti didattici, anche grazie alle forme di finanziamento, in realtà sempre meno cospicue, previste per l'attuazione dell'autonomia. L'aspetto positivo di questa innovazione consiste nella possibilità di far entrare nelle scuole esperti e personale specializzato in grado di aggiornare i contenuti dell'offerta formativa; l'aspetto critico si rivela invece quando tra l'offerta formativa dei progetti e i bisogni degli studenti non vi è alcuna connessione. In quest'ultimo caso assistiamo ad una polverizzazione dell'offerta formativa complessiva e ad un successivo abbassamento della qualità dei risultati raggiunti.

Dal punto di vista organizzativo si ha l'impressione che non tutte le potenzialità offerte dal Regolamento sull'autonomia scolastica siano state attentamente valutate. In particolare sembra persistere, soprattutto nelle scuole secondarie, una certa rigidità nell'organizzazione dei tempi scolastici, nella formulazione dell'orario delle lezioni e nella organizzazione delle discipline di studio. In merito a queste due problematiche gli spazi offerti dal Regolamento sono ampi, ma evidentemente si scontrano con una tradizione individualistica che non ne consente la piena attuazione.

Infine abbiamo la questione della formazione in servizio del personale docente; in questo caso l'autonomia ha certamente consentito l'attivazione di percorsi di aggiornamento professionale più calibrati con le necessità dei docenti, e la scarsità dei fondi ha agito questa volta in senso positivo, costringendo le singole istituzioni a organizzarsi in rete evitando così un'eccessiva frammentazione delle proposte e un proficuo scambio di esperienze. Tuttavia pare continui a prevalere la logica della trasmissione di conoscenze da un esperto ai docenti, mentre stenta a decollare il modello della ricerca/azione.

Luci ed ombre dunque, questa è forse l'espressione più ricorrente quando si tenta una valutazione dell'autonomia scolastica, e tuttavia ricordiamo che difficilmente potrebbe non esserla visto il carattere aporetico del concetto di autonomia.

## **Bibliografia**

Cambi F., *Saperi e competenze*, Laterza, Bari 2004.

Ceppa L., *Introduzione* all'edizione 1974 di T.W. Adorno, *Minima moralia. Meditazioni della vita offesa*, Einaudi, Torino 2005.

Frabboni F., Baldacci M., *La qualità della didattica nella scuola che cambia. Il monitoraggio Irrsae del Piano dell'offerta formativa*, Franco Angeli, Milano 2001.

E. Morin, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2000, p. 100.

MPI, *Valutare le competenze in scienze, lettura e matematica. Quadro di riferimento PISA 2006*, Armando, Roma 2007.

Nicodemo S., *L'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Quaderni di didatticamente, ETS, Pisa 2008.

Petraccone C., *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità ai giorni nostri*, Laterza, Bari 1995.