

L'Autonomia. Una modalità importante per migliorare la scuola

Francesco Macrì

E' un'opinione, ormai, largamente condivisa quella che considera la legge sull'autonomia (L.59/97 e DM 276/97) la vera grande riforma del sistema scolastico italiano di questi ultimi dieci anni, per lunghissimo tempo rimasto ingessato sotto il peso di una normativa statale, centralistica, burocratica che gli ha impedito di potersi adeguare ai forti e profondi cambiamenti della società postmoderna e di raggiungere prestazioni comparabili con quelle degli altri grandi Paesi dell'Occidente. I risultati della ricerca OCSE-PISA 2006 ne sono la drammatica e incontrovertibile dimostrazione.

Ma se l'autonomia è quel volano riformatore, di cui aveva bisogno la scuola, è pur vero che questa possibilità diventa "effettiva" se al testo normativo che la regola corrisponde una professionalità capace di esercitarla, di raccogliere le potenzialità che essa contiene, di mobilitare efficacemente le risorse umane e finanziarie disponibili, di dare un'organizzazione amministrativa, gestionale, didattica tale da innestare un processo virtuoso di innovazione e di qualità duraturo nel tempo e conforme ai crescenti bisogni formativi degli studenti, delle famiglie, della società, di costruire un progetto culturale ed educativo tale da promuovere tutte le dimensioni della personalità di ogni alunno sì che nessuno di loro "rimanga indietro".

Per concretizzare queste affermazioni di principio e riscattarle da un genericismo declamatorio inconcludente, richiamiamo brevemente in rassegna alcuni aspetti che danno sostanza all'autonomia e ne definiscono il quadro operativo in cui essa legittimamente si può esercitare.

1. Natura dell'autonomia

Allo scopo di evitare equivoci interpretativi ed accendere eccessive aspettative, specialmente in chi nella presenza dello Stato vede sempre una minaccia incombente, va precisato che l'autonomia prevista dalla legge 59/97 e dal suo regolamento attuativo (DM 276/97) non è assoluta, ma solo "funzionale". Il che significa che ci sono dei paletti che nessun organismo scolastico (Consiglio di classe, Collegio docenti, Consiglio di istituto) e, tantomeno, nessun singolo insegnante può travalcarli legittimamente senza incorrere in responsabilità di cui dovrà rendere conto.

Essa riguarda alcuni ambiti come l'innovazione, la sperimentazione, la ricerca didattica, ecc. Ha un significato strumentale, cioè di mezzo per, ma anche e prima ancora culturale; è finalizzata a rendere efficace ed efficiente lo strumento relativamente agli obiettivi prefissati, ma persegue anche una crescita delle persone nel senso che siano capaci di agire in maniera libera, indipendente, autonoma appunto. Pertanto è uno strumento operativo, ma prima ancora una prospettiva culturale.

A nessuno sfugge tuttavia che l'autonomia prevista dalla legge 59/97 è frutto di compromessi ideologici e politici tra il vecchio e il nuovo, e pertanto mantiene in sé delle "residualità", delle "vischiosità" di vecchie concezioni burocratiche e stataliste; ma è pur vero che essa è un passo di notevole rilevanza nella direzione giusta, della sussidiarietà, che va prontamente assunto e favorito da chiunque opera nell'ambito dell'istruzione e della formazione perché potenzialmente capace di dare una svolta alla scuola italiana e riportarla sul sentiero di quelle degli Stati più avanzati nel mondo.

2. La dimensione collegiale

L'istituzione scolastica non può essere considerata come un mero contenitore di soggetti (dirigenti, insegnanti, alunni, genitori) in cui ognuno indipendentemente persegue i suoi scopi, né come un puro insieme di strutture e strumentazioni, di rappresentazioni e simboli, e neppure la somma quali-quantitativa di tutti questi elementi messi assieme.

E' possibile verificare, ad esempio, come la presenza di un certo numero di docenti con eccellenti competenze individuali non garantisca di per sé automaticamente livelli di qualità di una scuola, anzi, spesso, succede che siano causa di forti squilibri, di gravi tensioni, perché non è stato trovato il modo di far prevalere sulle differenze dei singoli la dimensione collegiale, di trasformare il "conflitto" in un'occasione di confronto dialettico e, quindi, di evoluzione e di progresso di tutti verso un condiviso comune obiettivo di qualità .

La collegialità, effettivamente praticata, consente alla scuola di avere un'omogeneità, anche se articolata, un'identità, e alle persone un senso di appartenenza, di realizzazione e di successo. La collegialità è una sfida molto forte, che va affrontata da diverse prospettive e che, come tutti i valori umani, non si ottiene una volta per tutte ma va costantemente costruita e ri-costruita. Ma questa è una delle strade perché una scuola sia veramente una comunità di soggetti e non viceversa un gruppo in cui caoticamente ognuno opera in maniera "solitaria". L'autonomia, che si riferisce anche alle singole persone, non significa individualismo, indipendenza da tutto e da tutti, anarchia, estraneità. Essa presuppone un comune quadro di valori e di relazioni anche se declinati in maniera creativa e diversa dai singoli.

3. La dimensione progettuale

Diventare "competente", per una scuola, significa elaborare e realizzare un progetto che, pur essendo il risultato di confronti e mediazioni, è espressione di tutta la scuola come comunità professionale. La competenza di una istituzione come la scuola – organizzazione dotata di autonomia didattica, organizzativa, di ricerca/sperimentazione/sviluppo, amministrativa – è, innanzitutto, capacità di costruire una identità comune e condivisa a partire da differenze inevitabili. In questa prospettiva, la competenza di una istituzione si forma e si esprime in modo identitario soltanto se alla base c'è un progetto di scuola in grado di canalizzare tutte le risorse, materiali e immateriali, verso finalità ed obiettivi conosciuti e riconosciuti. La cifra fondamentale di un progetto di scuola è la sua prospettiva innovativa, collocata in un continuo processo di monitoraggio, valutazione, riprogettazione.

Un progetto richiede visione del futuro, ma anche capacità di capitalizzare attività e processi che fanno parte della propria storia, di imparare dai propri errori ed insuccessi, di non considerare i successi punti di arrivo bensì di partenza, di non dare mai nulla per scontato.

4. La dimensione relazionale

Ma alla competenza di una scuola contribuisce, secondo questo approccio organizzativo e sistemico, anche il rapporto con il contesto sociale di cui fa parte. Infatti, l'attribuzione di valori positivi – o negativi - ad una scuola da parte della comunità sociale non è irrilevante rispetto al suo profilo culturale, alla capacità di

assumersi delle responsabilità, ad elaborare buone decisioni, al successo di iniziative di innovazione. Allo stesso modo, le aspettative nei confronti del contesto sociale e le sue rappresentazioni dentro la scuola, possono indurre e produrre esiti diversi. Così se un territorio fa richieste molte elevate alla scuola, questa è costretta, in un certo senso, a rispondere a tali aspettative elevando le proprie competenze.

Oggi la scuola autonoma deve interagire alla pari con le altre istituzioni del territorio; ma, costruire relazioni di questo tipo – oggi definite di “governance”, richiede una straordinaria capacità di mettersi in gioco, di rendere disponibili risorse, di guardare insieme agli stessi obiettivi. Sono relazioni improntate alla interdipendenza, dopo anni in cui le relazioni sono state improntate alla reciproca dipendenza/controdipendenza. L’articolo 1 del D.P.R. n. 275/99 – il Regolamento dell’autonomia scolastica – impone necessariamente questo tipo di relazione: *“le istituzioni scolastiche...interagiscono tra loro e con gli Enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione”*.

5. La dimensione decisionale

Come tutte le organizzazioni, anche l’istituto scolastico autonomo deve costantemente risolvere problemi di diversa natura, ordine e qualità. La soluzione dei problemi richiede capacità decisionali diffuse tra i vari organi che presiedono al funzionamento della scuola, dal dirigente scolastico agli organi collegiali fino al singolo docente e singolo operatore della scuola. La normativa sull’autonomia scolastica prevede spazi di decisionalità nelle scelte economiche, cioè nell’acquisizione, nella distribuzione e nell’impiego delle risorse finanziarie, nell’organizzazione del lavoro del personale, nell’organizzazione del tempo scolastico, nell’utilizzo di strutture e strumenti, oltre che nelle scelte curriculari, didattiche ed organizzative ad esse connesse. Inoltre la scuola può fare ricerca e sperimentazione in diversi ambiti, nonché aderire a progetti territoriali, nazionali, internazionali, fare rete con altre scuole e con altri soggetti.

Tutto l’ambito appena sinteticamente tracciato va collocato entro alcuni confini molto ampi ma anche molto precisi: la libertà di insegnamento, le norme generali e di settore, il diritto all’apprendimento degli alunni e la libertà educativa della famiglia. A ciò si aggiunga che la scuola, come parte della pubblica amministrazione, deve operare all’interno di regole e procedure comuni a tutta l’amministrazione, anche se deve conciliarle con esigenze di partecipazione e di democrazia interna, inderogabili per la specificità dello stato giuridico dei docenti che gode di tutele che il profilo costituzionale del ruolo necessariamente impone. La competenza decisionale di una scuola si forma e si misura in relazione a capacità decisionali che possiamo identificare nelle seguenti direzioni:

** conoscenza approfondita di tutte le potenzialità insite nell’autonomia scolastica. Tale conoscenza, che deve essere patrimonio di tutti i docenti e non soltanto del dirigente scolastico e del direttore SGA, deve configurarsi come interpretazione che guarda alle indicazioni normative come risorse e leve di gestione degli spazi di decisionalità;

** conoscenza dell’ambiente e del contesto sociale in cui la scuola opera, in modo da interpretarne le istanze e intraprendere iniziative, anche programmate e realizzate in modo concertato;

** conoscenza delle specificità di tutti i ruoli e funzioni, in modo tale che tutti possano dare un valido contributo lungo l’iter del processo decisionale, anche se le decisioni finali vengono assunte da un organo piuttosto che da un altro.

6. La dimensione gestionale

Gestire una scuola vuol dire, specie per il dirigente scolastico che è organo di gestione unitaria, utilizzare tutte le risorse a disposizione e quelle che si è in grado di acquisire o di attivare per raggiungere le finalità

di sistema e i connessi obiettivi operativi. Vuol dire, soprattutto, rendere concretamente interagenti i tre strumenti di gestione della scuola: lo strumento educativo e didattico del Piano dell'offerta formativa, il Programma annuale che è strumento di programmazione economico-finanziaria, il Contratto d'istituto che rappresenta lo strumento di gestione delle risorse umane. Ma la dimensione gestionale non è soltanto un problema di efficiente azione amministrativa delle leve gestionali messe a disposizione, perché richiede autentiche capacità manageriali. Una gestione manageriale deve sapersi misurare con strumenti in grado di convogliare tutte le risorse verso gli obiettivi di sistema, deve sapersi collocare in una dimensione progettuale che coinvolge tutti i ruoli organizzativi. Da qui la necessità che la scuola venga gestita sulla base di un Piano di Innovazione e Sviluppo e attraverso lo strumento manageriale della pianificazione strategica.

7. La dimensione comunicativa

Le scuole sono organizzazioni che "processano" informazioni in entrata ed in uscita, informazioni top-down e bottom-up. Ma le informazioni non sono neutre e non sempre vengono accolte e recepite in modo neutro, dal momento che ogni soggetto del sistema comunicativo ha un suo schema o modello mentale. Per diventare comunicazione le informazioni debbono essere trattate in modo da creare un comune senso dell'agire educativo. Comunicare è mandare informazioni e riceverle all'interno di un sistema di feedback, in cui ciascun soggetto è in continua conversazione e rielaborazioni di significati con l'altro. Comunicare bene è operazione complessa e problematica, dunque è importante porsi il problema della comunicazione interna all'istituto, ma anche della comunicazione esterna. Non è un problema di immagine e neanche un problema di trasparenza, perché tutta la comunicazione che ruota dentro e intorno alla scuola è determinante per l'efficacia dell'azione educativa della scuola. La corresponsabilità educativa, sulla quale si fonda gran parte della pedagogia scolastica, non potrebbe neanche essere evocata se non facesse perno su un sistema comunicativo tra scuola e famiglia, in grado di consentire un costante passaggio di informazioni e prevedere luoghi di confronto e partecipazione. Non dimentichiamo, infatti, come la comunicazione sia l'unico modo per integrazione l'azione di tutti gli attori, interni ed esterni, creando il massimo di convergenza verso gli obiettivi comuni.

8. La dimensione della leadership educativa

Con il concetto di leadership facciamo riferimento alla capacità/possibilità che tutti i membri di un gruppo hanno di influenzare gli altri, così che si crei un orientamento comune e si eserciti una funzione di guida nei confronti di tutti gli altri. Nella scuola la leadership educativa appartiene al collegio dei docenti, mentre la leadership istituzionale è riferita al dirigente scolastico. E tuttavia, se ciò è vero sul piano normativo, sul piano fattuale il fenomeno della leadership si pone in modo molto diverso e tendenzialmente orientato verso la leadership diffusa e distribuita. Infatti, il dirigente scolastico ha la possibilità di formarsi un suo staff e il collegio dei docenti di attribuire deleghe che vanno dall'esercizio delle funzioni strumentali all'attribuzione di compiti di coordinamento, ricerca, gestione di gruppi.

Il modo in cui si manifesta la leadership educativa in un istituto scolastico è un indicatore di competenza. Rispetto allo stile di leadership, esso deve essere in grado di orientare davvero il contributo dei singoli, di motivare le persone, di guidare verso il nuovo indicando la direzione del cambiamento; rispetto alla struttura, la leadership deve essere davvero distribuita tra tutti coloro che svolgono una qualche funzione di supporto dentro la scuola fino ad estendersi al singolo insegnante che deve sapere che ogni contributo, anche soltanto di idee, può essere accolto.

E' bene ricordare che la dimensione della leadership privilegia le competenze che si dispiegano prevalentemente nei comportamenti politico-simbolici delle relazioni sociali all'interno ed all'esterno della scuola. Il valore predominante è la percezione che le persone hanno di contare, ma anche di potersi

muovere autonomamente interpretando responsabilmente il proprio ruolo di innovatori piuttosto che di conservatori dello status quo. Una leadership educativa efficace, infatti, guarda al futuro interpretando le direzioni del cambiamento e creando visioni capaci di influire positivamente sull'agire educativo.

9. La dimensione della responsabilità educativa

La scuola autonoma manifesta il suo agire competente quando sa assumersi pienamente la responsabilità educativa. La responsabilità educativa di una scuola, infatti, pur essendo il risultato di mediazioni tra i diversi attori, è altro dalla responsabilità educativa delle famiglie. Essa attiene alle scelte che la scuola fa sulla base delle finalità istituzionali che si inquadrano in una dimensione di valori che non possono essere fatti oggetto di mediazione. Si pensi, a questo proposito, ai valori della costituzione repubblicana e che sono alla base dei diritti di cittadinanza.

Ma la responsabilità educativa diventa davvero dimensione della competenza di una scuola quando si struttura in modo diffuso e partecipato tra tutte le figure educative. In questo ambito, peraltro, poiché il rischio del fallimento è sempre presente, è necessario che la difficoltà di realizzare gli obiettivi educativi non si strutturi come disordine e confusione, come incapacità di rappresentare un luogo simbolico di appartenenza, come incapacità a conquistare prestigio educativo facendo scelte chiare e distintive. A causa della problematicità caratteristica della vita delle organizzazioni scolastiche, crisi, frustrazioni e difficoltà sono frequenti e prevedibili specie in particolari momenti e fasi che impongono alla scuola di cambiare: le riforme, il turn-over consistente di personale, l'organizzazione del lavoro, le dimensioni dell'istituto e le sue articolazioni territoriali, il clima complessivo e le regole di funzionamento collocano ai margini dell'istituzione molti membri che si considerano intrusi ed esclusi dalle responsabilità distribuite. Di fatti le modalità con cui viene gestita la dinamica relativa all'accentramento/decentramento della responsabilità favoriscono o inibiscono la nascita e lo sviluppo del sentimento di appartenenza ad una istituzione che colloca al centro della propria identità la responsabilità educativa.

10. La dimensione dello sviluppo organizzativo

Genericamente, lo sviluppo organizzativo viene definito come un insieme di azioni pianificate per favorire la concreta efficienza ed il miglioramento complessivo di un'organizzazione. E' del tutto evidente che lo sviluppo organizzativo – voluto, progettato, realizzato - si pone con la logica sottesa a tutti i processi di cambiamento e di miglioramento. La necessità di sviluppo organizzativo in una scuola può emergere in due modi: dalle spinte riformistiche esterne (riforme, adeguamento a norme, stimoli provenienti da direttive ministeriali) o da decisioni interne assunte sulla base di riflessioni derivanti da monitoraggi. Ma al di là delle diverse rappresentazioni del cambiamento indotto da spinte interne o esterne – il primo è percepito come estraneo e minaccioso ancorché doveroso, mentre il secondo è più facilmente percepito come non intrusivo, scelto, facoltativo - ci preme sottolineare come questa dimensione diventa competenza quando un'organizzazione è capace di guidare il cambiamento sapendo gestire resistenze ed inerzie e quando sa equilibrare le imposizioni delle norme con le impellenze dei propri problemi.

Semplificando, si può affermare che la competenza nella gestione dello sviluppo organizzativo si declina come capacità di creare competenze nelle risorse umane presenti in una organizzazione, attraverso l'empowerment e l'apprendimento organizzativo. Questi due strumenti, infatti, si configurano come modalità che enfatizzano la centralità dei soggetti professionali presenti in una organizzazione.

11. La dimensione dello sviluppo professionale

Anche il concetto di sviluppo professionale fa riferimento a processi di miglioramento e di cambiamento. Senza una crescita professionale dei singoli attori organizzativi non si migliora la qualità di

un'organizzazione istituzionale come la scuola. Insomma, c'è una relazione molto stretta tra sviluppo professionale e sviluppo organizzativo, tanto che quando ciò avviene in modo efficace si realizza quella che viene definita come *learning organization*.

E tuttavia è bene fare qualche precisazione. Infatti, nella nostra prospettiva, per sviluppo professionale si intende non una generica attività di aggiornamento e di formazione rivolta al personale, ma un investimento nelle conoscenze e nelle competenze individuate come necessarie per lo sviluppo organizzativo. Un'ulteriore connotazione di questa concezione di sviluppo professionale è che tale crescita non è rapportata direttamente a qualche forma di carriera verticale e professionale, anche se ciò che viene appreso, in quanto si trasforma in competenza, può essere utilizzato dai singoli per altri scopi.

Ma lo sviluppo professionale si riferisce anche alla valorizzazione delle risorse umane, che si fonda sul fatto che le capacità dei singoli lavoratori e dei gruppi professionali di riferimento vengano riconosciute, favorite, evidenziate. Queste capacità costituiscono il know-how, ovvero quelle conoscenze, abilità e sensibilità che vengono costruite, faticosamente e spesso in modo non formalizzato all'interno dell'organizzazione e delle sue relazioni con l'ambiente circostante e che ne costituiscono le cosiddette "competenze" distintive".

In questa prospettiva la formazione – necessaria per lo sviluppo professionale - si libera dall'aggiornamento (il sapere che viene da fuori) e diventa ricerca del sapere prodotto, producibile e riproducibile dagli attori organizzativi. E' su questo tipo di formazione, intesa come ricerca/sperimentazione/sviluppo, che la scuola dovrebbe seriamente investire.

12. La dimensione valoriale

L'autonomia consente esplicitamente la possibilità ad ogni scuola di avere la "sua" specifica identità, il "suo" specifico progetto educativo pur nel quadro generale dei valori costituzionali e delle norme ordinamentali. Un'opportunità veramente innovativa rispetto alla tradizione della scuola italiana, marcatamente segnata da una presenza invasiva della ideologia dominante. Per questo riconoscimento la scuola diventa (o può diventare) meno "scuola di stato" e più "scuola della società", meno fredda e anonima istituzione giuridica e più comunità di soggetti, portatori di diritti, di valori, di tradizioni, di identità, meno luogo di asettica trasmissione culturale e più espressione viva di rielaborazione di esperienze di vita delle persone che la costituiscono.

Sarebbe perciò grave se a fronte di questa grande e significativa opportunità, di questa "restituzione" ai soggetti da parte dello Stato dell'esercizio del loro diritto di istruzione ed educazione si lasciasse cadere tutto nel vuoto per indifferenza, o magari perché, per pigrizia mentale, si trova più comoda la situazione precedente di "dipendenza" dalle direttive dell'apparato ministeriale.

Gestire l'autonomia presuppone indubbiamente un costo maggiore di impegno e di sacrificio, una professionalità più spiccata, ma infinitamente maggiori sono le soddisfazioni morali, maggiore è il riconoscimento del proprio merito, più numerose sono le chances di successo nel proprio lavoro, più ampie le possibilità che la scuola raggiunga standard di qualità, obiettivi più congruenti con i bisogni educativi dei giovani che la frequentano, una identità più definita dal libero concorso e dalla libera determinazione dei molti soggetti che la costituiscono.

13. Attuazione delle Nuove indicazioni

Il ragionamento fin qui sviluppato torna molto a proposito anche rispetto all'attuazione delle nuove Indicazioni della Riforma Fioroni.

Il solo fatto che i loro margini di prescrittività sono limitati all'essenziale ed esse si propongono come semplici "indicazioni" e non come "norme" da applicare rigorosamente e passivamente significa che

l'iniziativa di coloro che devono attuarle deve assumere un ruolo dinamico importante, ineludibile di progettazione. E' un testo da interpretare, da implementare, da integrare, da flessibilizzare alle specifiche condizioni della propria scuola, al proprio progetto educativo, al proprio quadro di valori di riferimento, alle attese delle famiglie, ai bisogni formativi del proprio territorio.

Sono una cornice di massima che va riempita appropriatamente, che va disegnata in maniera libera e puntuale, tenuto conto dei particolari giovani che si ha di fronte, delle particolari professionalità di cui si dispone, degli interessi-valori considerati preminenti e irrinunciabili, delle specifiche vocazioni di ogni alunno, delle risorse a disposizione.

Abdicare a questo impegno, che è anche una grande opportunità, è rinunciare alla propria responsabilità professionale, al proprio dovere di educatori, all'obiettivo "qualità" che è il traguardo che ogni singolo docente ed ogni singola scuola deve porsi innanzi come termine assoluto della propria azione didattica ed educativa. Della qualità, naturalmente, intesa nel senso più estensivo del termine.

Per le cose sopra scritte e per tante altre che si potrebbero scrivere l'autonomia deve essere il principio ispiratore e dinamico indistintamente di tutte le scuole, statali e paritarie, ma in modo particolare per le scuole cattoliche, in quanto avendo un progetto educativo ben definito possono in questo modo attuarlo liberamente e legittimamente, scavalcando quei limiti a volte presenti in alcune normative, frutto di impostazioni culturali e politiche quantomeno discutibili.