

PROGRAMMA EDUCATION

FGA WORKING PAPER

N. **15** (2/2009)

Lo stato dell'arte dell'autonomia scolastica

Luciano Benadusi

**Professore Ordinario di Sociologia dell'educazione e dei processi di socializzazione
dell'Università La Sapienza di Roma**

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2009

Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità dell'autore 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

segreteria@fga.it

Premessa

Nel corso dell'ultimo decennio, cruciale per la scuola italiana, io e il mio gruppo abbiamo seguito con una riflessione di tipo sociologico e politologico, con numerose indagini empiriche e anche con una serie di interventi formativi l'evoluzione dei processi di implementazione dell'autonomia¹. In un primo momento (1997/99), coincidente con la sperimentazione, abbiamo guardato agli iniziali riscontri sul terreno di questa *policy* percependo un grado di continuità con le passate esperienze di innovazione locale che avvaloravano una visione più evolucionista ed incrementalista delle trasformazioni in atto che non il mito di una svolta radicale. Successivamente, nella fase della messa in opera, abbiamo condotto una serie di approfondimenti teorici e di studi di caso che ci hanno consentito di cogliere la complessità dei processi generatisi nelle scuole, non riconducibili ad un'idea meccanicistica dell'attuazione delle nuove normative e nemmeno ad una problematica sovra-semplificata di razionalizzazione in senso aziendalista. La prospettiva adottata ci ha consentito da un lato di riconoscere l'ineluttabilità del movimento verso l'autonomia, legato sia ad isomorfismi tra i sistemi educativi nazionali sia a più generali fattori di ordine sociale, organizzativo e culturale. D'altro lato, ci ha portato ad individuare ambivalenze e tensioni presenti nei discorsi e nelle pratiche dell'autonomia, nonché ad elaborare i modelli di governance che vi erano sottesi (lo stato valutatore, il quasi-mercato, la rete), modelli ben distinti sul piano analitico ma al tempo stesso, in vario modo e dosaggio e non senza criticità, miscelati nelle concrete e diversificate logiche di azione dei territori e delle scuole. La singolarità della situazione italiana ci è parsa ravvisabile nel fatto che di tali modelli quello relativamente più sviluppato, anche al confronto internazionale, è il terzo – la rete -, mentre i

¹ I principali lavori che abbiamo condotto in questi anni che testimoniano di un decennio di attività di ricerca sui temi della complessa messa in opera dell'Autonomia Scolastica sono: Benadusi L., Landri P., Viteritti A. (a cura di) (1999), *L'autonomia prima dell'Autonomia nella scuola*. Scuola Democratica, n.3-4, 1999; Benadusi L., Serpieri R. (2000), *Organizzare la scuola dell'Autonomia*, Carocci, Milano; Benadusi L., Consoli F. (2004) *La governance della scuola*. Il Mulino, Bologna; Benadusi L. (con Assunta Viteritti e Orazio Giancola) (a cura di) (2008), *Scuole in azione. Equità e qualità nelle pratiche educative*, Guerini & Associati, Milano.

primi due, di cui pure si comincia ad avvertire la presenza, appaiono nel complesso in uno stadio più arretrato.

Di seguito, anche utilizzando i risultati delle nostre ricerche, si cercherà di fornire una risposta ad alcune delle questioni che ci sono state sottoposte.

(i) Autonomia e decentramento

L'autonomia scolastica, cui sono intitolate le riforme approvate fra il 1997 e il 1999 che avevano suscitato molte speranze e liberato molte energie, è apparsa subito come un'opera incompiuta, bisognosa di altri e più risolutivi lavori di completamento, donde la metafora, non priva peraltro di una connotazione ottimistica, di "cantiere aperto". Con quei provvedimenti alcuni avanzamenti sul piano giuridico-amministrativo si erano, in effetti, prodotti, innanzitutto in termini di principi, e di connesse retoriche, ma anche in termini di processi reali con riferimento ad ambiti organizzatori – la dirigenza, il management intermedio variamente denominato, le reti di scuole, il piano dell'offerta formativa, qualche maggiore flessibilità nell'utilizzo degli insegnanti e nella strutturazione interna degli istituti – e ad ambiti didattici – quali il 15%, poi divenuto 20%, di autonomia nella determinazione del curriculum. Troppo poco, forse, per parlare, impiegando il linguaggio giuridico, di una vera "autonomia funzionale" o di un autentico "decentramento", ma qualcosa di più, almeno tendenzialmente, di un'autonomia "burocratico-gestionale" o di una semplice "deconcentrazione".

Adottando una tipologia delle sfere di attività di una scuola, che si avvicina pur senza coincidere con quella utilizzata dall'Ocse in due suoi rapporti degli anni 90' aventi ad oggetto la distribuzione del potere decisionale tra i vari livelli di un sistema nazionale di istruzione, si può osservare che con queste riforme sull'autonomia in Italia gli istituti e i circoli didattici sono diventati un poco più autonomi negli ambiti dell'organizzazione e della "pedagogia" (il Pof come strumento di indirizzo pedagogico), hanno fatto qualche piccolo passo avanti nella didattica, ma sono rimasti più o meno dove già si trovavano nei due ambiti dove anche a confronto con gli altri sistemi nazionali apparivano fra i paesi più "centralisti", cioè la gestione delle risorse finanziarie e del personale.

Vi è inoltre da constatare che dopo la fase di avvio non sono seguiti, come molti auspicavano, altri significativi provvedimenti di estensione dell'autonomia scolastica, anzi il *day to day*

amministrativo ha giocato spesso contro di essa e un effetto ancor più regressivo lo ha avuto la politica di stretta finanziaria. Insomma, per riprendere la metafora, il cantiere è rimasto sì apparentemente aperto ma il ritmo dei lavori si è rallentato ed è proceduto a passo ridotto.

Si aggiunga a ciò la grande confusione intervenuta su un versante decisivo quale è quello dei rapporti tra i due processi di decentramento sviluppatisi in parallelo a partire dalla fine degli anni 90': l'autonomia scolastica da un lato e l'autonomia regionale e locale dall'altro. Mentre il primo tentativo di ampliare le competenze degli Enti Locali in materia di istruzione grazie al DLgs 31-3-1998, n.112 tardava ad avere applicazione, si cominciava a metter mano a ben più radicali riassetti attraverso le due successive riforme del Titolo V della Costituzione. Tuttavia, le resistenze dell'amministrazione centrale dell'istruzione e la prudenza delle Regioni ad accollarsi compiti nuovi rispetto ai quali si sentivano spesso impreparate e timorose producevano l'effetto congiunto del formarsi di un livello di governo intermedio "a due teste": un emergente, sebbene ancora limitato, potere delle Regioni e degli Enti Locali da un lato, il persistente potere delle diramazioni sul territorio dell'amministrazione centrale di settore dall'altro. Malgrado esista il rischio di un neo-centralismo regionale (e di una mala amministrazione come nella sanità), credo che un'unica catena di controllo a livello intermedio sia meglio - e forse anche meno incatenante - di due catene, sia che queste operino in accordo sia che operino piuttosto in contrasto tra loro. E quindi importante tanto che l'autonomia scolastica sia tirata fuori dalle secche in cui sembra essersi arenata quanto che le si accompagni il rafforzamento dell'autonomia regionale e locale grazie ad una riforma federalista attuata in modo compiuto e coerente.

(ii) Autonomia e didattica

I provvedimenti normativi sull'autonomia hanno avuto un impatto positivo sul terreno della didattica, cioè sul processo *core* dell'organizzazione scolastica? Accenni di risposta a questa domanda sono già presenti in quanto si è detto sopra. L'impatto è stato molto più organizzativo, quindi strumentale, che educativo o didattico. L'innovazione tutto sommato più tangibile è stata quella del Pof, che nelle pratiche ha avuto sì di frequente un significato prevalentemente ritualistico, ma in una certa misura ha indotto le scuole, o più realisticamente le minoranze attive nelle scuole, a porsi un problema identitario (di identità istituzionale) e a ragionare in termini sistemici e di strategie. Si può dire che la retorica

dell'autonomia ed anche, più nello specifico, l'introduzione del progetto d'istituto hanno innescato un processo di apprendimento da parte dei dirigenti e di nuclei di docenti attivi che ha favorito l'ingresso di una cultura di governance, organizzativa ed anche didattica, fino ad allora pressoché assente. Un effetto simile stanno avendo oggi il discorso e le pratiche che si sviluppano, con una certa sfasatura temporale rispetto all'onda dei Pof, attorno al tema della valutazione.

Per il resto credo che si debba riconoscere che l'autonomia didattica - nel senso della sperimentazione di nuovi contenuti, metodi e forme organizzative dell'insegnamento - esisteva già, in una certa misura, prima dell'autonomia e non vi sono evidenze empiriche che abbia fatto passi avanti sostanziali dopo l'autonomia. O meglio, se sviluppo vi è stato delle pratiche di innovazione si ha l'impressione che ciò sia avvenuto non senza alcune derive alle quali fra breve accenneremo.

La norma sulla libertà di gestione del 20% del monte-ore sembra aver avuto un'applicazione limitata, e limitatamente innovativa, per le rigidità esistenti sul piano della gestione delle risorse umane e finanziarie. Infatti, inserire contenuti disciplinari nuovi nei curricoli – ad esempio l'insegnamento della musica o delle scienze economiche e sociali – significava dover assumere nuovi docenti con costi insopportabili per le magre finanze degli istituti. Limitarsi a redistribuire il monte-ore fra le materie esistenti significava rischiare la sotto-utilizzazione di una parte del personale docente e magari la sovra-utilizzazione di un'altra parte. Più facile realizzare, in forma di *team-teaching*, delle esperienze di insegnamento interdisciplinare, una pratica che, peraltro, già preesisteva all'avvento dell'autonomia.

Di fatto, quindi, l'innovazione didattica, come inserimento di nuovi contenuti, saperi ed esperienze, si è sviluppata nell'area extra-curricolare piuttosto che in quella curricolare, è stata addizionale ed accessoria e non, come sarebbe stato meglio che fosse, sostitutiva e costitutiva. Il progettificio della scuola del pomeriggio si è accompagnato alla stasi della scuola del mattino, con l'effetto talora positivo dell'arricchimento di interessi e motivazioni negli alunni ma anche quello negativo di indurre a trascurare le nostre strutturali debolezze nei *basics*, quali risultano clamorosamente dalle indagini Pisa.

Le ragioni dello scarso impatto della riforma dell'autonomia sulla didattica sono, peraltro, varie. Possono essere chiamati in causa la scarsa preparazione e propensione all'innovazione di molti insegnanti, l'insufficiente spinta proveniente dai dirigenti, talora più gestori o

burocrati che leader educativi, l'eccessivo *turn-over* del personale che impedisce di radicare le pratiche innovative e di qualità specie nelle aree marginali che ne avrebbero più bisogno, il lassismo didattico e valutativo diffuso e favorito da meccanismi nefasti come quello, oggi finalmente rimesso in discussione, dei debiti formativi. Ma non va dimenticato il ruolo distorcente e scoraggiante esercitato dalla politica scolastica. Questa per un verso non si stancava di proclamare ai quattro venti la sua dedizione alla causa dell'autonomia ma per un altro verso la negava ponendo tutta l'enfasi sulle miracolose "riforme dei cicli" che si succedevano al ritmo delle legislature e dell'alternanza delle coalizioni di governo. Ciò ha generato uno spostamento di attenzione e un senso di incertezza e di saturazione da parte di dirigenti ed insegnanti, fenomeni che non potevano non incidere negativamente sui processi di riforma dal basso della didattica.

(iii) Autonomia e risorse finanziarie

Il "tallone d'Achille" dell'autonomia sono state le risorse finanziarie in un duplice senso: la poca libertà di azione delle scuole nella gestione delle risorse e la poca e decrescente consistenza delle risorse trasferite. La progressiva riduzione dei fondi della legge 544 destinati a sostenere l'autonomia delle scuole, l'esiguità dei finanziamenti ministeriali per il funzionamento che dovrebbero essere uno strumento essenziale per incentivare comportamenti virtuosi da parte degli insegnanti, l'eliminazione dei margini di flessibilità offerti dal cosiddetto "organico virtuale" sono stati altrettanti colpi inferti all'attuazione della riforma autonomistica.

Alla stretta finanziaria le scuole hanno cercato di reagire in vario modo e con gradi differenti di successo, o forse sarebbe più appropriato dire di insuccesso. Sono aumentati i contributi volontari richiesti alle famiglie, spesso usati non per migliorare il servizio ma solo per bisogni elementari di sopravvivenza dello stesso. Si è andati a caccia di finanziamenti su progetto presso gli organi ministeriali e presso gli enti regionali e locali, qualche volta si è tentato di attingere ai fondi europei. In questa caotica ed affannosa attività di *funds raising* non sono mancati per la verità aspetti positivi: un intensificarsi dei rapporti con il territorio, uno sviluppo delle reti fra diversi istituti e talora anche con istituzioni universitarie ed altre organizzazioni locali, l'apprendimento di competenze progettuali estranee alla cultura tradizionale del mondo scolastico. Ad essi si affiancano però alcuni rimarchevoli effetti

perversi. Uno è la frammentazione e l'estemporaneità dell'agire delle scuole, sospinte a cogliere tutte le opportunità piegandosi aderendo a sollecitazioni esterne di varia natura, in contraddizione con la logica di una programmazione sistemica e di respiro più lungo quale era quella sottesa all'istituzione dei Pof. La deriva del progettificio di cui si è parlato sopra è riconducibile proprio a questo tipo di fenomeni. Un secondo effetto perverso, forse ancora più grave, è la crescita delle disuguaglianze territoriali nel finanziamento dell'istruzione che, come mostrano le analisi condotte da Checchi e da altri ricercatori, da un lato sono assai ingenti e dall'altro sono fortemente associate alle altrettanto ingenti disuguaglianze territoriali nei risultati dell'apprendimento scolastico². La proposta di trasformare le scuole in fondazioni e metterle sul mercato, avanzata da alcuni economisti e da alcuni politici palesa, alla luce di questi dati, il suo carattere astrattamente ideologico. Se raccolta, essa sarebbe foriera di un'ulteriore crescita delle disuguaglianze sia territoriali che sociali, nonché fra differenti ordini e gradi di istruzione.

Quanto detto non vuole togliere valore alla scelta fatta dalla finanziaria del 1997 di accorpere i capitoli di spesa trasferiti alle scuole. Si tratta di un passo apprezzabile nella direzione della budgetizzazione. Tuttavia, senza un ampliamento dell'autonomia nella gestione delle risorse umane e senza un diverso impegno del governo nazionale nell'investire a sostegno dell'autonomia scolastica la situazione non potrà sostanzialmente migliorare.

(iv) Autonomia e dirigenti scolastici

La figura del dirigente scolastico occupa ovunque una posizione centrale in un regime di autonomia. Le ricerche condotte nel nostro paese ci dicono poi che in media questa componente ha metabolizzato il principio dell'autonomia più di quanto hanno fatto i docenti, il che attribuisce ancora una maggiore centralità al suo ruolo.

² A tale proposito è da sottolineare che, se un lato l'Autonomia ha messo sotto pressione il sistema scolastico dal punto di vista macro e micro istituzionale, organizzativo, finanziario, didattico, direzionale, professionale e, non ultimo, dal punto di vista dei sistemi di valutazione, dall'altro lato resta una posta in gioco ancora tutta da gestire, che rappresenta poi la vera sfida per il nostro sistema scolastico: quella di un più efficace rendimento degli studenti. In questo testo non è sviluppata una riflessione in tal senso ma i test Pisa, ad esempio, sono fin troppo espliciti quando rappresentano la ancora eccessiva differenza delle performance scolastiche sul territorio nazionale, per tipo di scuola e nel confronto con gli altri paesi OCSE. Un importante indicatore di efficacia dello sviluppo futuro dell'Autonomia, forse il più importante, è dunque rappresentato dalla promozione di un più efficace rendimento scolastico degli studenti ed è questo, forse, il terreno più in salita ancora da percorrere.

Ma come è da connotare tale ruolo? Manager? Amministratore? Leader educativo? Io credo che la sua funzione abbia un certo grado di complessità, come lo ha del resto l'istituzione-scuola. Il dirigente è un organizzatore, quindi non può non possedere una competenza di tipo manageriale. Nello stesso tempo egli è chiamato ad essere anche un leader perché deve avere una capacità di guida e di mobilitazione dei suoi collaboratori e dell'intero staff della scuola. La sua leadership, poi, si può connotare diversamente a seconda che prevalga la dimensione culturale ed educativa (leader "trasformativa") ovvero quella politica (leader "transazionale"). Guai però se il dirigente pretende di essere un tuttofare, di esercitare un primato assoluto, esteso a tutte le dimensioni e sfere del governo della scuola. E guai ovviamente se, all'opposto, si limita ad essere un amministratore o un burocrate. A mio parere, il cuore della funzione dirigenziale è identificabile nella "ars combinatoria", nel sapere costruire una squadra di governo e contribuire efficacemente alla costruzione di una comunità di professionisti-docenti (la cosiddetta leadership distribuita), valorizzare talenti diversi, delegare in modo intelligente compiti e responsabilità. I limiti dell'autonomia nella gestione delle risorse umane e finanziarie pesano sulle scuole e pesano innanzitutto sui dirigenti che si sono visti assegnare dalla normativa gravose responsabilità di risultato e nello stesso tempo modesti poteri sugli strumenti. Inoltre, nelle condizioni di penuria in cui versano le scuole il dirigente si trova spesso ad operare in modo emergenziale, a fare cioè da tappabuchi in situazioni sempre più frequenti di emergente black out organizzativo, ciò che gli impedisce di dedicarsi alle sue primarie funzioni di guida dei processi di miglioramento della qualità del servizio educativo.

Il rischio dell'autonomia è per il dirigente l'isolamento, e di conseguenza l'auto-referenzialità; sotto questo profilo una funzione positiva la stanno giocando le reti interscolastiche – meno quelle ancora abbastanza deboli con attori esterni, per esempio le aziende - che, nei casi più virtuosi, tendono a generare delle vere e proprie "comunità di pratiche", fonti di apprendimento *on the job* per i dirigenti e per gli stessi docenti in esse coinvolti. Ma un positivo lavoro di *empowerment* è svolto talora anche dagli uffici scolastici regionali, cui spetta il compito di costruire nel territorio una sorta di collegialità di sistema.

Si è fatto uno sforzo apprezzabile, ancorché da rinvigorire, nella formazione iniziale dei dirigenti, mentre quella continua appare ancora carente e andrebbe collegata con le azioni di supporto all'innovazione dal basso, ad esempio attraverso la pratica della ricerca-azione e dell'auto-valutazione, più formativa che sommativa, degli istituti. Quanto alla valutazione dei

dirigenti, che tuttavia ha poco senso senza la valutazione degli istituti, si comincia oggi ad impostare in modo più corretto (vedi il recente progetto dell'Invalsi) il problema e le sue soluzioni. La governance degli istituti va largamente ristrutturata, ciò che in molti casi si sta faticosamente tentando di fare sul piano informale, pur in assenza della faticosa e sempre sfuggente riforma legislativa degli organi collegiali.

(v) Autonomia, docenti e valutazione

Per le ragioni addotte laddove si è parlato del rapporto fra autonomia e didattica, dubito che si possa affermare che il docente sia stato cambiato dalla scuola dell'autonomia. Certo, per una minoranza di docenti si è registrato un allargamento della professionalità grazie al coinvolgimento in attività di progettazione, di coordinamento, di valutazione. Nelle nostre indagini risultano anche mediamente accresciute, a seguito dell'autonomia, le interazioni con i colleghi, non sempre però con soddisfazione da parte degli insegnanti che a volte vivono ciò come una sgradevole necessità più che come un'occasione per lavorare meglio. Il modo di "fare aula", invece, non è molto cambiato e quando è cambiato raramente è stato per effetto, o almeno per effetto diretto, dell'autonomia.

Le ricerche ci dicono che i docenti rimangono un corpo professionale molto eterogeneo, anche per quanto riguarda i giudizi sull'autonomia e sulle varie innovazioni didattiche; all'interno di questo corpo, se non mancano realtà di elevata professionalità e di grande impegno, sono però presenti sacche crescenti di demotivazione, di disorientamento e di stress.

Un'occasione per rilanciare la questione di una nuova e più ricca professionalità docente è offerta dal diffondersi in Italia, come negli altri paesi europei, dell'approccio "per competenze". Questo non comporta sminuire l'importanza delle conoscenze disciplinari, comporta saper connettere saperi diversi – la trasversalità come "oltrappassamento dei confini" - e saperli utilizzare in contesti reali (o virtualmente reali) di azione. Si tratta di una sfida difficile che trova la maggior parte degli insegnanti impreparati e molti di essi ostili, una sfida che l'amministrazione dovrebbe affrontare promuovendo un grande sforzo di formazione e di sperimentazione.

Per attivare processi di sviluppo professionale e di rimotivazione fra gli insegnanti occorre, a mio avviso, intervenire anche sul terreno normativo e contrattuale, migliorando la selezione all'ingresso e costruendo una sia pure non troppo lunga carriera, basata sul principio della *dual ladder*, professionale (l'eccellenza nella ricerca e nella sperimentazione, i risultati conseguiti nel lavoro con gli studenti) e manageriale (soprattutto il saper coordinare il lavoro di gruppo). L'autonomia scolastica dovrebbe allargarsi ad ambiti quali la gestione (o meglio la cogestione) del reclutamento e gli incentivi per lo sviluppo della carriera.

Poche parole, infine, sulla valutazione, che meriterebbe un ampio discorso, impossibile nei limiti di questo intervento. Se vi è un ritardo nell'allestimento della "macchina istituzionale" della valutazione a livello di sistema nazionale, un ritardo che si cerca oggi di recuperare anche correggendo le "false partenze" degli anni scorsi, si può affermare che la sensibilizzazione del corpo insegnante e dei dirigenti al tema della valutazione è andata invece avanti e le esperienze di auto-valutazione di istituto, sebbene spesso un poco artigianali, si sono moltiplicate. Convinti come siamo che l'autonomia non può funzionare dove non funziona la valutazione, crediamo che in un bilancio a dieci anni dall'avvio della politica autonomista questo possa figurare fra le poste positive.