

L'autonomia didattica e organizzativa

L'autonomia nella legge 59/1997: un contesto più ampio

L'autonomia è stata conferita alle istituzioni scolastiche con la legge 59 del 15 marzo 1997, art. 21¹ e con il D.P.R. n. 59/1999 (Regolamento dell'autonomia)².

La legge 59/1997 colloca l'autonomia scolastica in un più ampio processo di riforma dello stato, che prevede il trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali e la riforma della pubblica amministrazione (compreso il ministero dell'istruzione). In questo quadro, finalizzato al decentramento, allo snellimento e alla maggior efficacia delle istituzioni pubbliche, l'intero dispositivo della legge configura per la scuola nuove assunzioni di responsabilità, nuove modalità di funzionamento e nuovi interlocutori: l'amministrazione periferica, gli enti locali e più in generale la realtà territoriale, sociale, culturale ed economica.

Dal punto di vista puramente normativo, l'autonomia scolastica ha poi avuto anche una importante conferma attraverso la legge di revisione costituzionale, confermata in sede referendaria.³ Il nuovo articolo 117 della Costituzione, infatti, nell'attribuire potestà di legislazione concorrente alle Regioni in fatto di "istruzione", precisa "salva la autonomia delle istituzioni scolastiche".

Se questo è il contesto generale, nello specifico l'art. 21 articola l'autonomia scolastica in queste tre componenti:

- l'autonomia organizzativa
- l'autonomia didattica
- l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo

Condizioni preliminari: la personalità giuridica e l'autonomia amministrativa

Per inquadrare la natura dell'autonomia scolastica, va fatto un cenno ai vincoli e alle condizioni che la determinano: alcuni "requisiti dimensionali", da cui consegue il conseguimento della personalità giuridica, di una dotazione finanziaria e di un organico funzionale.

Le scuole non godono invece di autonomia finanziaria. Ciò significa che i fondi per il loro funzionamento continuano a pervenire dalla amministrazione centrale e periferica dello stato, salvo iniziative o convenzioni particolari di e con altri soggetti. Questa scelta è stata ovviamente fatta a salvaguardia della dimensione pubblica delle istituzioni scolastiche e della necessità di non generare differenziazioni su basi economiche e territoriali.

Le scuole autonome dispongono invece di maggior autonomia amministrativa, in relazione alle scelte e alle modalità di rendicontazione

¹ vedi <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97059l.htm>

² vedi <http://www.istruzione.it/argomenti/autonomia/documenti/regolamento.htm>

³ vedi <http://www.senato.it/parlam/leggi/01003lc.htm>

della dotazione finanziaria. Anche questo aspetto dovrebbe favorire e sostenere l'autonomia organizzativa e didattica.

L'autonomia organizzativa⁴

La legge finalizza l'autonomia organizzativa al miglioramento del servizio scolastico⁵, al miglior utilizzo delle risorse umane e delle strutture, all'inserimento delle tecnologie e al coordinamento con il contesto territoriale.

Gli strumenti di attuazione vanno ricercati nel superamento dei vincoli relativi alla durata dell'orario della lezione e della giornata, alla unitarietà del gruppo classe, all'orario dei docenti e delle discipline.

I vincoli mantenuti sono effettivamente minimi rispetto alla situazione precedente: la durata della settimana scolastica non inferiore a cinque giorni e gli obblighi di durata annuale del servizio (poi precisati dal Regolamento) e ovviamente i vincoli di natura contrattuale che riguardano il personale.

Le innovazioni in tema di autonomia organizzativa sono in effetti radicali e prefigurano una scuola almeno potenzialmente libera di disporre di ogni sua risorsa umana e strumentale unicamente in funzione dell'efficacia e della funzionalità dell'offerta formativa.

L'autonomia didattica⁶

L'autonomia didattica può essere intesa come la facoltà delle istituzioni scolastiche e dei docenti di progettare, mettere in atto e verificare percorsi formativi e ambienti di insegnamento/apprendimento, finalizzati al successo formativo degli allievi in uno specifico contesto territoriale.

La finalità è definita in modo inequivocabile: il "perseguimento degli obiettivi generali del sistema di istruzione", che vanno concretizzati in "percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto di apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni"; tali obiettivi sono poi ripresi ed esplicitati nell'art.1⁷ e nell'art.4⁸ del Regolamento.

⁴ La [fig. 1](#) (p.11) rappresenta finalità strumenti e vincoli dell'autonomia organizzativa attraverso una trascrizione grafica e concettuale del comma 8 dell'art 21.

⁵ "L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, ecc." Legge 59/1997, art 21. comma 8

⁶ La [fig. 2](#) (p.12) rappresenta finalità strumenti e vincoli dell'autonomia didattica attraverso una trascrizione grafica e concettuale del comma 9 dell'art 21. dell'art 21.

⁷ "L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione di interventi di educazione, formazione e istruzione, mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e apprendimento". Dpr. N. 275, 8/03/1999, art. 1, comma 2.

⁸ "Le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta delle famiglie e delle finalità generali del sistema, [...] concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto di apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al successo formativo."

La finalizzazione al successo formativo, l'attenzione al diritto ad apprendere di tutti e alla salvaguardia delle potenzialità di ciascuno collocano l'autonomia scolastica in diretta continuità con il dettato costituzionale, ribadendo la natura pubblica e le finalità di rimozione degli ostacoli dovuti alle differenze di fatto che la Costituzione assegna al sistema scolastico.

Analogamente il richiamo alla libertà di insegnamento, alla libertà di scelta educativa delle famiglie, alla pluralità delle opzioni metodologiche collocano l'autonomia scolastica nella prospettiva del pluralismo culturale e metodologico proprie di una società democratica.

Gli strumenti con cui rendere operante l'autonomia didattica sono da individuare "nella scelta libera e programmata" di soluzioni adeguate e funzionali, che richiamano l'utilizzo flessibile e funzionale delle variabili della progettazione curricolare e didattica, in un'ottica di libertà progettuale, che prevede anche insegnamenti "opzionali, facoltativi o aggiuntivi".

Emerge che lo strumento essenziale di attuazione è la determinazione degli "organici funzionali di istituto", mentre i vincoli attuativi sono da un lato le prerogative che lo stato mantiene a salvaguardia dell'unitarietà del sistema nazionale di istruzione (poi ripresi nell'art. 8 del Regolamento) e dall'altro l'obbligo "di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi". Si tratta di una importante apertura all'esigenza delle scuole di dotarsi di una cultura e di strumenti di autovalutazione, quale condizione essenziale di esercizio e di autocontrollo della propria autonomia.

Ne risulta un quadro complessivo di cui appare immediatamente evidente la rinuncia ad ogni centralità autoreferenziale: la legge definisce l'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche, in rapporto ai diversi soggetti con i quali la scuola entra in relazione nell'esercitare la sua responsabilità progettuale: da un lato lo stato, dall'altro i docenti, le famiglie, gli allievi, il territorio.

Autonomia didattica e libertà di insegnamento

L'autonomia didattica non va confusa con la libertà di insegnamento. La libertà di insegnamento è insieme una garanzia costituzionale⁹, di natura etico-sociale, individuale e inviolabile per il singolo docente ed è al contempo un'assunzione di responsabilità e di coerenza culturale e professionale rispetto all' "arte" o alla "scienza" che ciascuno insegna.

L'autonomia didattica è invece l'opportunità-responsabilità che l'insegnante, singolarmente ma anche e soprattutto in collaborazione con altri, ha di individuare, scegliere, mettere in atto e verificare i processi di insegnamento/apprendimento che ritiene più idonei a raggiungere determinati obiettivi, nella realtà concreta in cui opera.

La libertà di insegnamento è un valore di sfondo; l'autonomia didattica è una dimensione professionale contingente, che anzi si esercita e si esalta

⁹ "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento", Costituzione Italiana, art. 33, comma 1

proprio nella capacità di interagire con un ambiente reale, nel saper meglio rispondere alle esigenze, alle peculiarità, ai bisogni del contesto in cui si opera. La dimensione contingente e collegiale, in cui si esercita l'autonomia didattica, deve consentire al singolo docente di mettere la libertà e la competenza individuali al servizio di un progetto collettivo, che deve essere condiviso e partecipato.

La responsabilità professionale a scuola è in parte e necessariamente individuale e fa capo ai soggetti singoli, ma è anche necessariamente e inevitabilmente collegiale, affidata a vari tipi di soggetti collegiali (il consiglio di circolo o di classe, il collegio docenti, ma anche il dipartimento disciplinare, la commissione tematica o metodologica, ecc.) che assumono il compito di progettare, organizzare, verificare l'insieme delle modalità in cui si delinea e poi si attua l'offerta formativa, che non è costituita, ovviamente, dalla sola sommatoria dei singoli apporti individuali.

L'autonomia di ricerca sperimentazione e sviluppo e gli enti di supporto

La legge istitutiva attribuisce alle scuole anche l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, che, integrandosi con le prime due, realizza una triangolazione di condizioni e di compiti, efficace solo se le tre componenti interagiscono vicendevolmente.

L'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo appare decisiva soprattutto se pensiamo a quanto, in passato, l'innovazione didattica e metodologica e il rinnovamento delle procedure di insegnamento e apprendimento siano stati ostacolati dalla rigidità dei vincoli normativi e organizzativi, dalla difficoltà di avviare e mantenere sperimentazioni, dalla rigida separazione fra ricerca teorica e pratica didattica e dal conseguente mancato riconoscimento della scuola in quanto sede di ricerca educativa e didattica.

Inoltre questo intreccio di "autonomie" è importante perché troppo spesso, in passato ma ancora recentemente, molte innovazioni si sono rivelate inefficaci o addirittura controproducenti proprio per l'impossibilità o l'incapacità di coniugare contestualmente variabili culturali e didattiche con variabili strutturali e organizzative. Ora, invece, non dovrebbe essere più possibile programmare innovazioni strutturali e organizzative senza una esplicita finalizzazione formativa, che dovrà essere opportunamente monitorata e verificata; né immaginare innovazioni didattiche, senza chiedersi quali ne siano le implicazioni organizzative, i tempi e gli strumenti di attuazione, i costi, non solo finanziari, le energie che richiedono ad allievi e docenti.

Infine, l'art. 10 delle legge 59 indica la necessità che le scuole autonome possano avvalersi del supporto di enti nazionali e periferici. Di qui è derivata la riforma del CEDE, della BDP e degli IRRSAE in istituti che si occupino rispettivamente di valutazione di sistema (l'INVALSI), di documentazione della ricerca e dell'innovazione educativa (l'INDIRE) e di ricerca educativa (i singoli IRRE regionali).

Si conferma così, nell'insieme degli articoli della legge istitutiva, una visione complessa dell'autonomia scolastica, in base alla quale essa si realizza e funziona solo se è il risultato di una trama di responsabilità e di scelte individuali e collettive, di dimensioni strutturali, culturali, professionali, organizzative, metodologiche rilevanti e sistemiche, che va ben al di là della stessa istanza normativa. Giustamente è stato infatti sottolineato che sarebbe un errore considerare l'autonomia come un fatto meramente normativo e strutturale, anziché un fatto processo di natura culturale e professionale¹⁰.

L'autonomia nel "Regolamento" e i compiti istituzionali di stato e scuole

L'intreccio fra autonomia organizzativa, autonomia didattica e autonomia di ricerca e innovazione è confermato dal Regolamento che accentua anzi la lettura dell'autonomia organizzativa e di quella di ricerca e sviluppo come strumenti di attuazione e supporto di quella didattica.

L'articolo 4 del Regolamento ("Autonomia didattica") autorizza "tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo", affermando che "le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni".

Per raggiungere questo fine, le scuole possono adottare "tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune"; in particolare:

- a. l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività;
- b. la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione e l'utilizzazione degli spazi residui;
- c. l'attivazione di percorsi didattici individualizzati¹¹;
- d. l'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso;
- e. l'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari.

Inoltre possono essere programmati "percorsi formativi che coinvolgono più discipline e attività e insegnamenti in lingua straniera".

Sempre l'art.4 ricorda che nell'esercizio della propria autonomia le scuole devono assicurare "la realizzazione di iniziative di recupero e sostegno, di continuità e orientamento scolastico e professionale" e ribadisce poi che anche la scelta e l'adozione degli strumenti (compresi i libri di testo) e delle metodologie didattiche "sono coerenti con il Piano dell'offerta formativa", a conferma del fatto che tutte le scelte della scuola (e in esse

¹⁰ "Sarebbe errato interpretare l'autonomia solo come evento «istituzionale», un fatto di carattere giuridico e normativo, il cambiamento di regole e leggi. Occorre vederlo piuttosto come un processo di natura culturale e professionale, che offre occasioni di sviluppo professionale ai docenti", Cerini G., *L'autonomia scolastica: uno scenario in evoluzione*, Pisa, ETS, 2000, p.25.

¹¹ E' importante a questo proposito notare che tale individuazione avviene "nel rispetto del principio generale dell'integrazione degli alunni nella classe e nel gruppo, anche in relazione agli alunni in situazione di handicap..." DPR 275/1999, art. 4, c. 2c.

quelle dei singoli soggetti) devono convergere verso un'unica dimensione progettuale.

Il successivo art. 5 (Autonomia organizzativa) conferma le possibilità di impiego flessibile del calendario scolastico e del monte ore annuale, introducendo la possibilità di programmazioni plurisettimanali, nonché dell'impegno professionale dei docenti, anch'esso ricondotto alle scelte del piano dell'offerta formativa e alla possibilità di adottare particolari "scelte metodologiche e organizzative".

La scuole, dunque, dispongono dell'autonomia di adottare le scelte più funzionali a raggiungere, in un determinato contesto e di fronte ad allievi reali, gli obiettivi generali e specifici definiti dallo stato. L'art. 8 del Regolamento, infatti, definisce quali siano le prerogative che restano al Ministro della pubblica istruzione¹², e, nel farlo, introduce un ulteriore elemento di autonomia per le scuole: la possibilità di integrare la quota obbligatoria del curriculum nazionale con una "quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche", "che comprende le discipline e le attività da loro liberamente scelte".

Finalizzando il piano dell'offerta formativa al raggiungimento degli "obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni" e riconducendo a questo fine ogni variabile della progettazione organizzativa, culturale e didattica, il regolamento dell'autonomia conferma la particolare specificità dell'autonomia scolastica, come integrazione di "autonomie" strutturali, organizzative, culturali e didattiche finalizzate a perseguire e realizzare il successo formativo degli allievi. In tal senso appare anche evidente la logica che ha governato il conferimento alle istituzioni scolastiche e non ad altri soggetti territoriali o periferici di poteri prima attribuiti allo stato: alle scuole, in quanto soggetti istituzionali pubblici (e non solo servizi, né tanto meno imprese o aziende) sono state infatti attribuiti il potere e la responsabilità di adottare ogni scelta adeguata a soddisfare il diritto di apprendere, di tutti e di ciascuno.

Responsabilità delle scelte curriculari e quotidianità del fare scuola

Nei termini fin qui delineati, le indicazioni della legge 59 e del Regolamento attribuiscono alle scuole l'intera gamma delle variabili progettuali, suggerendone e consentendone un utilizzo flessibile e funzionale all'efficacia formativa e quindi al successo scolastico. In questo modo si consente (ma al contempo si chiede) alle istituzioni scolastiche di essere finalmente responsabili del proprio impianto curricolare, senza più eccessivi freni ma anche senza più alibi.

Del resto, solo riappropriandosi in modo consapevole delle variabili progettuali del curriculum¹³, la scuola può esercitare una effettiva autonomia. Utilizzando in modo opportuno quelle variabili, facendole

¹² Vedi art.8 c.1

¹³ La [fig. 3](#) (p.13) propone un elenco delle variabili della progettazione curricolare.

interagire fra loro sulla base di un preciso progetto formativo non solo si supera definitivamente la logica del "programma" da rispettare, ma si passa anche dal curricolo inteso come insieme di finalità formative da raggiungere, definite sia a livello centrale che territoriale, al curricolo in quanto dispositivo pedagogico, messa in atto di strategie didattiche finalizzate ai processi di insegnamento/apprendimento e al successo formativo.

Infine, in questo modo, si aprono spazi per un effettivo rinnovamento dei modelli organizzativi della scuola e della stessa professionalità docente, ma soprattutto si intendono realizzare le condizioni per un'effettiva trasformazione del fare scuola quotidiano. In tal senso, scopo ultimo dell'autonomia didattica dovrebbe essere quello di dare senso alla relazione educativa e alle quotidiane pratiche didattiche: ed è anche questa l'unica strada per ridare significato, credibilità ed efficacia agli stessi progetti formativi nel loro complesso. Oltre che per rimotivare gli allievi a frequentarli con qualche desiderio, prima ancora che con qualche fondata speranza, di successo.

Processi di monitoraggio e attività di autovalutazione

Fin dalla sua fase sperimentale, il processo di conferimento dell'autonomia è stato sottoposto ad attività di monitoraggio da parte dell'amministrazione. Tali attività hanno inizialmente concentrato l'attenzione su tre "macroindicatori" dei processi di innovazione, che già le circolari applicative indicavano come gli effettivi banchi di prova della capacità delle scuole di mettere in atto forme di autonomia: la *flessibilità* (di tempi, spazi, modelli organizzativi)/ la *responsabilità* (organismi, soggetti, funzioni, relazioni)/ l'*integrazione* con la realtà territoriale. In secondo luogo, sono stati presi in considerazione gli ambiti di effettiva attuazione delle scelte progettuali "autonome" ¹⁴. Da ultimo sono stati rilevati atteggiamenti, aspettative e valutazioni di dirigenti e docenti. Le azioni di monitoraggio, nei primi anni di sperimentazione dell'autonomia (1998-2000) ¹⁵, hanno rivelato una forte disponibilità al cambiamento, ma anche un uso ancora parziale e incerto delle nuove opportunità.

Accanto alle azioni di monitoraggio e valutazione esterne e di sistema, oggi si presta particolare attenzione anche alla dimensione dell'autovalutazione di istituto, ovvero alla capacità delle scuole di dotarsi di strumenti di osservazione, analisi, verifica e correzione sia dei processi adottati che dei risultati ottenuti.

¹⁴ Ovvero: adattamento del calendario scolastico / flessibilità dell'orario e diversa articolazione della durata della lezione / articolazione flessibile del gruppo classe / organizzazione di iniziative di recupero e sostegno / attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi / collaborazione con reti di scuole e/o soggetti esterni con progetti integrati / attività per innalzare il livello scolastico / altre attività, ad esempio iniziative di continuità fra ordini di scuole; iniziative di orientamento scolastico e professionale.

¹⁵ Cfr. BDP-Ministero P.I., *Rapporto sulla sperimentazione dell'autonomia*, BDP, Firenze, 1999; Ministero della P.I. - Coordinamento nazionale per l'autonomia, *I numeri dell'autonomia. Il monitoraggio della sperimentazione 1998/99*, Roma, Ministero P.I., 2000; Ministero della P.I. - Coordinamento nazionale per l'autonomia, *Reti, offerta formativa e autonomia*, Roma, Ministero P.I., 2000.

Riguardando all'esperienza di questi anni, osservazioni sistematiche e voci dall'interno del dibattito sulla scuola hanno messo in evidenza aspetti fra loro anche divergenti. Si è osservato, ad esempio, come le istituzioni scolastiche abbiano spesso privilegiato una concezione integrativa e aggiuntiva degli spazi offerti dall'autonomia, per realizzare attività legate a specifici "progetti", più che per razionalizzare l'offerta formativa nel suo complesso e per migliorarne l'efficacia. La diversificazione dell'offerta formativa (intesa e vissuta talvolta anche come opportunità di accrescere le iscrizioni nella delicata fase del dimensionamento) ha talvolta prevalso sull'efficacia e sul perseguimento del successo scolastico. Anche il diffuso utilizzo della riduzione dell'unità oraria a 50 minuti ha spesso finito col trasformarsi semplicemente in un nuovo modello orario, dotato talvolta di non minore rigidità rispetto al precedente, con la sola variante (peraltro potenzialmente significativa) di usufruire di quote residue di tempo da dedicare ad azioni di integrazione flessibile o ampliamento delle proposte curriculari o - più raramente- di recupero e di rinforzo o di orientamento. Spesso, però, sia le quote di flessibilità ricavate erodendo l'unità oraria, sia l'istituzione di insegnamenti opzionali o facoltativi sono andati nella sola direzione di rispondere a una più o meno verificata varietà della domanda.

Ma non mancano certo esperienze significative e "buone pratiche": esempi di razionalizzazione e ridefinizione dei modelli organizzativi, di programmazione diversificata e flessibile del tempo scuola e degli spazi didattici, di realizzazione di attività laboratoriali anche pluridisciplinari, di integrazione dei percorsi curriculari per rispondere a esigenze specifiche a conferma della diffusa volontà di rispondere a nuovi bisogni formativi, di trovare soluzioni adeguate, di verificarne gli esiti.

Preoccupazioni e prospettive

Il processo di conferimento dell'autonomia alle scuole ha suscitato anche perplessità e riserve, in alcuni casi opposizioni nette.

Fin dal suo avvio, il dibattito sull'autonomia scolastica ha messo in evidenza alcuni rischi che una autonomia mal intesa o mal gestita avrebbe potuto comportare. Si tratta di rischi da non sottovalutare; in estrema sintesi: la frantumazione del sistema scolastico nazionale dovuta alla fine del ruolo, non tanto di garanzia, ma anche di indirizzo omogeneo e di perequazione socio-economica da parte dello stato, fino all'accentuazione di peculiarità e differenze localistiche; l'eccessiva contrattualizzazione e quindi la parziale privatizzazione del rapporto fra scuola e famiglia, in una visione troppo legata alle logiche della domanda e dell'offerta, della partecipazione economica delle famiglie al finanziamento del servizio, con inevitabili rischi di differenziazione sociale e territoriale; l'eccessiva dipendenza della scuola, dotata di una autonomia strutturalmente fragile ed economicamente debole, nei confronti di soggetti privati che agiscono sul territorio; una certa propensione (per alcuni solo terminologica, per altri sostanziale) verso una concezione e una pratica manageriale e aziendalista dell'organizzazione scolastica, che può far perdere di vista la specificità non solo istituzionale e pubblica della scuola, ma anche culturale ed

educativa; infine il prevalere di una autonomia della competitività che accentui la conflittualità fra le scuole del territorio, in luogo di una autonomia della responsabilità e della cooperazione, all'interno e verso l'esterno, che esalti il mandato istituzionale e pubblico delle scuole, ecc.

D'altro canto questi primi anni di applicazione dell'autonomia sono stati resi ancor più complessi e travagliati, prima dal contemporaneo processo di ridimensionamento, poi dal succedersi di processi di riforma antitetici, avviato e poi abrogato il primo, in fase di determinazione il secondo. Nel contempo, la contrazione delle risorse economiche dopo gli iniziali investimenti specifici, la mancata attuazione dell'organico funzionale, una progressiva sfiducia nelle effettive potenzialità dell'autonomia hanno in qualche misura ridimensionato anche entusiasmi e aspettative, che pure non erano mancati dentro la scuola.

Dentro la scuola, il lungo patrimonio di esperienze che avevano preceduto e legittimato il conferimento di autonomia e che ne costituivano l'alimento e la ragion d'essere non ha sempre trovato elementi di continuità, di realizzazione e di rilancio nel nuovo quadro normativo: si ha come la sensazione che proprio nel momento in cui si sono liberalizzate le procedure per l'innovazione, siano venute un po' meno la volontà e la possibilità di sperimentare soluzioni nuove e si senta più il peso delle difficoltà e delle ristrettezze che l'apertura di credito verso innovazioni effettivamente praticabili.

Anche una delle finalità originarie dell'autonomia appare oggi da rivitalizzare. Il passaggio da una concezione verticale e centralistica della catena di adempimenti a una concezione orizzontale e decentrata delle responsabilità avrebbe dovuto favorire lo snellimento delle procedure e dei vincoli, ridurre i tempi fra individuazione del problema, progettazione, attuazione, verifica e autocorrezione dell'intervento. In realtà, il rischio di pratiche eccessivamente burocratiche e burocratizzanti non è sempre stato rimosso; anzi, alcune scelte finiscono con l'essere (certo con l'apparire) più burocraticamente farraginose oggi, che in passato.

Persino i "dirigenti scolastici" di oggi appaiono talvolta più legati agli adempimenti formali e soggetti a condizionamenti di varia natura di quanto non lo fossero i "direttori didattici" e i "presidi" alle prese con circolari non sempre assunte come coercitive.

L'autonomia fra passato e futuro

I rischi e i possibili contrappesi erano apparsi evidenti fin dagli albori del dibattito sull'autonomia scolastica, se già nel 1988 (è di quell'epoca la prima ipotesi normativa, poi non andata in porto) lì si poteva mettere in evidenza con una affermazione che ha il sapore di una preveggente tautologia:

"... il rischio dell'autonomia è quello della disintegrazione del sistema, per prevenire la quale occorre che il sistema stesso si premunisca garantendo anzitutto che i singoli istituti scolastici posseggano la capacità di essere autonomi."¹⁶

¹⁶ Cesareo V. (1988), Interrelazione tra istituzione scolastica autonoma, enti locali, realtà socio-culturali ed economiche e opportunità occupazionali presenti nel territorio, in M.P.I.,

Come a dire che l'unica garanzia di una autonomia non disgregatrice è una effettiva "capacità" di autonomia!

Oggi, non ci resta che considerare l'autonomia come un'opportunità ancora aperta e in buona misura ancora tutta da raccogliere, ma anche una dimensione attorno alla quale la scuola possa coagulare risorse, rilancio di iniziativa e speranze di senso.

La realizzazione di quella "capacità di autonomia", ovvero di un efficace intreccio di finalità, di soggetti, di funzioni, di procedure, ma anche di tutele, di garanzie, di perequazioni, presuppone un salto di qualità nei modelli e nei criteri di scelta organizzativi, relazionali, culturali e professionali messi in atto dalla scuola. Ma presuppone anche la ritrovata fiducia (non solo da parte della scuola) nel nesso fra autonomia e democrazia, fra autonomia e progetto capace di mettersi perennemente in discussione, criticarsi e rinnovarsi: un nesso che riguarda le scuole, ma che coinvolge anche un'idea di società e di persone:

"Una società veramente autonoma può esistere soltanto nella forma del proprio progetto: cioè come società che riconosce quale suo unico scopo e *raison d'être* non un modello precostituito di felicità, ma una libertà sempre più ampia di autoesame, di critica e di riforma".¹⁷

L'autonomia delle istituzioni scolastiche, Salvatore Sciascia Editore, Palermo, 1989, pp. 43-55. L'autore indicava come correttivi: autoanalisi e autovalutazione da parte degli istituti; valutazione esterna di sistema; strutture di sostegno alla didattica per i docenti e capacità manageriali per i capi d'istituto. Come si vede, fin dall'inizio, furono chiari rischi e strategie del processo; ora ne possiamo cogliere luci e ombre e le effettive implicazioni.

¹⁷ Bauman Z., *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, 2000, pg. 86.

Variabili della progettazione curricolare

- indicatori del contesto ambientale
- rapporti con i livelli precedenti di scolarità
- livelli di partenza
- distinzione fra obiettivi generali e obiettivi didattici specifici
- articolazione degli impianti disciplinari e dei contenuti
- modalità di relazione, atteggiamento, comunicazione
- scansione delle unità di apprendimento
- organizzazione dei tempi, degli spazi, dei gruppi
- predisposizione dei materiali e degli strumenti
- criteri e scelte di metodologia didattica
- determinazione analitica delle procedure di valutazione
- verifica degli esiti
- rapporti con i livelli seguenti di scolarità