

L'Autonomia strumento di innovazione e modernizzazione della scuola

Piero Cattaneo

Università Cattolica S. Cuore – Milano

1. L'autonomia scolastica dieci anni dopo.

A dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della legge n° 59/97 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e a circa sette anni dall'introduzione formale del principio dell'autonomia nell'ordinamento scolastico italiano, viene da chiedersi se e quanto di "autonomia" sia di fatto entrato nelle nostre scuole. Autonomia come elemento di cambiamento, in senso migliorativo sia delle offerte formative e delle professionalità degli addetti ai lavori (dai dirigenti scolastici, ai docenti, al personale A.T.A.), sia delle strutture ed anche delle attese e delle opinioni di studenti, famiglie, amministrazioni locali e di quanti interagiscono con le istituzioni scolastiche.

Scopo del presente contributo ai lavori del convegno nazionale FIDAE è proprio quello di analizzare gli effetti prodotti nelle scuole italiane dall'avvento dell'autonomia e di mettere in evidenza luci e ombre che caratterizzano questa riforma dalla portata di forte innovazione, di modernizzazione dell'intero sistema scolastico e formativo e dei suoi apparati burocratico-amministrativi.

Al dettato dell'art. 21 della legge n. 55/97 che introduce una nuova conoscenza del sistema scolastico (autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo e finanziaria di ogni istituzione) fanno seguito il Regolamento dell'autonomia (il DPR n. 275/99 che definisce i compiti di ciascuna scuola autonoma, quelli dello Stato e individua le materie oggetto dell'autonomia), il d.lsg. n. 112/1998 che conferisce, sulla base del decentramento e dell'autonomia amministrativa, funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli Enti locali. Ma è soprattutto con la legge costituzionale n. 3/2001 che viene riconosciuta all'autonomia scolastica "dignità costituzionale" con la riforma del Titolo V della Carta Costituzionale.

A tutt'oggi il Regolamento dell'autonomia rimane la norma più organica e sistematica in materia di autonomia, anche perché a seguito della legge n. 53/2003 (legge di riforma Moratti) e dei d.lgs. attuativi (di cui il solo d. lgs. 59/2004 rimane in vigore) sembrano agire in controtendenza sia con quanto previsto dal Regolamento stesso sia con le linee di tendenza degli altri sistemi educativi europei.

Un decennio (1997/2007), quindi, piuttosto travagliato e durante il quale il settore dell'istruzione e della formazione sono stati al centro di interventi riformatori tanto radicali quanto complessi e articolati.

Ma ora la domanda ricorrente è: *qual è il valore aggiunto dell'autonomia alla qualità della scuola italiana?* In termini più concreti ci si chiede se e come siano incrementate le professionalità dei dirigenti e dei docenti e modificate in positivo le condizioni di lavoro sul piano sperimentale, organizzativo e gestionale.

E infine: *l'autonomia ha contribuito a modificare l'atteggiamento degli studenti, delle famiglie, dell'opinione pubblica, delle altre istituzioni verso la scuola italiana?*

A questi e ad altri interrogativi si cercherà di rispondere attraverso l'analisi dei risultati di indagini, di confronti con dirigenti scolastici e docenti, di scambi di opinioni con studenti e genitori, e anche attraverso l'esperienza personale e diretta di dirigente scolastico attualmente in servizio.

2. Un primo bilancio: gli esiti positivi

Sulla base dei dati raccolti (Indagini conoscitive dell'Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, operante presso la LUISS di Roma, a cui ho partecipato come referente territoriale), dei confronti diretti in sede di Convegni e Seminari e delle esperienze professionali di altri dirigenti, con cui mi è capitato di confrontarmi, il giudizio personale sull'introduzione e sugli effetti prodotti dall'autonomia scolastica è sostanzialmente positivo e, per quanto mi risulta, ampiamente condiviso dagli "addetti ai lavori".

Anche se il processo di attuazione dell'autonomia non è ancora del tutto completato nel nostro Paese, è possibile tuttavia tracciare un primo bilancio, evidenziando sia gli esiti positivi sia gli ostacoli, sia le linee d'azione da compiere nei prossimi anni per lo sviluppo della cultura dell'autonomia.

Nel bilancio verranno considerati infatti anche i molti ostacoli che si sono incontrati nel cammino dell'autonomia delle scuole italiane e che di fatto hanno rallentato e ritardato tutt'ora il completamento del disegno riformatore. Questo, nel suo realizzarsi durante il decennio, ha portato con sé alcune conseguenze positive ritenute, con ampia condivisione, particolarmente importanti quali:

a) L'avvio, il lento consolidamento e sviluppo di una trasformazione culturale che ha investito le singole istituzioni scolastiche. Negli anni si sta passando da un modello comune di scuola, imposto dal Centro e che minimizzava le responsabilità decisionali delle singole scuole, a un modello in cui ogni istituzione è soggetto responsabile della propria proposta culturale, formativa, organizzativa e operativa e della sua effettiva realizzazione. L'autonomia rappresenta la via più concreta per condurre ciascuna scuola verso la qualità, intesa quest'ultima come la capacità "reale" di rispondere in modo efficace ai bisogni formativi degli allievi che frequentano "quell'istituto". Quindi l'autonomia si sta rivelando come uno strumento potente di innovazione, di flessibilizzazione, di modernizzazione dell'organizzazione e della gestione di una scuola. Fra i fattori di maggiore flessibilità sono valutati positivamente la possibilità di impiego differenziato dei docenti (es. nelle attività ordinarie e in quelle opzionali facoltative; scambio di competenze su progetti; docenti senior nella formazione di docenti junior; docenti con funzioni strumentali a sostegno dell'autonomia, ecc...); l'adattamento del calendario scolastico alle esigenze territoriali; la definizione di orari rispetto al modello di tempo scuola scelto dal Collegio dei Docenti; l'attività di sperimentazione e di ricerca per la soluzione di problemi legati al contesto educativo in cui opera la singola scuola;

b) La crescita dell'uguaglianza delle opportunità educative didattiche resa possibile dalla facoltà riconosciuta alle singole realtà scolastiche autonome di ideare, organizzare e gestire percorsi personalizzati mirati al successo formativo degli allievi, nella prospettiva di prevenire e quindi ridurre la dispersione scolastica e, latu senso, il disagio giovanile. L'elaborazione del P.O.F. da parte del singolo Collegio dei Docenti stimola i docenti stessi a un lavoro progettuale, incrementandone la capacità e sviluppando negli allievi e nelle loro famiglie un senso più profondo di appartenenza all'istituto di riferimento.

c) La valorizzazione della progettualità del dirigente e dei docenti, attraverso il superamento dei rischi di ripetitività e di rigidità burocratica che connotano in genere i sistemi scolastici centralizzati. L'Autonomia progettuale di ogni singola istituzione è allo stesso tempo condizione e stimolo per "liberare" nuove energie nella ricerca di soluzioni dei problemi educativi e didattici che si manifestano in un contesto ben definito; non altrettanto è avvenuto sul piano del riconoscimento delle funzioni dirigenziale e docente, sia a livello di opinione pubblica che di riconoscimento anche economico della professionalità messa in campo.

d) lo sviluppo di collegamenti con il territorio, inteso quest'ultimo in senso antropologico come l'insieme delle risorse e di problemi ed anche nel significato geo-politico come aggregazione di istituzioni, enti e/o associazioni interagenti tra loro. Le scuole si stanno accreditando sempre più come interlocutori credibili per gli Enti Locali e per le Regioni, in quanto hanno dimostrato di

saper adattare le proprie strategie educative e didattiche in funzione delle risorse offerte dal territorio. Al riguardo un valore aggiunto sicuramente riconducibile all' "autonomia scolastica" è rappresentato negli anni dalla maggior disponibilità delle scuole al lavoro in rete, alla costituzione di consorzi tra istituti scolastici, allo scambio di risorse e all'ottimizzazione delle stesse. Tutto questo ha stimolato una competizione virtuosa non conflittuale, finalizzata ad ottimizzare l'efficacia del servizio educativo;

e) un esito positivo particolarmente significativo è la spinta verso la diffusione di una mentalità, di un atteggiamento di disponibilità verso la valutazione (dei processi e dei risultati) da parte dei dirigenti scolastici e docenti. L'autonomia progettuale postula ed esige la valutazione da parte dei soggetti individuali e collettivi responsabili della progettazione.

Al riguardo la ricerca valutativa nelle scuole autonome ha avuto ed ha tuttora ampia diffusione sia nel campo della valutazione interna (degli apprendimenti e dei processi di insegnamento; dell'autoanalisi e autovalutazione d'istituto) sia di quella esterna (le prove INVALSI; la certificazione esterna delle competenze; la certificazione esterna della qualità della scuola).

Una istituzione può ritenersi autonoma quando ha la capacità di risolvere i problemi che la riguardano. L'autoanalisi d'istituto rappresenta un'opportunità e una metodologia funzionale per il riconoscimento di tali problemi e per la ricerca di soluzioni migliorative del funzionamento di una scuola. A sua volta, come si legge nella letteratura specifica, la valutazione interna è una valutazione di efficienza in quanto considera i risultati ottenuti in relazione ai mezzi adottati ed è di natura pedagogica.

La valutazione esterna invece è una operazione tecnica, appositamente commissionata da una autorità interessata a degli esperti esterni perché valutino, cioè soppesino i risultati in relazione a specifici obiettivi in vista di una loro valorizzazione e anche per una eventuale disseminazione o per un loro consolidamento istituzionale. Si tratta di una valutazione di efficacia, di natura pubblica e si ottiene confrontando i risultati ottenuti con quelli attesi.

f) l'aumento della cultura della documentazione quale strumento per una più efficace comunicazione nella scuola e con il territorio. Lo sviluppo delle tecnologie informatiche e multimediali, lo sforzo compiuto dalle scuole nell'organizzare archivi interni o siti web dei singoli istituti, hanno sicuramente incrementato la capacità di documentazione dei dirigenti scolastici e dei docenti, oltre a stimolare gli allievi stessi nella documentazione cartacea o multimediale delle loro esperienze.

La presenza e la tenuta sistematica della documentazione educativa e didattica, accanto a quella amministrativa, costituiscono una fonte preziosa per i processi di valutazione sia interni alle singole istituzioni che esterni.

La maggior visibilità, e il conseguente utilizzo della documentazione delle esperienze formative, rappresenta un indicatore particolarmente significativo della "modernizzazione" della scuola, proprio nella direzione di una maggior apertura al confronto con l'esterno e all'uso di strumenti più funzionali alla comunicazione e alla circolazione dell'informazione.

3) Un primo bilancio: ostacoli e contraddizioni

Il primo fattore di perplessità è immediatamente comparso quando tra il dettato dell'art. 21 della legge n. 59/97 e il testo del D.P.R. n. 275/99, si è registrata una differenza sostanziale: è "scomparso" dal testo del Regolamento, la definizione di autonomia finanziaria.

Sono venuti subito meno gli aspetti più innovativi e "rivoluzionari" rispetto al sistema scolastico, soprattutto in materia di costi, di spese, di reclutamento del personale e dei costi di gestione, di "poteri" dei dirigenti scolastici e degli Organi Collegiali nella gestione e nella tenuta dei processi formativi sulla base di un'autonoma capacità decisionale in relazione alle risorse da acquisire e dei risultati da garantire.

L'innovazione "autonomia" ha subito un forte contraccolpo nel momento in cui la sua quarta dimensione (prevista dall'art. 21 della legge 59/97) è scomparsa dal testo definitivo del Regolamento.

Giustamente il CENSIS ha riconosciuto e immediatamente sottolineato l'anomalia italiana: non più un'autonomia a 360° per ciascuna istituzione scolastica bensì *un'autonomia funzionale*.

Ma questo non è stato il solo "ostacolo" incontrato dalle scuole nella fase di attuazione dell'autonomia. Dalle indagini compiute dall'Osservatorio sulla scuola dell'autonomia della LUISS gli ostacoli si possono ricondurre a due grandi categorie:

- a) fattori di tipo oggettivo: scarsità delle risorse, impreparazione professionale da parte dei dirigenti e docenti, problemi collegati con il dimensionamento delle scuole, ecc.
- b) elementi di carattere culturale: calo della motivazione degli "addetti ai lavori" per i tempi eccessivamente lunghi di attuazione delle leggi; le carenze dell'assetto ordinamentale; la resistenza del centro (nel caso specifico il Ministero della Pubblica Istruzione) a cedere il proprio potere alle Regioni e alle singole scuole autonome; la mancanza di una seria tradizione di valutazione dei risultati sul piano degli apprendimenti e dei processi in atto e realizzati nella scuola; la difficoltà dei dirigenti scolastici e docenti, da un lato, e gli studenti e le loro famiglie, dall'altro, ad agire in una logica contrattuale, di patto pedagogico tra le parti. La dimensione negoziale sembra essere ancora lontana nella cultura e nella prassi di molte scuole autonome. Il POF è ancora percepito come adempimento burocratico e non come proposta per un patto pedagogico all'interno della scuola e nei confronti di interlocutori esterni, sia individuali che istituzionali. La logica di assunzione di responsabilità di cui render conto, conseguente e insita nella definizione stessa di autonomia scolastica, è ancora un dover essere in molte realtà, più che un comportamento professionale condiviso e messo in pratica.

La contraddizione tuttavia più rilevante è rappresentata dalla "scomparsa" del *curricolo d'istituto* nella legge di riforma Moratti e dalla sua sostituzione con i Piani di Studio Personalizzati.

Il capitolo III del Regolamento dell'autonomia è tutto dedicato al curricolo nella scuola dell'autonomia.

Questa è un'idea forte, determinante sul piano dell'innovazione: si tratta di sostituire i programmi ministeriali delle varie materie previste dagli ordinamenti con curricoli definiti a livello delle singole scuole, all'interno di una cornice di obiettivi specifici di apprendimento definiti a livello nazionale.

In pratica lo Stato si ritira e lascia spazio alle scelte della comunità professionale.

Ma questo non è ancora avvenuto perché il decreto attuativo della legge di riforma (d.lgs. n. 59/2004) rende prescrittivi nel primo ciclo i molti obiettivi specifici disciplinari, riducendo pressochè a zero lo spazio discrezionale e progettuale di ogni scuola. Quindi di fatto viene annullata l'autonomia didattica degli istituti.

La logica del curricolo d'istituto supera la definizione degli obiettivi e chiama in causa l'organizzazione e la gestione delle attività didattiche ed educative. Spetta al singolo Collegio dei Docenti definire l'impianto del tempo scuola, ottimizzare le risorse (professionali, strumentali, economiche, ecc.) in rapporto ai risultati da conseguire.

Così pure, nella logica del curricolo d'istituto non spetta al Centro "imporre" le modalità didattiche da seguire nelle varie realtà scolastiche. Del resto non è casuale la presa di posizione dell'attuale Ministro della Pubblica Istruzione che, nella sua nota di indirizzo del 31/08/2006, precisa "spetta alla comunità professionale stabilire la concreta organizzazione degli ambiti di insegnamento" ... e aggiunge che "è proprio il concreto riconoscimento dell'autonomia che mi ha indotto all'emanazione del provvedimento con cui ho elevato la quota oraria del curriculum (dal 15% al 20% del monte ore annuo) rimessa alla competenza delle scuole ...".

4. Autonomia scolastica: verso dove?

In questo momento storico lo sforzo più grande è rappresentato dall'attuazione del DPR n. 275/99 che, come già anticipato, rimane ancora il documento di riferimento più organico e sistematico in tema di autonomia. I passi da compiere sono, in estrema sintesi, i seguenti:

- a) la revisione degli "Indirizzi" o "Indicazioni Nazionali" per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, allo scopo di dare così compimento alla "definizione dei curricoli" prevista dall'art. 8 del DPR n. 275/99; la definizione di Indicazioni nazionali dovrà essere compiuta, con le debite differenze e specificità, anche per la scuola secondaria di 2° grado; una volta definita nel suo assetto istituzionale:
- b) la definizione degli standard relativi alla qualità del servizio e degli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi;
- c) la promozione e lo sviluppo di una dirigenza scolastica fondata su competenze pedagogiche accanto a quelle organizzative e gestionali; una dirigenza scolastica quindi radicata nella comunità di appartenenza ma aperta al confronto e alla collaborazione con i rappresentanti di altre scuole e soprattutto di altre istituzioni presenti e operanti sul territorio di riferimento;
- d) lo sviluppo dell'autonomia scolastica in un rapporto dialettico con un più ampio sistema di autonomie, che comprende soggetti istituzionali, culturali, di volontariato e di solidarietà.

E allora che fare?

Le sfide sono molte e, se affrontate correttamente e per tempo, porteranno il sistema scolastico italiano a confrontarsi sempre più con la gestione efficace delle variabili sistemiche fondamentali: *autonomia, valutazione, responsabilità*.

Dalle indagini compiute in Italia sull'autonomia nelle scuole e soprattutto dalle ricerche sui sistemi europei e sulle forme di autonomia realizzate nei vari Stati, risulta che le "migliori performance non sono correlate e non dipendono unicamente dalla quantità di risorse impegnate, ma dalla qualità delle persone e dalla cultura dell'autonomia, nonché dal grado di responsabilità da parte degli "attori" presenti a tutti i livelli del sistema stesso.

Nel nuovo scenario delle politiche formative che si va delineando in Italia, in coerenza con quanto avviene in altri Stati europei, un ruolo fondamentale verso l'avanzamento della cultura dell'autonomia sarà svolto dal convinto e consapevole coinvolgimento degli studenti e delle famiglie, nonché degli altri stake holders presenti nel territorio, nelle strategie di politica scolastica locale.

Secondo la ricerca condotta da P. Reguzzoni in vari Stati europei esistono almeno due modalità secondo le quali l'autonomia scolastica viene attuata, a seconda che si tratti di "autonomia di sistema" oppure di "autonomia di comportamento".

"Sono caratterizzate da autonomia di sistema quelle forme di organizzazione delle scuole in cui la gestione delle istituzioni di istruzione avviene in maniera più o meno indipendente dagli organi statali che governano l'intero sistema scolastico, senza però escludere che i singoli istituti dipendano poi da una autorità centrale o periferica cui debbono fare riferimento per precisare in quali termini essi godono di autonomia".

P. Reguzzoni precisa inoltre che si deve parlare invece di "autonomia di comportamento" quando si hanno forme di organizzazione dei processi di formazione in cui gli autori stessi sono autorizzati a prendere decisioni qualificate per quanto concerne l'utilizzo delle risorse (autonomia amministrativa o finanziaria), la programmazione degli apprendimenti all'interno di un determinato curriculum (autonomia didattica), la strutturazione dei servizi, degli orari e delle discipline (autonomia organizzativa), la elaborazione di uno specifico progetto educativo che comporti la definizione degli obiettivi, la determinazione dei programmi e l'assunzione del personale (autonomia gestionale).

L'autonomia scolastica è quindi un problema presente nei vari Stati europei e compare in tempi e forme differenti nelle diverse politiche educative nazionali. Negli ultimi anni l'autonomia scolastica si presenta un po' dovunque come "una strategia che i Governi adottano nel tentativo di far fronte alla impossibilità di attuare, Italia compresa, riforme globali della scuola per cui si tenta di affidare alle singole scuole il compito di garantire la qualità delle istituzioni senza procedere a riforme di strutture". Nella sua ricerca P. Mario Reguzzoni afferma che "ogni istituto scolastico viene non solo

investito della responsabilità di modificare autonomamente i metodi e di adeguare spontaneamente i contenuti di insegnamento all'interno di linee pedagogiche e culturali definite a livello centrale, ma è anche invitato a cercarsi localmente il supplemento di fondi necessari per rispondere alle esigenze che il processo di rinnovamento di giorno in giorno presenta". Pertanto, l'autonomia scolastica è contemporaneamente concetto e processo molto complessi proprio per le implicazioni istituzionali, culturali, pedagogiche, relazionali, professionali. Si tratta sicuramente anche di una strategia di innovazione di un sistema scolastico in quanto "agendo direttamente sul sistema delle relazioni in modo da rafforzare la dimensione delle responsabilità, si costituisce un nuovo livello al quale politici e operatori scolastici possono collocarsi per fare decollare quei processi di innovazione che le riforme di struttura, tentate da tempo, non sono riuscite neppure a individuare.

Una conferma al riguardo viene fornita da quanto l'attuale Ministro Fioroni afferma nella sua Nota di indirizzo (Autonomia e Innovazione, 2006-2007 un "anno ponte") dello scorso 31 agosto: *"Il processo di riforma dell'intero sistema di istruzione e formazione, avviatosi verso la metà degli anni '90, non è ancora completato ... va ripensato il modo stesso di realizzare le riforme, che non vanno intese come qualcosa di rigidamente e minuziosamente definita, da applicare e destinata a regolamentare per lungo tempo il sistema, ma come quadro generale di linee guida che richiedano una interpretazione intelligente e una continua adattabilità. Il costo è quello dell'incertezza sostenibile, mentre il guadagno è quello di una sempre più significativa autonomia culturale e professionale. Appare infatti chiaramente dagli "eventi" degli ultimi anni che la riforma della scuola non è prioritariamente effetto di cambiamenti di struttura, ma conseguenza di una nuova professionalità del corpo docente e dei dirigenti scolastici".*

5. Professionalità, autonomia, innovazione: quali tappe per lo sviluppo del sistema scolastico italiano?

A conclusione della riflessione sullo "stato" di attuazione dell'autonomia scolastica, si propongono alcuni punti di attenzione quale contributo al confronto, al dibattito, allo studio, alla ricerca avviata nel presente Convegno Nazionale. I termini proposti nel sottotitolo del Convegno (scuolaautonoma, aperta, inclusiva, solidale, orientativa, conviviale, di qualità) prospettano una scuola capace di valorizzare e di realizzare la persona umana, il soggetto che apprende, con le sue relazioni che lo legano alla famiglia e ai vari ambiti sociali, regionali, etnici. Una scuola capace quindi di condurre e accompagnare ciascun allievo il più vicino possibile alla piena acquisizione delle competenze in uscita dal primo e dal secondo ciclo.

Da qui la proposta di alcune attenzioni per tutti coloro (politici, amministratori locali, dirigenti scolastici, docenti, personale ATA, genitori e studenti, ed anche imprenditori, rappresentanti del mondo del volontariato, l'opinione pubblica, il mondo della ricerca ecc.) che ritengono la Scuola e la Formazione in generale la "risorsa" più importante e il "passaggio obbligato" per l'innovazione e lo sviluppo dell'intero Paese.

ALCUNE ATTENZIONI:

1) Differenziazione di ruoli e competenze tra Stato, Regioni, Enti Locali e singole istituzioni scolastiche

E' importante sottolineare che la tendenza negli ultimi anni a un ridimensionamento dell'intervento pubblico statale, a prescindere dalle motivazioni politiche che hanno portato ad un ampliamento dei poteri degli Enti Locali, è conseguenza di un processo in atto di potenziamento della cittadinanza attiva.

La società civile si sta riappropriando del controllo sul processo di formazione, grazie alle scuole autonome che hanno il compito di garantire la personalizzazione dell'offerta formativa e il legame con il territorio. All'Amministrazione Centrale spetterà un numero ristretto di funzioni fondamentali e non negoziabili che, nel settore educativo e della formazione, si possono ricondurre alle seguenti definizioni di:

- obiettivi generali del processo formativo;

- obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;
- discipline e di attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuo;
- orario annuale complessivo dei curricula comprensivo della quota nazionale obbligatoria e quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;
- elementi di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum;
- standard relativi alla qualità del servizio;
- indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi;
- criteri generali per l'organizzazione dei percorsi formativi finalizzati all'educazione permanente degli adulti.

Funzioni che si possono ricondurre a due compiti essenziali: *l'individuazione delle finalità e degli obiettivi del sistema scolastico nelle sue articolazioni di 1° e 2° ciclo; la valutazione di sistema, sulla base di indicatori chiaramente definiti*. A questi compiti andrà probabilmente aggiunto quello di "sostegno" delle innovazioni attraverso la diffusione di buone pratiche, la promozione di ricerche, al costituzione di centri servizi territoriali, ecc.).

2) Revisione degli "Indirizzi" o "Indicazioni Nazionali"

Come già ricordato l'attuale Ministro della Pubblica Istruzione intende procedere alla revisione delle Indicazioni Nazionali per i Piani di Studio Personalizzati (d.lgs. n. 59/2004 – allegati A, B, C, D) in quanto ritenuti eccessive circa il numero degli OSA (obiettivi specifici di apprendimento) e il dettaglio degli stessi, riducendo di fatto l'ambito discrezionale delle singole scuole e quindi l'autonomia didattica.

L'autonomia scolastica e l'interazione, nei contesti locali, tra le diverse autonomie, costituisce il quadro di riferimento principale dei processi di innovazione e di riqualificazione di cui l'intero sistema educativo ha bisogno.

Spetta alle singole scuole tracciare e adattare linee didattiche e metodologiche; imporle dall'alto, secondo il parere del Ministro, vorrebbe dire condannarle in partenza all'incomprensione e all'inefficacia.

Per sviluppare la loro autonomia didattica alle singole scuole servono indicazioni precise e chiare circa le competenze del Centro e quelle di Regioni, Province e Comuni oltre a quelle specifiche delle singole istituzioni scolastiche.

3) La progettazione del curriculum d'istituto

A ciascuna scuola autonoma compete l'elaborazione del Piano dell'offerta formativa, secondo le attribuzioni dei diversi soggetti che vi sono implicati. Le singole istituzioni scolastiche determinano, nel Piano dell'offerta formativa, il curriculum obbligatorio per i propri alunni e le attività che rientrano in quelle aggiuntive opzionali facoltative.

Il POF è il risultato di una elaborazione e condivisione collegiale che rappresenta una particolare forma di personalizzazione, in quanto ciascuna scuola autonoma ha la responsabilità di definire i propri obiettivi tenendo conto degli "Indirizzi" o "Indicazioni Nazionali", delle esigenze della comunità locale e, in primo luogo, delle famiglie, delle risorse disponibili, prima di tutto quelle umane.

Il POF contiene quindi le scelte culturali, formative, organizzative e operative condivise a livello di istituto e che rappresentano una "proposta personalizzata" in quanto è su misura della realtà per la quale è stato definito. Il curriculum d'istituto, definito anche attraverso un'integrazione tra sistemi formativi sulla base di accordi con le regioni e gli enti locali (es. scuole di 2° opportunità; stage di alternanza scuola mondo del lavoro), può essere personalizzato in relazione ad azioni, progetti o accordi internazionali. Agli studenti e alle famiglie possono essere offerte possibilità di opzione.

4) Raccordo tra territorio e formazione: politiche educative, sociali, culturali e del lavoro

L'idea di autonomia è strettamente legata a quella di progettazione partecipata o integrata. La scuola oggi ha di fatto perso il monopolio della formazione; il cittadino italiano (come per gli altri cittadini nei vari paesi europei) può acquisire competenze anche al di là e al di fuori di aule scolastiche. Le opportunità e le occasioni di formazione oggi si sono moltiplicate e i percorsi formativi di ciascuna persona sono sempre meno lineari e omogenei e sempre più risultanti da un mix di esperienze scolastiche e di lavoro, di pubblico e privato, di presenza fisica e di formazione a distanza, di lavoro individuale e di esperienze di gruppi di lavoro, di ricerca socializzata e di studio personale.

Anche in questo caso tuttavia è richiesta una progettazione territoriale che richiede la partecipazione di una pluralità di soggetti individuali e istituzionali, portatori di esigenze e di risorse che, coniugate tra loro sulla base di priorità di bisogni e di conseguenti assunzioni di responsabilità, portano al soddisfacimento di una domanda di formazione sempre più complessa e articolata.

Il tentativo di elaborare in modo partecipato il POF, porta insegnanti e dirigenti a misurarsi con la fattibilità dei progetti, con la necessità di affrontare e risolvere i conflitti, con le sollecitazioni o le emergenze interne ed esterne alla scuola, cercando le strategie e le forme organizzative, adatte a risolvere un problema.

I problemi per la cui soluzione oggi è sempre più richiesta la partecipazione di una pluralità di soggetti istituzionali, collettivi ed anche individuali, riguardano gli ambiti della prevenzione della dispersione scolastica, della prevenzione delle dipendenze, dell'orientamento formativo, degli stage di alternanza scuola-mondo del lavoro, dell'integrazione di allievi disabili, dell'integrazione di allievi stranieri, della convivenza civile, della formazione continua degli adulti.

La progettazione partecipata si configura come un percorso articolato, frutto di un lavoro definito e formalmente riconosciuto attraverso strumenti quali accordi di programma, protocolli d'intesa, convenzioni e contratti. Strumenti di negoziazione a cui gli operatori scolastici e non dovranno sempre più ricorrere nel loro lavoro professionale.

5) Valutazione, regolazione, rendicontazione

L'elemento che qualifica in modo significativo l'autonomia progettuale di una scuola è rappresentato dalla capacità di valutare i risultati ottenuti e i processi attivati nella scuola per conseguirli.

In questi ultimi anni il tema della valutazione ha conosciuto un appesantimento burocratico che ha finito per disorientare docenti e genitori e alimentare, soprattutto tra gli insegnanti, atteggiamenti rinunciatari, disaffezione, e, in certi casi, anche aperta conflittualità.

Il DPR n. 275/'99 all'art. 10 prevede :

il Ministero della Pubblica Istruzione fissa metodi e scadenze per rilevazioni periodiche relative alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento e degli standard di qualità del servizio;

- Le rilevazioni periodiche sono finalizzate ad attuare nelle scuole iniziative di "sostegno" all'innovazione e di perequazione tra scuole ubicate in contesti territoriali differenti
- Saranno adottati i nuovi modelli per le certificazioni delle competenze acquisite e dei crediti formativi riconoscibili

e all'art. 4, c. 4 che le scuole autonome:

•Individuano le modalità e/o i criteri di valutazione degli alunni nel rispetto della normativa nazionale e i criteri per la valutazione periodica dei risultati conseguiti dalle istituzioni scolastiche rispetto agli obiettivi prefissati.

Nella CM 10.11.2006, l'attuale Ministro conferma le prove INVALSI anche se non più sull'universo delle scuole ma su un campione statistico a livello nazionale.

6) Formazione professionale e differenziazione delle carriere nella scuola

In più parti della presente riflessione si è sostenuto che l'autonomia, nelle sue varie dimensioni ed espressioni, è effetto non tanto di cambiamenti di struttura quanto conseguenza di una nuova professionalità del corpo docente e dei dirigenti scolastici.

Lo stesso Ministro Fioroni riconosce che “impegno educativo, qualità professionale, capacità di innovazione, buoni collegamenti con il territorio sono una risorsa diffusa, sebbene in modo ancora non omogeneo, nella scuola italiana. Buona parte degli insegnanti, dei dirigenti scolastici, del personale nel suo insieme, pur nella fatica di contesti organizzativi e di condizioni lavorative spesso non adeguate alla complessità del compito sa assumersene la responsabilità: dando riscontri concreti all'autonomia scolastica e cogliendo le opportunità offerte dalla possibilità di nuove alleanze con gli attori istituzionali, sociali, economici del territorio.

Tuttavia va rilevato che ci sono non poche criticità nella formazione iniziale e in servizio, nelle modalità di reclutamento del personale per le varie funzioni e soprattutto nei processi di sviluppo della carriera degli “addetti ai lavori” nella scuola.

Con riferimento al profilo professionale del docente si possono condividere le seguenti dieci criticità, segnalate dal Direttore Generale dott. Mario Dutto in un suo intervento di formazione, che occorrerà affrontare concretamente e in tempi abbastanza brevi:

- 1) è importante che ogni insegnante abbia il proprio progetto personale di crescita professionale (in che cosa voglio migliorare quest'anno?);
- 2) è indispensabile che vi siano contesti fertili, esperienze serie (associazioni professionali, gruppi informali, progetti di innovazione), boccate d'ossigeno nella quotidianità;
- 3) è impossibile l'eccellenza generalizzata, quindi occorre garantire una “buona mediocrità”, una buona qualità media generalizzata;
- 4) occorre voler bene agli studenti, stimarli, credere in loro, nella loro possibilità di migliorare. E da parte dei dirigenti, stimare i propri docenti, dare loro fiducia;
- 5) avere sempre l'ambizione professionale di essere un insegnante preparato, offrire il meglio ai propri studenti, aggiornarsi, ricordando che non si può rinnovare in una sola volta, ma solo con gradualità;
- 6) avere il senso della misura, trovare il giusto equilibrio tra le diverse strategie di sviluppo professionale e tra gli alti e bassi dell'anno scolastico, guardare lontano, non lasciarsi travolgere, non pensare che ogni conflitto sia la fine del mondo o che un piccolo errore professionale pregiudichi un'intera carriera;
- 7) è vero che la professione docente oggi è purtroppo ancora poco remunerata, ma almeno il vantaggio della stabilità e della serenità di base, che la differenziano da altre professioni più remunerate ma anche più stressanti (rischio di licenziamento, pressione al super-lavoro ...);
- 8) imparare dai colleghi, sentirsi parte della propria comunità professionale, condividere, senza cadere né nel corporativismo, né nell'individualismo;
- 9) “stare avanti” (OCSE: *staying ahead*) aiutare lo studente a costruirsi le sue competenze, dare l'esempio;
- 10) essere persone di cultura, leggere, specializzarsi in qualcosa, avere l'orgoglio della propria preparazione culturale.

Bibliografia minima

- Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002 – 2003 – 2004*, LUISS University Press, Armando Editore, Roma.
- P. Reguzzoni, *Autonomie scolastiche in Europa*, in *Aggiornamenti Sociali*, n. 2-3/1989.
- P. Cattaneo et alii, *Essere docente tra autonomie e riforme*, La Tecnica della Scuola, Catania 2006.
- P. Cattaneo et alii, *Guida alla professione dirigente*, La Tecnica della Scuola, Catania 2005.
- Luigi Ruffini (a cura di), *Dizionario Critico dell'autonomia scolastica*, Carocci, Roma 2000.
- L. Serpieri, *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma 2000.
- E. Barbieri, *La scuola dell'autonomia*, Giunti, Firenze 1999

Quadro normativo di riferimento

- Legge 15/03/1997, n. 59 – art. 21 (Delega per il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali e la riforma della pubblica amministrazione)
- DPR 08/03/1999, n. 275 (Regolamento in materia di autonomia organizzativa e didattica)
- Decreto legislativo 31/03/1998, n. 112 (Conferimento di nuovi compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed agli Enti Locali)
- DPR 18/06/1998, n. 233 (Dimensione ottimale delle Istituzioni scolastiche)
- DPR 12 luglio 2000, n. 257 (Regolamento per l'attuazione dell'obbligo formativo di cui alla Legge 144/1999)
- DPR 6 novembre 2000, n. 347 (Regolamento di riforma dell'Amministrazione scolastica)
- DM 30 gennaio 2001 (Linee progettuali per la riorganizzazione territoriale dell'amministrazione scolastica)
- Accordo 19 aprile 2001 (Documento della Conferenza unificata Stato-Regioni per esercizio integrato dei servizi) Legge 18 ottobre 2001, n. 3 (Legge Costituzionale riforma Titolo V della Costituzione)