

PROGRAMMA EDUCATION

FGA WORKING PAPER

N. **2** (11/2008)

**L'autonomia scolastica in Italia
a dieci anni dall'avvio del processo.
I principali nodi critici**

Vittorio Campione

Esperto di sistemi educativi e Presidente del Borgo della conoscenza



*Fondazione
Giovanni Agnelli*

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2008

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

In questa legislatura, e a dire il vero anche in quella precedente, sembra essersi consolidata la convinzione condivisa che in tema di istruzione e formazione più che ad una riforma generale bisogna puntare ad interventi specifici e a misure concrete. Questa è stata la linea del Ministero Fioroni ("il cacciavite") e questa, almeno a giudicare dalle dichiarazioni rese alle commissioni parlamentari, sembra essere la linea del Ministero Gelmini.

Non è sempre stato così, anzi l'idea di una riforma organica che "prendesse il posto della riforma Gentile" ha accompagnato per qualche decennio l'indirizzo dei ministri che si sono succeduti a Viale Trastevere. Occorre però aver chiaro che la riforma a cui ci si riferiva era fondamentalmente una riforma degli ordinamenti e che il dibattito su di essa prendeva quindi necessariamente le mosse dai contenuti disciplinari dell'insegnamento, dalle finalità generali, dagli assi culturali cui riferirsi, dalla didattica e quasi mai invece dalla discussione del modello organizzativo e quindi del rapporto fra le istituzioni preposte ad erogare il servizio di istruzione (le scuole) e le caratteristiche concrete della realtà in cui queste istituzioni si trovavano ad operare.

Ovviamente una tale impostazione aveva come conseguenza (ma in realtà anche come motivazione) un rigido centralismo ereditato dal passato che si perpetuava anche grazie al principio secondo il quale l'uguaglianza poteva essere garantita soltanto dalla uniformità del servizio erogato.

L'avvio della discussione sull'autonomia modifica in parte ma sostanzialmente questo stato di fatto. L'autonomia, infatti, si pone esplicitamente come una restituzione alla/alle comunità del potere di organizzazione e gestione del servizio educativo. L'obiettivo è quello di rompere lo schema centralistico e individuare un percorso per rispondere ad esigenze e fabbisogni differenziati.

L'introduzione nell'ordinamento (e poi nella Costituzione) dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (senza voler ripercorrere l'intera storia del dibattito parlamentare e accademico su questo tema) è certamente favorita dall'esigenza, maturata con grande chiarezza fin dall'inizio degli anni '90, di intervenire per contrastare una più generale crisi della struttura centralistica della pubblica amministrazione. L'amministrazione, come testimoniato dalle analisi che si susseguono in quegli anni, non appare più in grado di rispondere alle esigenze indifferibili di efficienza, trasparenza ed efficacia delle azioni ad essa affidate, ed è alla sua crisi che si risponde prima con le misure introdotte dai decreti Cassese del 1993-94 e poi con le cosiddette leggi Bassanini. Questi interventi, condivisi a livello di governo, coinvolgono (virtuosamente) anche l'amministrazione scolastica e rendono possibile affrontare le tematiche del sistema educativo e le conseguenti esigenze di cambiamento non solo in termini culturali (curricoli, saperi, competenze, etc.) ma anche come parte della risposta alla crisi dell'amministrazione pubblica.

L'idea di autonomia si basa su un concetto sociale e pedagogico "forte", largamente condiviso: la necessità di assicurare a tutti gli alunni il raggiungimento del successo

formativo, assicurando a ciascuno il diritto all'apprendimento. Il concetto di "diritto all'apprendimento" è ben più profondo e significativo del concetto, apparentemente simile, di "diritto allo studio". In sintesi, "diritto allo studio" significa assicurare agli studenti un percorso scolastico definito secondo categorie quantitative riferite a tempi, programmi, conoscenze. Ne consegue che chi apprende non conta come soggetto, individualmente considerato, e che le sue prospettive sociali e professionali divengono quasi variabili indipendenti da ciò che si insegna.

Con l'autonomia, che introduce elementi di flessibilità organizzativa, didattica e curricolare, cambia la tipologia delle categorie di riferimento: da quantitative a qualitative (non *quanto* ho studiato, *quanto* obbligo ho assolto, ma *cosa* ho imparato e *a cosa* mi serve). In questo modo il "diritto allo studio" diventa "diritto all'apprendimento" e si esplicita attraverso categorie qualitative, riconducibili all'individualizzazione dell'insegnamento, all'attenzione e al rispetto per la "storia" e per il progetto di vita di ciascuno. In questo modo è ampiamente garantito l'avvio di un processo che assicura il successo formativo al maggior numero possibile di alunni.

Il punto centrale di questo processo è la riorganizzazione del rapporto fra centro e periferia. Anche se all'inizio solo formalmente, e attraverso grandi resistenze, le scuole non sono più intese solo come il terminale ultimo di processi decisi altrove ma divengono in qualche modo soggetti abilitati a governare una parte di questi processi. La questione, fin da subito, è *quanto grande debba essere questa parte* e quali supporti le scuole autonome possono e debbono avere per raggiungere la massa critica necessaria ad esercitare tali poteri.

Il salto concettuale (la possibilità delle scuole di far questo) è stato compiuto, per trasformarlo in concreta azione di governo, però, il cammino è ancora da completare. Nel corso di questi anni e dopo una fase iniziale nella quale la sperimentazione ha liberato energie importanti nelle scuole e nei territori, la concreta attuazione dell'autonomia si è dovuta misurare con cambi di governo, controffensive della burocrazia ministeriale e incertezze delle scuole e nelle scuole. L'episodicità di un serio dibattito culturale e gli interrogativi sulla volontà reale di governo e amministrazione hanno reso difficile il cammino. Oggi gli impegni programmatici assunti in sede elettorale da maggioranza e opposizione e le stesse dichiarazioni del nuovo ministro rendono realistico l'obiettivo di "liberare le potenzialità delle autonomie scolastiche". Non si può essere timidi: non si tratta solo di allargare gli spazi e le tematiche su cui le scuole hanno potere di decisione (parte del curricolo, gestione delle risorse finanziarie senza vincolo di mandato, etc.) ma di estenderli in direzioni decisive quali l'assunzione e la gestione del personale, l'organizzazione del lavoro indipendentemente dai vincoli delle classi e della dimensione settimanale del quadro orario, la trasformazione delle strutture burocratiche intermedie (provinciali) in strutture di servizio per l'esercizio dell'autonomia delle scuole e delle reti.

Come sottolineato da più parti il corollario imprescindibile di ogni declinazione reale dell'autonomia è poi l'introduzione di un sistema di valutazione delle scuole indipendente e autorevole. Non può che essere così, ma con la contemporanea consapevolezza che non si

tratta di attivare una valutazione delle performance con il solo fine di valorizzare o sanzionare. La valutazione delle scuole autonome consiste nella messa in moto di un circuito per cui la valutazione interna è condizione e strumento per l'autonomia e quella esterna è indicatore di qualità per le scuole e il territorio. Insomma una valutazione indipendente ma non estranea di cui le scuole sono oggetto ma anche protagoniste.

Ciò è conseguenza, fra l'altro, del fatto che l'autonomia si basa sull'idea che le scuole sono la proiezione istituzionale delle comunità di docenti, studenti e genitori e che quindi non ci si può limitare ad un diverso ordine gerarchico (decentrando poteri) ma occorre codificare una diversa distribuzione dei poteri stessi ordinandoli secondo un modello orizzontale nel quale le comunità scolastiche svolgono le loro funzioni (istruzione, ricerca educativa, formazione) al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti da un centro statale che in ciò ritrova la sua funzione di garante del carattere pubblico del sistema.

Lo Stato, inoltre, definisce anche i livelli essenziali delle prestazioni (che non sono, giova ripeterlo, una sorta di minimo garantito ma al contrario l'articolazione del diritto costituzionale all'apprendimento e alla "rimozione degli ostacoli per i capaci e i meritevoli") preoccupandosi sia della perequazione a livello nazionale, sia di valorizzare la sussidiarietà orizzontale.

L'autonomia ha quindi il compito di costruire nelle scuole (al limite in ogni scuola) un modello didattico non standardizzato facendo leva anzitutto sulla qualità professionale degli insegnanti e sul rapporto con l'esterno, ma anche e soprattutto sulla straordinaria opportunità di mettere in campo un'organizzazione didattica che corrisponde "naturalmente" alle esigenze del soggetto che apprende. Si tratta cioè di strutturare un modello che punta a riprodurre le condizioni di quello straordinario periodo della vita nel quale, con tutti noi stessi, apprendiamo costantemente. Le basi di tale modello sono la curiosità e la creatività piuttosto che la trasmissione delle informazioni: cioè il soggetto che apprende e non quello che insegna. Tale modello invita i ragazzi alla riformulazione dei problemi a partire dal proprio punto di vista anziché alla ripetizione continua di problemi preconfezionati, intende le esercitazioni come un modo per mettere in campo capacità di giudizio e di interpretazione piuttosto e prima che possesso di tecniche mandate a memoria.

Tale modello si basa sul cosiddetto apprendimento personalizzato, cioè sull'obiettivo di far ottenere a ognuno i migliori risultati possibili. Ciò può avvenire garantendo la possibilità di scelte differenziate in merito ai programmi, facendo affidamento sul sostegno delle istituzioni per raggiungere progressi significativi e soprattutto attraverso l'uso della valutazione come strumento per l'individuazione dei punti di forza e di debolezza degli allievi. L'apprendimento personalizzato comporta un'organizzazione scolastica incentrata sui progressi degli allievi e quindi flessibile nelle strutture e soprattutto nel personale. Un'organizzazione alla quale la comunità partecipa con tutte le sue componenti.

Da questo angolo di visuale è evidente che il principale ostacolo all'attuazione dell'autonomia è l'attuale organizzazione del sistema. Sia nella struttura verticale definita dal centralismo ministeriale, sia nelle relazioni interne alle singole istituzioni, l'esercizio di una

autonoma capacità di perseguire gli obiettivi assegnati è quantomeno difficile. Né potrebbe essere diversamente in una istituzione i cui protagonisti più significativi (non perché "migliori" ma perché "specializzati") non sono scelti in base all'offerta che l'istituzione decide di erogare, ma in base a criteri del tutto estranei alla programmazione didattica e alle esigenze degli allievi. Estranei cioè alle basi stesse del documento caratterizzante ogni scuola autonoma, il cosiddetto POF (Piano dell'Offerta Formativa), che, non per caso, in questa situazione diventa spesso un documento ridondante e poco originale.

Il modello educativo al quale puntare, invece, deve riuscire a far incontrare l'esigenza delle famiglie e degli studenti di avere i migliori risultati con quella del sistema educativo di rafforzare l'offerta.

Entrambi questi obiettivi sono essenziali: il primo sarà tanto più perseguibile quanto maggiore sarà l'impegno degli studenti relativamente all'apprendimento e il secondo quanto maggiore sarà la capacità del sistema di coinvolgere l'intera comunità nell'organizzazione della domanda.

Sia l'una che l'altra cosa vanno costruite e organizzate: la crescita dell'attenzione e della passione degli studenti nel percorso di formazione attraverso il coordinamento dei loro sforzi con quelli dei docenti (e, in una certa misura, delle stesse famiglie), l'organizzazione della domanda di istruzione attraverso un lungo e *continuo* lavoro di analisi dei fabbisogni e di monitoraggio degli esiti e dell'efficacia dell'offerta erogata.

Studenti e famiglie avranno voce in capitolo se sceglieranno di impegnarsi per i risultati migliori e le scuole se alzeranno la qualità dell'offerta. La concorrenza fra le scuole non va quindi riferita ad una vera o presunta maggiore qualità astratta ma (secondo lo schema proposto diversi anni fa da Albert Hirschmann) sarà fra chi ha al suo interno una comunità che pretende risultati e continuamente "chiede conto" (*voice*), e non sarà invece, misurata su abbandoni e insuccessi (*exit*).

La scuola che può affrontare positivamente la sfida della concorrenza non è né quella che "si libera" della zavorra (come la definivano i sostenitori di una soluzione meritocratica) né quella che, per una malintesa politica egualitaristica e inclusiva, porta tutti a una pur reale uniformità delle prestazioni. L'obiettivo, al contrario, grazie al costante esercizio del diritto di essere protagonisti del proprio percorso educativo, è quello di far valere la propria **voice** per raggiungere il risultato che corrisponde alle potenzialità e alle aspirazioni di ognuno.

Lo schema di Hirschmann, oggi, può essere applicato alle scuole perché l'introduzione dell'autonomia, almeno in parte, ha rotto il regime di monopolio che indeboliva (fino ad annullarne gli effetti) l'efficacia di un'azione di "protesta" lasciando alle famiglie (e ai ragazzi) come unica possibilità quella di abbandonare più o meno definitivamente il sistema.

Il confronto, il reciproco misurarsi, la competizione adesso non è più fra due sistemi (pubblico e privato) ma all'interno di un unico sistema (il sistema educativo nazionale) del quale ogni singola istituzione scolastica fa parte.

Bisogna però sapere che associare lo schema di Hirschmann all'autonomia delle istituzioni scolastiche significa anche accettare in tutto il suo valore, con il principio della concorrenza, anche la questione del merito. Avere "voce in capitolo", se non è pura protesta, rimanda alla personalizzazione degli insegnamenti e quindi alla capacità dei docenti di individuare, selezionare e valorizzare ogni individualità rispetto alle specifiche attitudini, vocazioni ed eccellenze. Rimanda alla creazione di percorsi che garantiscano non solo che "nessuno resti escluso" ma anche che "ognuno venga valorizzato" per quel che vuole e vale. Rimanda, in ultima analisi, ad una diversa organizzazione del lavoro scolastico che è oggi possibile grazie alle norme sull'autonomia ma che per essere effettivamente posta in essere richiede indirizzi coerenti e il sostegno ad una costante, coraggiosa e indipendente attività di ricerca.

Camminare su questa strada è possibile perché l'autonomia delle istituzioni scolastiche così come è stata configurata dal complesso di leggi e regolamenti che la hanno caratterizzata (dall'art. 21 della legge 59/97 alla legge 3/2001, passando per la legge 62/2000) ha ridefinito il carattere pubblico della scuola riaffidandola alla società (cioè alle comunità) piuttosto che ad uno Stato per troppo tempo confuso con la burocrazia ministeriale. E tale complesso normativo, anche se non pienamente attuato, appare irreversibile se non altro per le conseguenze che attiva e che possono forse essere rallentate ma non certo annullate: progettualità di dirigenti e docenti, rapporti con il territorio, necessità di una valutazione indipendente (che a sua volta conduce a una sempre più indiscutibile valorizzazione del merito e delle eccellenze).

Camminare lungo una strada non è però garanzia del raggiungimento della meta (almeno in tempi socialmente accettabili). Vi sono ostacoli importanti che vanno dalla resistenza della burocrazia (che non accetta che il riferimento delle scuole sia il territorio e non il superiore gerarchico), alla difficile situazione dei docenti stretti fra una spinta verso una crescente responsabilità sociale tanto più agognata quanto rischiosa e non sempre garantita dalle scelte dello Stato e una oggettiva crisi di ruolo (aggravata da una politica sindacale che ha sempre teso ad appiattirli come categoria anziché valorizzarli come professionisti).

A entrambi questi ostacoli si può far fronte dotando le scuole dell'autonomia di strumenti di stabilizzazione e di effettiva operatività: la struttura delle reti e dei centri di servizio e una governance corrispondente alle loro reali funzioni. Ma ciò implica che venga reso esplicito che il carattere pubblico dell'istituzione (quello, per capirsi, di cui parla la Costituzione agli artt. 33 e 34) è rappresentato dalla comunità di docenti, studenti e famiglie e non dal ministero.

Esplicitare questo passaggio comporta far seguire alla sua enunciazione il concreto avvio di un lavoro organizzativo da sviluppare lungo diversi piani: la costruzione delle reti fra scuole e con altre istituzioni, la messa a punto di centri intermedi di servizi che sottraggano alle scuole

quelle attività burocratiche che esse non possono svolgere, la valorizzazione del lavoro delle scuole autonome attraverso la creazione di repertori confrontabili delle diverse esperienze didattiche e delle buone pratiche.

E' quindi una funzione pubblica che deve potersi organizzare mediante strumenti flessibili nell'articolazione ma da generalizzare urgentemente, fra i quali il più importante è un'organizzazione a rete che preveda lo sviluppo di unità organizzative autonome e autoregolate, che interagiscono e cooperano con altre unità organizzative anche esterne al sistema scolastico. La qualità del servizio scolastico è il risultato dell'azione cooperativa dei diversi soggetti della rete.

Le scuole hanno sempre di più la necessità di sviluppare reti organizzative: per gestire e governare in modo concordato le attività "ordinarie" e il sistema scolastico locale; per sviluppare competenze ed economie di scala in ambiti ritenuti estranei alla scuola prima dell'autonomia o di competenza esclusiva degli Enti Locali (la gestione economica, la logistica, il diritto allo studio, ...); per consolidare i rapporti già esistenti tra scuole e con il territorio per il miglioramento dell'offerta formativa.

Tra l'altro anche gli Enti Locali e gli altri soggetti che svolgono un ruolo a diverso titolo nel sistema dell'istruzione hanno interesse ad uno sviluppo delle reti organizzative con le scuole: per avere una sede unitaria di interazione con il sistema scolastico locale ed evitare la dispersione dei rapporti con le singole scuole; per ottimizzare l'uso delle risorse.

Le scuole, quindi, sono –insieme- l'istituzione che la comunità si dà per raggiungere gli obiettivi educativi che ha individuato (sempre all'interno degli indirizzi generali), il nucleo di una organizzazione a rete che le mette in relazione con le altre istituzioni che operano nel territorio, il luogo fisico dell'avvio e dello sviluppo dei processi di apprendimento e quindi della formazione professionale e umana, culturale e civile, dei cittadini. Una tale complessa realtà richiede una governance matura, radicata, disponibile a mettersi in gioco e a costruire una progettualità autonoma.

I dirigenti scolastici sono stati spesso decisivi nella determinazione di risultati positivi di singole scuole sul terreno dell'autonomia, ma questa opportunità non può dipendere dal caso. Il dirigente deve poter esercitare il suo ruolo con il solo vincolo della corrispondenza al mandato ricevuto e della qualità professionale, periodicamente valutata, delle prestazioni, deve ricevere una formazione iniziale che mira a curare competenze trasversali e capacità di leadership, arricchita da opportunità in itinere; deve essere pienamente riconosciuto in ogni sede come l'unico rappresentante dell'istituzione. Ma soprattutto il dirigente deve poter disporre, salvo risponderne, dell'autonomo potere in ordine all'assunzione del personale. Tale potere, come tutti gli altri già inerenti all'autonomia, va certo gestito in un confronto con gli organi di governo della scuola (da rinnovare urgentemente), ma il dirigente deve sempre più essere il punto di snodo del loro esercizio.

Anche in relazione a ciò, il profilo del dirigente della scuola dell'autonomia è profondamente diverso da quello del preside e del direttore didattico di un tempo. E diverso deve essere il

percorso attraverso cui si giunge ad esercitare questa funzione. Una collaborazione fra università, centri di ricerca privati e pubblici, imprese e mondo della scuola nel suo complesso può forse contribuire meglio a creare quel mix di esperienze e competenze che è la premessa necessaria per tale lavoro.

Vittorio Campione

giugno 2008