

# Il lungo processo dell'autonomia scolastica tra crisi e sviluppo

Giuseppe Cosentino

**O**biiettivo dichiarato della “Buona Scuola” era quello di portare a compimento, sistematizzando il quadro normativo, il lungo processo dell'autonomia delle scuole, favorendo la personalizzazione degli apprendimenti ed il successo formativo. La legge 107 è stata tuttavia fortemente criticata non solo dalle forze dell'attuale maggioranza, che ne annunciano profonde revisioni, ma anche da ampi settori del mondo scolastico. Lo stesso ex premier Renzi, peraltro, ha riconosciuto espressamente errori di “comunicazione” e di attuazione della riforma, lasciando spazio ad alcuni utili “aggiustamenti” (es. sul precariato e sulla c.d. “chiamata diretta dei docenti”).

Sullo sfondo, un mai sopito dibattito circa il ruolo dell'autonomia delle scuole nel sistema scolastico, nei rapporti con Regioni e altri Enti territoriali, ma soprattutto circa i modelli organizzativi attraverso cui questo ruolo viene concretamente esercitato.

Tentiamo di ricostruire le ragioni profonde di questo processo, le sue innegabili criticità e le modalità del loro possibile superamento.

Punto di partenza i processi di cambiamento che hanno imposto da decenni in tutta Europa una riflessione sui sistemi di istruzione e formazione, con indicazioni di convergenza ver-

so una Società della conoscenza (cfr. il “Libro bianco di Delors del 1994 e il Libro bianco della Cresson del 1995).

In Italia, molte delle sollecitazioni proposte furono raccolte nella “Conferenza nazionale della scuola”, promossa agli inizi del 1990 dall'allora Ministro Mattarella come momento di consultazione della società civile e scolastica, raccogliendo anche un dibattito interno alle scuole e le numerose esperienze di sperimentazione (sia “metodologico didattiche” che “di struttura” curricolare). Fu Sabino Cassese in tale circostanza a perorare il passaggio, con l'introduzione dell'autonomia didattica ed organizzativa delle scuole, dal “Sistema scolastico”, facente capo all'Amministrazione centrale, al “Servizio scolastico”, in cui il profilo professionale prevale su quello burocratico e gerarchico. L'autonomia come autogoverno delle scuole avrebbe dovuto comportare, un profondo cambiamento del ruolo del ministero. Non più quello di struttura accentrata e burocratica, ma attribuzione di compiti più “leggeri” di indirizzo, sostegno e valutazione, favorendo l'identità educativa e la flessibilità curricolare delle singole scuole. Tra i temi emersi dal dibattito

l'esigenza di un sistema di va-

lutazione, i rapporti con le Regioni e gli enti locali, il ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti, la funzione di supporto degli Irrsae nei processi di formazione ed innovazione.

La Conferenza sottolineò l'esigenza di promuovere una scuola che superasse la tradizionale impostazione cattedratica e trasmissiva dei saperi per sviluppare un insegnamento più “personalizzato”, metodiche interattive e laboratoriali, promuovendo competenze reali, peraltro più coerenti con l'evoluzione degli apprendimenti in ambiente tecnologico. Da una “scuola per programmi” a una “scuola per progetti”, in cui “personalizzare” e rendere flessibili le scelte curricolari, tenendo conto del contesto territoriale e dei bisogni formativi specifici degli alunni.

Ai “programmi” nazionali di fonte ministeriale avrebbe dovuto sostituirsi una progettualità curricolare di istituto autonoma, pur in un quadro di finalità stabilite a livello nazionale.

Indispensabile a tal fine realizzare due processi di innovazione fra loro coordinati, uno sul piano organizzativo/amministrativo ed uno su quello degli ordinamenti didattici, prevedendo specifiche azioni di “accompagnamento” (informazione, formazione, nuovo stato giuridico ecc.).

Quanto al profilo dell'“ingegneria istituzionale”,

col ministro Berlinguer (legge 62/2000) il sistema di istruzione viene a configurarsi come sistema educativo integrato di istruzione e formazione e come sistema nazionale pubblico, costituito da scuole statali, paritarie private e degli locali, fondato sull'autonomia delle scuole, che di tale sistema diviene assetto strutturale e regola di funzionamento. Il nuovo assetto si inserisce nel contemporaneo processo di riforma della P.A., teso a riavvicinare cittadini e organi erogatori di servizi pubblici (legge 59/1997 – Bassanini), con decentramento di funzioni, chiara distinzione tra indirizzo politico ed attività amministrativa, delegificazione, semplificazione, autonomia degli organi amministrativi operanti sul territorio.

La riforma dell'autonomia venne introdotta proprio dalla citata legge Bassanini (l'art. 21). L'autonomia scolastica ha tuttavia un elemento aggiuntivo e specifico rispetto alla più generale riforma dello Stato in cui si inserisce: l'idea di un Sistema centrato non sugli apparati amministrativi, ma sulle istituzioni scolastiche, intese come "comunità di docenti, studenti e genitori", nell'ottica di un'autonomia che "pertiene non alla scuola come Organizzazione ma alla

scuola come Comunità"<sup>1</sup>.

Si confrontano due "sensibilità diverse", cui si legano due differenti profili di dirigenza, nel dibattito sull'autonomia: una ispirata al decentramento amministrativo, che privilegia il dato organizzativo e ipotizza un "preside manager", l'altra all'idea di comunità educativa, coordinata da una leadership orientata in tale direzione, senza forti gerarchizzazioni interne.

Nel corso degli anni, i successivi interventi di implementazione dell'autonomia si concentreranno sugli strumenti giuridici per disciplinarne la gestione (ad es. reti di scuole, "governance" del sistema).

Anche a livello sindacale ci sono stati più tentativi per disciplinare una dimensione collegiale del lavoro scolastico ("figure di sistema", "funzioni obiettivo" e "strumentali"), mentre risale al 2004 una bozza di accordo generale sulla "carriera", rimasto al palo anche per mancanza di risorse aggiuntive "dedicate".

In ogni caso appare evidente che i temi di "confronto" e, spesso, di "contrasto" sui progetti di riforma attengono principalmente all'ambito degli aspetti organizzativi e di gestione del personale.

Così è stato per la "Buona

**L'autonomia come autogoverno delle scuole avrebbe dovuto comportare, un profondo cambiamento del ruolo del ministero. Non più quello di struttura accentrata e burocratica, ma attribuzione di compiti più "leggeri" di indirizzo, sostegno e valutazione.**

Scuola" ("potenziamento" dell'organico condizionato dalle classi di concorso effettivamente disponibili nelle Gae; contrasto sui "poteri" dei dirigenti scolastici specie su assunzioni dei docenti", valutazione e di premialità, rinuncia a intervenire sulla "carriera" dei docenti, annosa questione del precariato).

Nonostante il prevalere nel dibattito degli aspetti organizzativi e di stato giuridico del personale, l'autonomia scolastica si è inserita in un più ampio contesto normativo sistematico (il c.d. "mosaico"): accanto alle norme su autonomia, parità e sistema di valutazione, si è proceduto anche ad una profonda riforma degli ordinamenti scolastici, coinvolgendo nell'impianto anche la scuola secondaria, fino ad allora ferma all'impostazione tradizionale Gentiliana, salvo ovviamente le "sperimentazioni" (in particolare quelle "assistite" e quella cd. Brocca), che avevano introdotto importanti innovazioni, pur non entrando mai "a regime". Con la legge n. 30 del 2000 si completava il "mosaico", puntando su un percorso scolastico lungo, articolato in due cicli di 7 e 5 anni, e finalizzato al successo formativo per rimuovere sin dai primi anni i dislivelli di partenza.

A una Commissione, defini-



## Il lungo processo dell'autonomia scolastica tra crisi e sviluppo

ta dei “saggi”, si affidò il compito di riorganizzare i curricoli dei diversi indirizzi di studio in coerenza con la nuova scuola dell'autonomia didattica e di ricerca, individuando una mappa dei saperi e delle conoscenze di base essenziali, che avrebbero dovuto costituire gli “obiettivi di apprendimento” dei nuovi impianti disciplinari. Come è noto, il nuovo impianto venne prima sospeso e poi abrogato nella successiva Legislatura (governo Berlusconi).

Ma la successiva riforma Moratti (legge 53/2003 e successivi d.lvi 59/2004 e 226/2005), pur presentando un impianto “politicamente” molto diverso, confermava tuttavia sia il ruolo dell'autonomia scolastica che un ordinamento degli studi organizzato non “per programmi”, ma per “profili educativi, culturali e professionali”, per “obiettivi specifici di apprendimento” e per “indicazioni nazionali”.

Tale impianto si è conservato, dando luogo per oltre vent'anni a una sostanziale continuità di progetto politico, anche nei

**È spesso mancata, nei processi di innovazione, la consapevolezza della necessità di coinvolgere le scuole in un percorso condiviso, assumendo talvolta atteggiamenti prescrittivi e trionfalistici.**

successivi interventi dei ministri Fioroni, Gelmini e Giannini. A fronte di ciò, è spesso emerso un più o meno diffuso atteggiamento critico degli operatori scolastici, centrato su particolari aspetti dell'impianto, ma con la tendenza a generalizzarsi, talvolta fino a rivendicare il ritorno alla vecchia scuola selettiva Gentiliana, nonostante la crescente domanda di una progettualità educativa più flessibile da parte di una scuola cui la società chiedeva di trasmettere non solo “saperi”, ma anche “valori”, e di promuovere l'identità dell'alunno e il suo senso di appartenenza alle diverse “comunità”, o di “curvare” il progetto educativo per valorizzare l'identità culturale delle comunità locali. O di stabilire un rapporto con il mondo del lavoro che favorisse lo sviluppo di competenze anche operative, utili per i successivi sbocchi professionali.

Impegni che sono stati in realtà assunti con responsabilità dalle scuole, ma non sempre con un'adeguata riflessione “a monte”, innescando atteggiamenti di rifiuto, soprattutto contro l'adesione meramente formale e “cartacea” ai nuovi obiettivi formativi fissati dall'ordinamento.

È spesso mancata, nei processi di innovazione, la consapevolezza della necessità di coinvolgere le scuole in un percorso condiviso, assumendo talvolta atteggiamenti prescrittivi e trionfalistici che hanno finito per indispettare i docenti, chiamati comunque a dare concreta attuazione alle scelte della politica.

In realtà “fare le riforme” non è solo fare “leggi”, ma avviare processi ancorati alle esperienze, in cui vi sia anche valorizzazione dei modelli didattici più efficaci praticati dalle scuole. Processi che richiedono attenta cura su diversi aspetti: condi-



zioni contrattuali e formative, tempi, risorse necessarie per promuovere un'organizzazione della didattica convergente in un progetto educativo unitario, dove il docente è mediatore degli apprendimenti, capace di “dare senso” agli insegnamenti attraverso l'utilizzo di ogni profilo dello statuto della singola disciplina, in tutti gli aspetti che le caratterizzano e ne fanno uno strumento di lettura della realtà.

In questo senso lo sviluppo dalla dimensione delle “conoscenze” a quella delle “competenze”, il cui significato è a tutt'oggi molto controverso, è rimasto spesso sulla carta, mancando azioni di formazione e supporto ai docenti. Una molteplicità di “certificazioni di competenze”, di vari tipi di “portfolio” e di “crediti formativi” sono stati proposti via via alle scuole senza promuovere contemporaneamente le condizioni di una profonda modifica della didattica, il che ha portato spesso a realizzazioni solo nominalistiche di tali innovazioni.

Alcune questioni appaiono oggi ineludibili:

- tempi e modi dell'informazione/formazione sui processi di innovazione
- eccessiva rigidità dell'organico
- “governance” coerente con



i nuovi compiti, da affidare alle singole scuole, su progettazione curricolare e autovalutazione

- chiara definizione degli obiettivi formativi e della loro certificazione, anche ai fini della spendibilità dei crediti formativi tra diversi sistemi, italiani e europei, superando la falsa contrapposizione tra conoscenze e competenze.

Sul primo punto: un'adeguata informazione preventiva alle scuole sui processi di innovazione non può esaurirsi in una circolare o in un decreto; deve coinvolgere tutte le scuole in ripetuti momenti di comunicazione e di confronto. I "tempi della politica", motivati da esigenze di risultato e di immagine, spesso diventano su questo un obiettivo ostacolo. In molte delle passate "sperimentazioni" emergeva il carattere processuale dell'intervento, appoggiato ad un "cantiere" di comunicazione bidirezionale con Associazioni professionali, disciplinari e scuole. Più recentemente, invece, i processi di innovazione hanno avuto tempi strettissimi e spesso incompatibili sia con l'adesione di merito al progetto didattico da parte delle scuole sia con le modifiche organizzative necessarie: basti pensare ai provvedimenti attuativi della 107 sull'istruzione

professionale, ancora in corso di definizione a pochi mesi dall'inizio dell'anno scolastico da cui ne decorreranno gli effetti.

Altro elemento di criticità riguarda l'organizzazione della didattica. Per un "servizio" sempre più centrato sui bisogni degli alunni realmente presenti in aula non basta il lavoro dei singoli docenti, serve una effettiva cooperazione tra tutti i docenti, identificando aree strutturate di intervento per la progettazione didattica del "curricolo di scuola", l'autovalutazione degli esiti, l'assistenza tutoriale e di formazione dei docenti, l'orientamento per alunni e genitori, identificando figure di coordinamento e di responsabilità. Ciò presuppone specifici accordi sindacali e significative risorse dedicate.

Essenziale poi creare le condizioni perché nelle scuole tutti docenti vengano valorizzati, attraverso appositi interventi sullo stato giuridico, come componenti di comunità professionali, dotate di conoscenze specialistiche, capaci di definire strategie educative, di darsi regole organizzative e di operare sulla base di un codice deontologico che rafforzi la responsabilità di ciascuno verso il risultato collettivo atteso.

La formazione va pertanto impostata come una riflessione guidata tra "professionisti adulti", ai quali vanno offerti strumenti operativi e teorici per consentire un confronto tra le esperienze professionali maturate da ciascun docente.

Va evitato il doppio rischio di ridurre il confronto "tra pari" a episodico momento di "autocoscienza", incapace di sistematizzare le esperienze e di ottimizzare e rendere trasferibili nel futuro le soluzioni individuate. Parimenti da evitare che gli apporti di soggetti esperti

esterni (Indire, Università, ecc.) si traducano in proposte calate dall'alto, avulse dalla concreta esperienza didattica.

Vanno quindi organizzati ambienti formativi qualificati da offrire anche alla libera scelta del docente (corsi master, siti virtuali accreditati ecc.); nel contempo, serve da parte dell'Amministrazione un'offerta affidabile di informazioni/formazione sui processi di innovazione, con possibilità di interventi "bidirezionali", volti a segnalare all'Ente preposto a fornire il "materiale esperto" eventuali elementi di criticità dello stesso.

A tal riguardo appare interessante l'esperienza che l'Indire è in procinto di avviare: Albi di formatori, divisi per ambiti disciplinari, operanti in ogni Regione come "tutor" di Centri servizi, con "classi attrezzate" al servizio di reti di scuole, secondo la metodologia della "flipped classroom".

Un ulteriore elemento di forte criticità nell'attuazione dell'autonomia è stata la rigidità dei contesti materiali, a partire dall'organizzazione dell'edilizia scolastica, mentre l'organico Ata è risultato insufficiente ad assicurare un utilizzo pieno delle strutture.

Vi è poi la rigidità delle classi di concorso e dello stato giuridico dei docenti, definiti dai contratti, solo di recente rinnovati. Tutte le forme di flessibilità oraria e curricolare, previste dalle norme sull'autonomia per consentire la "personalizzazione dei curricoli" (organizzazione annua, anziché settimanale, dei moduli didattici, flessibilità nelle discipline dei piani di studio, compresenze per una più efficace didattica laboratoriale, insegnamenti interdisciplinari) sono state sostanzialmente vanificate dalla rigidità degli organici

## Il lungo processo dell'autonomia scolastica tra crisi e sviluppo

e delle classi di concorso, oltre che dalla scarsa disponibilità di risorse dedicate, fattore che certo non favorisce la disponibilità dei docenti a perdere in tutto o in parte, in nome della flessibilità, il loro orario di servizio o – nelle compresenze – il loro “spazio” orario professionale.

Un altro elemento di debolezza, soprattutto nelle istituzioni scolastiche più grandi e articolate, è la mancata creazione di una forte struttura di “governance”, collocata tra il dirigente e il collegio dei docenti, con carattere di stabilità, professionalità accertate e riconoscimenti economici e di carriera definiti a livello contrattuale. In assenza, diventano più difficili le attività di progettazione e realizzazione del piano dell'offerta formativa, soprattutto quelle comportanti rap-

porti con l'esterno (alternanza scuola lavoro, trasferibilità dei crediti formativi, pianificazione dell'offerta formativa con le Regioni, ecc.), attività complesse e impegnative che non possono esser svolte sulla base di un eterno “volontariato”.

Infine va segnalata una questione più profonda ma che è alla base di una certa resistenza alla piena attuazione dell'autonomia. Sin dalla relazione Cassese, la riorganizzazione della didattica in termini di “competenze”, intese come padronanza delle conoscenze in contesti operativi, poteva definirsi asse portante del progetto, traguardando il profilo professionale, oltre che educativo, cui finalizzare percorsi formativi in grado di agevolare la mobilità tra sistemi, italiani ed europei, attraverso la valutabilità e comparabilità anche europea dei loro esiti.

Da qui una progressiva estensione delle valutazioni e certificazioni, nei diversi livelli di scuola, in termini di competenza; processo – ancora in corso – che tende a rendere riconoscibili e comparabili in dimensione europea gli esiti scolastici, in un quadro più am-

pio di formazione permanente, assumendo come orizzonte di riferimento le competenze chiave permanenti, definite, con proprie raccomandazioni, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'unione europea.

Il punto critico è costituito ancora una volta dal fatto che non solo non è praticata in maniera diffusa una didattica per competenze ma che, a monte, ne viene contestata la stessa legittimità da autorevoli pedagogisti. Per questo le certificazioni di competenze che troviamo a partire dalla conclusione del primo ciclo rischiano – con limitate eccezioni – di configurarsi sostanzialmente come meri virtuosismi linguistici e aprono in molti casi una evidente contraddizione con la tradizionale didattica disciplinare. Si veda al riguardo il recente e molto interessante lavoro “Le Competenze” predisposto dalla Fondazione Agnelli per il Mulino.

Per “dare senso” a una didattica per competenze, sarebbe opportuno che il Ministero promuovesse nel prossimo futuro un Piano di sviluppo della ricerca educativa, che coinvolga Università, Associazioni professionali di didattica delle discipline, Indire e Invalsi, creando un Quadro scientifico condiviso e un ambiente di sostegno alle scuole per affrontare questa decisiva sfida educativa. Diversamente, si rischia l'ennesima interpretazione “gattopardesca” degli obiettivi formativi di sistema. Non è certamente un'impresa di corto respiro. Ma, come ricordava Umberto Eco, tutti i problemi complessi hanno una soluzione semplice. È quasi sempre quella sbagliata!



1) A. Pajno, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, Ed. Luiss, 2002.