

# **Autonomia e innovazione**

## **2006-2007 un “anno-ponte”**

**Nota di indirizzo per l'avvio dell'anno scolastico**

Alle scuole di ogni ordine e grado

### ***Premessa***

In previsione dell'imminente avvio dell'a.s. 2006-2007 intendo fornire alle istituzioni scolastiche alcuni elementi di chiarificazione, utili soprattutto nel momento della progettazione iniziale. L'esigenza nasce dalla constatazione di un diffuso, comprensibile disorientamento nei confronti della attuazione della riforma, conseguente all'inizio della nuova legislatura e ai mutamenti politico-istituzionali del Ministero.

### ***La riforma come processo condiviso***

Il processo di riforma dell'intero sistema di istruzione e formazione, avviatosi verso la metà degli anni '90, non è ancora completato ed è comprensibile il disagio del personale della scuola, costretto ad operare in situazione di “cantiere aperto”. Del resto, nonostante l'impegno che sarà posto per il completamento del disegno riformatore, una certa provvisorietà è destinata a perdurare perché, in tempi di grande cambiamento, va ripensato il modo stesso di realizzare le riforme, che non vanno intese come qualcosa di rigidamente e minuziosamente definito, da applicare e destinato a regolamentare per lungo tempo il sistema, ma come

*L'Autonomia delle istituzioni scolastiche, i compiti dell'Amministrazione centrale il Titolo V della Costituzione*

quadro generale di linee guida che richiedono una interpretazione intelligente e consentono una continua adattabilità. Il costo è quello dell'incertezza sostenibile, mentre il guadagno è quello di una sempre più significativa autonomia culturale e professionale. In questa logica si capisce come la principale legge di riferimento sia la legge n. 59/'97, che riconosce l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e il D.P.R. n. 275/99, che la regola, individuando le competenze e le responsabilità dell'amministrazione centrale, a salvaguardia dell'unitarietà del sistema a livello nazionale, e le competenze e le responsabilità delle istituzioni scolastiche autonome. In effetti le norme sull'autonomia, insieme alla riforma del Titolo V della Costituzione, costituiscono la cornice di riferimento entro la quale necessariamente si iscrive e va interpretata la successiva legge n. 53/'03 e le relative disposizioni attuative.

*L'autonomia al centro dei processi di riforma e il rapporto con le indicazioni nazionali*

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. Imporla dall'alto, con atti dirigenziali, legislativi o amministrativi, sarebbe un grave errore, condannato in partenza all'incomprensione e all'inefficacia.

Perché sia possibile mettere le istituzioni scolastiche nelle condizioni di sviluppare la loro autonomia educativa e didattica, senza che si passi dal centralismo burocratico allo spontaneismo improduttivo, vanno definite con precisione le competenze del centro, che rimangono essenziali, e che, in termini generali, sono esplicitate all'art. 8 del DPR n.275/'99. Tale definizione va considerata ancora in corso d'opera, e su questo si svilupperà un

forte impegno per giungere in tempi ragionevoli alla revisione delle attuali 'Indicazioni Nazionali e al completamento di quanto previsto.

*Il POF momento qualificante dell'autonomia didattica e organizzativa*

All'istituzione scolastica spetta l'elaborazione del Piano dell'Offerta Formativa, secondo quanto stabilito dal Titolo I, cap. III del citato DPR n. 275/'99 (titolato, significativamente, "Curricolo nell'autonomia"). Nella predisposizione del POF e del relativo curriculum didattico si manifesta appieno l'autonomia progettuale, didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo che è propria dell'istituzione scolastica, una autonomia *funzionale* alla piena valorizzazione e realizzazione della persona umana, con le sue relazioni, così come richiamato tanto dalla normativa sull'autonomia quanto dalla successiva legge n. 53/'03. "Il principio educativo della scuola è dato dalla centralità del soggetto che apprende, con la sua individualità e con la rete di relazioni che lo legano alla famiglia e ai diversi ambiti sociali, regionali ed etnici. E' la persona che apprende, la persona nella sua identità, con i suoi ritmi e le sue peculiarità, ciò a cui la scuola deve sempre guardare per farsi capace di portarla il più vicino possibile alla piena acquisizione delle competenze in uscita dal primo ciclo, di base, come dal secondo ciclo".

*L'architettura di sistema e la qualità del docente*

Infine, l'innovazione di natura giuridica e ordinamentale, la nuova architettura dei profili organizzativi e amministrativi delle istituzioni scolastiche, la disponibilità di nuovi e più raffinati strumenti tecnologici, possono tutti giocare un ruolo per una scuola più efficace, più efficiente e di migliore qualità; ma la condizione essenziale e imprescindibile per formare le nuove

generazioni è rappresentata dalla professionalità e dalle motivazioni di “buoni insegnanti”.

*La formazione  
continua della  
comunità educante*

Tale profilo docente va costantemente sostenuto e arricchito da iniziative di formazione in servizio nell’ambito della formazione continua per tutta la vita.

E’ di tutta evidenza, infine, che i dirigenti scolastici, da un lato, e tutto il personale amministrativo tecnico e ausiliario, dall’altro, costituiscono le altre strutture portanti e le risorse professionali per la compiuta realizzazione del processo educativo.

La formazione continua deve naturalmente coinvolgere tutti gli altri soggetti della comunità educante, con particolare riferimento ai genitori, cui incombe la responsabilità primaria dell’educazione dei propri figli.

Solo questa prospettiva il progetto educativo potrà realizzarsi compiutamente e proficuamente

### ***Qualificare la formazione di base***

Il rafforzamento di conoscenze e abilità di base al termine del primo ciclo, non solo nelle aree disciplinari indagate dalle più recenti rilevazioni internazionali sugli apprendimenti (italiano matematica, scienze), rappresenta un compito fondamentale per la nostra scuola.

*Il processo dai 3 ai  
16 anni per le  
competenze di base*

In sintonia con gli obiettivi delineati dalla strategia messa a punto a Lisbona per il 2010 occorre assicurare alle allieve e agli

## *L'obbligo scolastico*

allievi in uscita dal primo ciclo effettive competenze in grado di accompagnarli tutti nel proseguimento dell'istruzione e formazione obbligatoria che si intende estendere per almeno un ulteriore biennio e, comunque, fino ai 16 anni. Questa ambiziosa meta, che sarà oggetto di prossimi interventi può essere realizzata solo mediante un ripensamento in chiave unitaria e progressiva dell'intero percorso educativo che va dai 3 ai 16 anni.

Il concetto di formazione di base, messo a punto nel corso degli ultimi tre decenni da importanti interventi legislativi, da documenti programmatici di notevole spessore, dalle migliori pratiche realizzate nelle scuole, costituisce, a maggior ragione oggi, un punto di riferimento culturale indispensabile per dare coerenza ai curricula di scuola dell'infanzia, della scuola primaria, scuola secondaria di primo grado, sia che tali strutture appartengano allo stesso istituto comprensivo, sia che si organizzino mediante specifiche intese a livello territoriale.

## *Le competenze della scuola di base*

La formazione di base si riferisce ad una significativa gamma di competenze chiave che consentono di affrontare efficacemente richieste e compiti complessi e comporta non solo il possesso di conoscenze, abilità, atteggiamenti, comportamenti, ma anche l'uso di strategie adeguate alla loro utilizzazione nei diversi contesti e il loro padroneggiamento ai diversi livelli di scolarità dell'intero percorso dell'obbligo. Tale formazione costituisce obiettivo essenziale del processo di insegnamento, da perseguire in piena autonomia progettuale e didattica da parte delle singole istituzioni scolastiche in relazione ai diversi contesti sociali ed ambientali, alle risorse effettivamente disponibili, ai modelli organizzativi ritenuti più adeguati.

## *Il curriculum come espressione dell'autonomia progettuale*

*Le condizioni per la redazione dei curricula delle scuole e degli istituti*

Con il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche vengono meno i 'Programmi Nazionali, sostituiti, da un lato, da 'Indirizzi' o 'Indicazioni' nazionali e orientamenti per la scuola dell'infanzia, che devono essere molto essenziali nella loro parte prescrittiva e, dall'altro, dal curriculum didattico elaborato dalle scuole all'interno del Piano dell'Offerta Formativa.

Spetta alle singole istituzioni scolastiche autonome definire ed attuare un curriculum di scuola, da intendersi quale sintesi progettuale ed operativa delle condizioni pedagogiche, organizzative e didattiche che consentono di realizzare un insegnamento efficace ed adeguato agli alunni, nel rispetto degli indirizzi curriculari di carattere nazionale.

*L'Autonomia e le sue correlazioni con le indicazioni nazionali*

Nel predisporre la loro offerta formativa le scuole avranno come punti di riferimento il complesso delle indicazioni desumibili dal quadro normativo vigente, nella consapevolezza comunque che i documenti programmatici allegati al D.lgs 59/2004, per sua stessa affermazione, sono da considerarsi un "assetto pedagogico, didattico ed organizzativo transitorio" per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, in attesa dell'emanazione dei relativi regolamenti, ed è intenzione di questo Ministero procedere prossimamente ad una profonda revisione di tale impianto, dando così compimento alla "definizione dei curricula" prevista dall'art. 8 del DPR n.275/'99.

Ciò che preme rilevare è la piena autonomia delle scuole e dei docenti nella scelta dei concreti assetti pedagogici, organizzativi, metodologici e didattici. L'autonomia scolastica, la più importante riforma degli ultimi anni, ha in sé tutte le potenzialità necessarie allo sviluppo comunitario della scuola, ma in questi non ha esplicitato appieno tutte le potenzialità tanto che sono apparse ridondanti le meticolose prescrizioni organizzative e didattiche contenute negli allegati al D.lgs 59/04, quando non addirittura in contrasto con le previsioni del Dpr 275/99 (art. 8) in merito alle "regole" di costruzione del curriculum di scuola.

### *L'Autonomia didattica*

Soprattutto per quanto riguarda l'ambito della didattica, va pienamente rispettata e valorizzata l'autonomia che il più volte citato DPR n. 275/'99 riconosce alle scuole. Spetta, ad esempio, alla comunità professionale stabilire la concreta organizzazione degli ambiti di insegnamento, avendo individuato le soluzioni nelle quali si opera, delle risorse disponibili e del progetto pedagogico appaiano le più funzionali, salvaguardando in ogni caso il principio della collegialità e corresponsabilità che ha nel team o gruppo docente il suo naturale riferimento.

### *Il 20% del curriculum come strumento per la realizzazione di curricula aderenti alla realtà culturale territoriale*

E' proprio il convinto riconoscimento dell'Autonomia, inoltre, che mi ha indotto all'emanazione del provvedimento con il quale ho elevato la quota orario del curriculum rimessa alla competenza delle scuole allo scopo di rendere il piano dell'offerta formativa maggiormente flessibile e aderente al contesto territoriale di riferimento. In questa stessa ottica ho ritenuto di dover sospendere il decreto ministeriale concernente

### *Le ragioni della sospensione delle sperimentazioni liceali*

le iniziative di “innovazione” giacché, riferendosi al nuovo assetto della scuola secondaria superiore definito dal provvedimento attuativo della riforma, vincolava l’esercizio dell’autonomia progettuale delle scuole alla mera “anticipazione” di un modello organizzativo e didattico rigido e predefinito. Peraltro, le stesse scuole avevano trovato non congruenti le linee dell’innovazione proposta tant’è che solo un numero irrilevante di esse aveva manifestato il proposito di aderirvi.

La rigidità della proposta centralistica penalizzava inoltre gli istituti professionali ai quali, invece, unitamente agli istituti tecnici, intendo dedicare una particolare attenzione in considerazione del ruolo riconosciuto e apprezzato da essi finora svolto e dei quali vanno fortemente recuperate e valorizzate le connotazioni formative e i profili di uscita professionalizzanti.

Si tratta di profili pedagogici e istituzionali sui quali mi riservo una più distesa e approfondita riflessione, ma dei quali mi sono già in parte occupato in sede di predisposizione del disegno di legge di riforma degli esami di stato, prevedendo per queste tipologie di istituti, anche prove di carattere laboratoriale.

*La riforma degli  
esami di Stato*

Con questo stesso provvedimento, naturalmente di più ampio respiro, intendo restituire serietà e prestigio all’esame conclusivo degli studi superiori, anche in funzione del valore legale del titolo ad esso conseguente.

*Continuità tra  
istruzione superiore  
e Università*

Testimonianza di questo impegno è l’avvenuta recente approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, su mia proposta, di un disegno di legge concernente la riforma degli esami di stato conclusivi dei corsi di studi di istruzione



secondaria superiore nell'ambito del quale è prevista una specifica delega in materia di raccordo tra istruzione, università e istituti di alta formazione artistica musicale e coreutica, anche in collegamento con le esperienze di istruzione e formazione tecnica superiore (I.F.T.S.).

Ritengo essenziale garantire e potenziare il raccordo tra le scuole e le università ai fini di una migliore specifica formazione degli studenti, riconoscendo la qualità dei risultati scolastici conseguiti dagli studenti stessi ai fini della loro ammissione ai corsi di laurea universitari.

*Le eccellenze nella scuola*

In questa prospettiva ritengo doveroso incentivare l'eccellenza degli studenti guadagnata durante il loro percorso di istruzione superiore prevedendo a tal fine anche provvidenze e supporti di ordine finanziario.

*I debiti e i crediti formativi*

In tale contesto si collocano le scelte in ordine alla composizione delle commissioni di esame e alla previsione di uno scrutinio di ammissione all'esame stesso subordinata al saldo di tutti i debiti formativi contratti nei precedenti anni scolastici.

Infine nell'ambito dei già accennati riconoscimento e valorizzazione dell'autonomia scolastica ho ritenuto di restituire alle scuole la responsabilità di predisposizione da parte della commissione d'esame dei testi della terza prova scritta sulla base di modalità pre-definite. Su tutte queste materie mi riservo un'ulteriore riflessione anche nel corso della discussione parlamentare del provvedimento che ha già iniziato il suo iter.

*L'Autonomia come soluzione delle problematiche connesse con le funzioni tutoriali*

Ed è ancora nella prospettiva dell'autonomia che si rivalutano le stesse controverse questioni del tutor e a seguito

della disapplicazione dei commi 5, 6 e 7 dell'art.7 del D.L.vo 59/2004 disposta dall'art. 2 dell'Accordo sulla sequenza contrattuale del 17 luglio u.s., viene, infatti, chiaramente restituita alla responsabilità delle scuole l'attribuzione di tutte quelle funzioni previste dagli artt. 24 ( funzione docente), 25(profilo professionale) e 26 ( attività di insegnamento) del vigente contratto scuola, e in quanto tali di pertinenza di tutti i docenti, in un quadro di pari responsabilità tra i docenti contitolari, senza dar luogo ad alcuna figura docente gerarchicamente distinta o sovraordinata. In definitiva, le funzioni di progettazione, gestione delle attività curriculari, valutazione, orientamento, rapporti con i genitori, sono di pertinenza di tutti i docenti che operano collegialmente all'interno del team docente (ivi compresi gli insegnanti specializzati sul sostegno) e la responsabilità è condivisa, quale che siano le modalità stabilite per assicurarla.

Il dispositivo della sequenza contrattuale soprarichiamata che disapplica alcuni vincoli del D.lgs 59/04 considerandoli eccedenti rispetto alla sfera di autonomia delle scuole, offre, pertanto, l'opportunità di una piena valorizzazione dei principi di collegialità, corresponsabilità, condivisione professionali tra i docenti di ogni team, nel rispetto di valori professionali che si ritengono profondamente consolidati e praticati nella scuola di base.

### *L'Autonomia organizzativa*

Anche l'organizzazione dell'orario scolastico e della suddivisione dei relativi compiti didattici va ricondotta ad una coerenza ed unitarietà di impianto, evitando la frammentazione in una miriade di attività. In ogni caso l'attribuzione dei monte ore per le diverse attività didattiche, l'articolazione dei tempi dedicati

ai laboratori o ad altre attività progettate, i tipi e i modi delle corresponsabilità previste in relazione alla conduzione delle attività didattiche di aula e di laboratorio, con il gruppo classe o con gruppi diversamente formati, tutto questo attiene all'autonomia progettuale della scuola e trova i suoi criteri esplicitati nel Piano dell'Offerta Formativa.

Il richiamo al Dpr 275/99 (ed all'art 4 della sequenza contrattuale stipulata il 17-7-2006) consente di meglio distinguere il concetto di attività curricolari comuni ed opzionali (da inserire comunque nell'orario obbligatorio onnicomprensivo e di pertinenza della scuola) e di attività facoltative, chiaramente aggiuntive e da negoziare con i genitori degli allievi.

### ***L'azione di insegnamento e la valutazione***

*Le coerenze delle scelte metodologiche e didattiche, valutative e organizzative con gli obiettivi di sistema e con l'Autonomia*

Il restituire all'autonomia della scuola la piena responsabilità didattica non significa legittimare qualsiasi impostazione pedagogica, metodologica, organizzativa, valutativa. Le finalità e gli obiettivi generali del processo formativo sono definiti con chiarezza ed hanno piena forza prescrittiva, il che implica che le autonome scelte curricolari individuate dalle istituzioni scolastiche debbano perciò essere coerenti con tali prioritari riferimenti. Le impostazioni metodologiche e didattiche non possono essere prescritte centralisticamente, ma è evidente che le diverse scelte possibili, e che attengono al campo della libertà didattica e della ricerca, devono essere orientate a promuovere le competenze chiave proprie della scuola dell'apprendimento, così come ormai risulta

da tutti gli orientamenti internazionali al riguardo e sulle quali anche il nostro sistema nazionale viene valutato. Non è, pertanto, vincolante l'adozione di una particolare forma progettuale rispetto ad altre possibili e diverse, ma è vincolante che le progettazioni dei percorsi didattici siano orientate a sviluppare le competenze fondamentali, a garantire il raggiungimento degli standard stabiliti, siano attente a promuovere il protagonismo dell'alunno, chiamato ad "apprendere ad apprendere", siano sufficientemente flessibili per consentire un insegnamento individualizzato negli obiettivi da raggiungere ed un apprendimento personalizzato nei modi e nei tempi per conseguirli.

*Responsabilità dei  
docenti nel processo  
di valutazione*

In questa ottica, la responsabilità della valutazione e la cura della documentazione educativa appartengono a tutti i docenti e rappresentano tratti essenziali della funzione docente. La valutazione, nella scuola di base, assume una preminente funzione formativa, di accompagnamento dei processi di apprendimento e di stimolo al miglioramento continuo. L'attestazione dei traguardi intermedi via via raggiunti negli apprendimenti sarà affidata a sobrie schede di valutazione, mentre la certificazione delle competenze sarà proposta in un'ottica sperimentale solo per l'ultimo anno del ciclo di base, come descrizione degli esiti raggiunti da ciascun allievo rispetto a criteri [standard] preventivamente definiti, sulla base di un modello nazionale definito da questo Ministero.

Altre eventuali forme di documentazione dei processi formativi (dossier, cartelle, portfolio, ecc.) saranno rimesse alla piena autonomia delle scuole, segnalando il loro carattere

prettamente formativo e didattico, di supporto ai processi di apprendimento degli allievi, essendo esclusa tassativamente ogni loro funzione di certificazione, attestazione, valutazione. Così come resta esclusa ogni funzione "pubblica" e "amministrativa" di tali documenti che attengono esclusivamente alla relazione educativa alunno-insegnante-genitori. Ciò in rigorosa coerenza con le raccomandazioni dell' Autorità di Garanzia per la Privacy e con gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa ed ordinaria in materia.

### **In conclusione**

*Anno scolastico  
2006/2007 come  
anno di riflessione  
verso traguardi  
condivisi*

*Partecipazione della  
scuola alla scelta dei  
traguardi*

L'anno scolastico 2006-07 si presenta dunque come un anno-ponte verso nuove Indicazioni curriculari, di cui dovrà essere ridotta la mole, proprio per non mortificare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, concentrando l'intervento centrale sull'individuazione di traguardi essenziali prescrittivi per ogni ciclo scolastico, e definendo gli standard relativi alle competenze da certificare. Le stesse scuole saranno chiamate a partecipare al processo di riflessione ed elaborazione dei documenti nazionali, ed in particolare sarà attentamente considerato quanto emergerà dalle buone pratiche realizzate e dalla ricerca messa in atto nelle varie realtà territoriali, così che si stabilisca interazione tra innovazione scolastica e rimodulazione della cornice normativa. Agendo in questo modo sarà possibile assicurare una realistica corrispondenza tra le attese dell'opinione pubblica, della comunità scientifica, degli operatori scolastici, nel quadro degli indirizzi generali forniti dal legislatore.

*Responsabilità  
comuni per gli  
obiettivi di  
miglioramento del  
sistema*

Sono convinto che le essenziali note sopra esposte potranno contribuire, assieme all'impegno dei dirigenti scolastici, dei docenti, degli organi dell'Amministrazione, delle rappresentanze sindacali e professionali, a ricostruire un ambiente di lavoro positivo e professionalmente costruttivo. Si tratta di uno scenario da cui partire per affrontare i nodi reali della nostra scuola:

- il miglioramento dei livelli di apprendimento e l'estensione dell'istruzione;
- il recupero di motivazioni e partecipazione degli studenti;
- un contrasto efficace alla dispersione e all'abbandono precoce;
- una scuola inclusiva nei confronti di tutte le diversità, intese non come ostacolo, ma come valore.
- la fiducia "pubblica" verso la funzione e l'operato degli insegnanti e della scuola;
- il legame sempre più stretto con la comunità e le sue articolazioni sociali ed istituzionali.

Sono obiettivi che richiedono tempi lunghi, adeguate risorse, decisioni politiche consapevoli, coerenti azioni amministrative e gestionali. Questo è l'impegno che tutti dobbiamo assumere, testimoniandolo anche nelle "piccole cose" del nostro lavoro quotidiano.

Sappiano, del resto di poter contare su una buona base da cui partire. Impegno educativo, qualità professionale, capacità di innovazione, buoni collegamenti con il territorio sono una risorsa diffusa nella scuola italiana.

*Giuseppe Fiorani*