

**Padre Mario Reguzzoni\***

## **Autonomia gestionale degli istituti scolastici**

In un nostro precedente articolo<sup>1</sup> abbiamo mostrato come, di fronte alla constatata impossibilità di portare a termine la riforma della scuola secondaria superiore, siano state avanzate proposte nella direzione di una maggiore autonomia degli istituti scolastici al fine di lasciare a loro la responsabilità di affrontare, nel modo il meno inadeguato possibile, la risoluzione dei problemi più urgenti che la scuola presenta. In un successivo articolo<sup>2</sup>, sulla base di un confronto di esperienze internazionali, abbiamo avanzato l'ipotesi che la riforma della scuola non è principalmente una questione di strutture, bensì un problema di competenza professionale dei docenti i quali potrebbero, almeno entro certi limiti, rispondere ai bisogni degli alunni qualora fossero aiutati nel loro lavoro da opportune iniziative di sostegno e di valutazione dei processi formativi. Ma perché il corpo docente possa assumersi direttamente l'onere di una adeguata risposta formativa alla domanda sociale di istruzione, sembra sia necessario garantire agli istituti scolastici una autonomia gestionale che lasci agli insegnanti la responsabilità delle decisioni.

I principi giuridici per il conferimento di tale autonomia esistono già nel nostro ordinamento, in quanto espressi dalla *Legge 30 luglio 1973, n. 477*, istitutiva della gestione sociale. Si tratterà soltanto di riconsiderare i livelli di operatività degli organi collegiali e di dare vita a un sistema scolastico decentrato che trovi nella gestione sociale la sua formulazione giuridica<sup>3</sup>. Qui ci limitiamo

\* Fondatore di OPPI

<sup>1</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Riforma della scuola secondaria superiore: crisi e alternative*, in "Aggiornamenti Sociali", (marzo) 1986, pp. 181-191, rubr. 315.

<sup>2</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Riforma della scuola e istruzione obbligatoria. Un confronto con i Paesi occidentali*, in "Aggiornamenti Sociali", (aprile) 1986, pp. 243-256, rubr. 315.

<sup>3</sup> Il problema della riforma della gestione sociale della scuola è già stato da noi ampiamente trattato in altra occasione (cfr. M. REGUZZONI), *La riforma degli organi collegiali della scuola*, in "Aggiornamenti Sociali", [dicembre] 1961, pp. 729-740, rubr. 310; qui si potrebbe aggiungere che appare sempre più necessario procedere alla creazione di un Consiglio scolastico regionale, dotato di ben altri poteri rispetto all'attuale Consiglio scolastico provinciale, che andrebbe così soppresso. Una tale ridefinizione comporterebbe ovviamente una ristrutturazione dell'intero sistema di amministrazione della scuola con la creazione di Unità amministrative distrettuali in sostituzione degli attuali Provveditorati e con l'istituzione di una struttura regionale per la gestione del personale e l'attuazione delle politiche educative nonché per l'organizzazione dei servizi ammi-



a mostrare a quali condizioni una autonomia gestionale degli istituti scolastici potrà essere resa possibile come prerequisito della loro legittimazione giuridica in termini di gestione sociale.

Vedremo 1) come l'autoanalisi di istituto rappresenti una forma necessaria per garantire una buona organizzazione a ogni istituzione che si vuole autonoma, 2) come siano necessari sistemi di valutazione dei processi di analisi e di formazione, e 3) come accorran strutture di sostegno alla conduzione didattica perché le scuole possano procedere con minori rischi verso i traguardi dell'autonomia.

### **Organizzazione della scuola e autoanalisi di istituto**

Preciseremo, in primo luogo, la nozione di autoanalisi dell'istituto scolastico e le ragioni che la possono determinare, mentre, in secondo luogo, indicheremo i contenuti e i metodi secondo i quali essa può essere effettuata.

#### **a) L'autoanalisi dell'istituto scolastico**

Le ragioni per cui in molti Paesi occidentali si sono andati moltiplicando progetti di autoanalisi dell'istituto scolastico<sup>4</sup> vanno ricercate nella tendenza in atto a passare dalle grandi riforme centralizzate alle strategie a livello di istituto. La recessione economica degli anni '70 non solo ha indotto i governi a contenere i finanziamenti alla scuola, ma ha anche creato un clima politico di tipo conservatore, con la conseguente riduzione delle iniziative dell'Amministrazione centrale. Inoltre, lo studio comparato dei sistemi scolastici ha permesso di constatare che le grandi riforme non sono state coronate da successo, come nel caso della scuola di secondo grado in Italia, o si sono mostrate inapplicabili, come nel caso della legge quadro proposta dal ministro Haby in Francia.

In particolare, si è visto che la formazione in servizio degli insegnanti, se si voleva che fosse efficace, doveva essere attuata a livello di istituto, tanto più che lo stesso svilupparsi del principio della partecipazione, da un lato, obbli-

nistrativi. Si tratterebbe cioè di creare una Amministrazione scolastica a base regionale che sia compatibile con i principi della gestione sociale attribuendo al Ministero della Pubblica Istruzione esclusivamente funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento degli uffici periferici e dell'intero sistema scolastico. Si veda, in questo senso, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, IX Legislatura, *Disegni di Legge e Relazioni, Proposta di Legge Riforma del Ministero della pubblica istruzione e degli organi collegiali; riordinamento delle competenze scolastiche degli enti locali*, d'iniziativa dei deputati FERRI e Altri (PCI), presentata il 23 gennaio 1984, Doc. N. 1172.

<sup>4</sup> Ci riferiamo a D. HOPKIN, *L'auto-analyse de l'établissement scolaire: un moyen d'améliorer le fonctionnement de l'école. Etude préliminaire*, ISIP, Document de travail N. 1, ACCOL, euven 1985. Il progetto ISIP (International School Improvement Project), organizzato dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici) e coordinato dal CERI (Centre for Educational Research and Innovation), ha visto coinvolti 14 Paesi, durante gli anni 1982-1986, ed è consistito in una serie di seminari di studio e di ricerche. Le esperienze di autoanalisi dell'istituto scolastico considerate sono 36 e sono state attuate nei seguenti Paesi: Australia 9, Belgio 1, Regno Unito 7, Canada 1, Danimarca 1, Francia 2, Olanda 1, Nuova Zelanda 1, Norvegia 2, Svezia 1, Svizzera 1, Stati Uniti 10.



gava il corpo docente a rendere conto del proprio operato e, dall'altro, stimolava gli insegnanti migliori ad adeguare i programmi ai bisogni degli alunni.

Il miglioramento delle condizioni di insegnamento diventava cioè sempre più un problema per ogni singola scuola, dal momento che l'obiettivo di riorganizzare l'intero sistema appariva sempre meno raggiungibile: emergeva dappertutto la necessità di provvedere a una adeguata diagnosi dei bisogni, cui far seguire una sommaria raccolta dei dati necessari per avviare azioni coordinate che l'eventuale supervisione del capo di istituto avrebbe fornito delle opportune garanzie di legittimità.

Si è così configurata l'autoanalisi dell'istituto come ispezione sistematica (descrittiva e analitica) cui un collegio dei docenti o un capo di istituto sottopongono il funzionamento effettivo della scuola. I casi considerati mostrano che si tratta di creare una struttura sistemica di azioni coordinate e non di fare una semplice riflessione su un dato tema.

Si procede anzitutto a raccogliere informazioni utili sulla situazione in cui versa l'insegnamento, sulle modalità secondo cui vengono svolte le diverse funzioni, sugli obiettivi perseguiti dai singoli docenti e sui risultati effettivamente conseguiti. Tale riflessione si effettua mediante un lavoro a gruppi e ha come scopo, diretto o indiretto, il miglioramento della scuola stessa. Da qui il fatto che la procedura adottata sia propria di ogni singola scuola e possa differire nei tempi e nei modi da un istituto all'altro.

Le ragioni che portano a fare una autovalutazione sono state individuate o nella volontà di migliorare le condizioni di vita dell'istituto stesso o nella necessità di dover rendere conto all'autorità competente circa i risultati di fatto conseguiti. Tale rendiconto di per sé non comporta alcun miglioramento dell'istituzione; tuttavia, trattandosi di processi di insegnamento o dei risultati conseguiti dagli alunni, bisognerà, nel primo caso, fare attenzione al comportamento deontologico dei docenti e, nel secondo caso, compiere una verifica dei principi pedagogici che toccano la qualità dell'esperienza scolastica degli alunni.

Anche se non è ancora provata l'esistenza di un rapporto certo tra metodi di insegnamento e risultati scolastici degli alunni né esiste ancora una teoria generale della professione docente che dica in che cosa consista un buon codice di comportamento, è certo comunque che una autoanalisi dell'istituto scolastico, anche se fatta per il solo motivo di dover rendere conto del proprio operato, porta tutti i docenti coinvolti in tale analisi a mettersi in discussione e a interrogarsi sui risultati, collegialmente o individualmente, conseguiti.

Per quanto concerne l'origine della decisione di procedere a una autoanalisi dell'istituto scolastico, essa può essere esterna, cioè dipendere da sollecitazioni esterne o venire imposta da una norma di legge, oppure interna, cioè voluta dal Consiglio di istituto, o dal Collegio dei docenti, o dal capo di istituto che si propongono di sottoporre a valutazione i processi di insegnamento adottati.

Nel primo caso, è maggiore il rischio derivante da una mancanza di entu-



siasmo o dal pericolo di falsare la realtà. Occorre comunque tenere presenti gli aspetti economici di un'operazione che certamente richiede tempo ed esige l'apporto di esperti e consulenti. Inoltre, bisogna garantire il carattere confidenziale alle informazioni che si vanno raccogliendo e provvedere a un corretto negoziato tra esperti, consulenti e personale coinvolto, poiché se esiste un diritto pubblico all'informazione esiste pure un diritto privato alla discrezione.

Infine, l'autoanalisi dell'istituto scolastico può assumere un carattere generale, come quando ci si propone di perseguire l'autonomia gestionale, cioè la capacità di risolvere da sé i propri problemi, oppure un carattere particolare, come quando ci si pone l'obiettivo di migliorare l'insegnamento di una determinata disciplina o di introdurre una data innovazione o di valutare una specifica sperimentazione.

Nel caso si procedesse al conferimento di un'autentica autonomia gestionale, cioè amministrativa e didattica, di contenuti e di metodi, ai singoli istituti scolastici, si potrebbe stabilire al tempo stesso una norma di legge che impegni l'istituto a rendere conto in maniera adeguata del proprio operato fissando le condizioni da soddisfare per il mantenimento dell'autonomia. Si tratterà allora di introdurre sin dall'inizio una autoanalisi di istituto a carattere generale, tale cioè da non escludere nessuno degli aspetti che appunto caratterizzano l'autonomia attribuita.

#### b) Contenuti e metodi per una autoanalisi di istituto

1. Una istituzione può ritenersi autonoma quando ha la capacità di risolvere i problemi che la riguardano. Ora, fra tali problemi, ci sono anzitutto quelli concernenti la sua organizzazione.

Una organizzazione è sana<sup>5</sup>, quando a) garantisce una corretta amministrazione dei mezzi necessari per l'adempimento dei compiti che le sono propri; b) assicura le funzioni di «manutenzione» dei meccanismi che la caratterizzano; c) possiede un'autonoma capacità di risolvere i problemi che si vanno ponendo.

Per quanto riguarda la corretta amministrazione, si tratta anzitutto di provvedere a precisare gli obiettivi perché non diano luogo a interpretazioni equivoche o ambivalenti; in secondo luogo, occorre mantenere una adeguata comunicazione perché i messaggi pervengano tutti a destinazione senza ambiguità di contenuto o di significato; in terzo luogo, bisogna che la ripartizione dei poteri avvenga nella sua forma ottimale, sia cioè fondata essenzialmente sulla competenza tecnica che legittima il conferimento di un dato potere.

Se passiamo poi alle funzioni di «manutenzione», viene, anzitutto, la necessità di utilizzare le risorse, sia in materiali sia in personale, dal momento che

<sup>5</sup> Per la classificazione qui adottata, ci riferiamo a M.B. MILES, *Organizational Health: Figure and Ground*, in R.O. CARLSON (ed.), *Change Processes in Public School*, 1965, cit. da D. HOPKINS, *op. cit.*, p. 50.



ogni sfruttamento inadeguato porta inevitabilmente al malcontento e ad atteggiamenti demotivati; in secondo luogo, è necessario garantire a qualunque prezzo la coesione del personale, per evitare che conflitti e gelosie abbiano a minare dall'interno l'intera struttura organizzativa; in terzo luogo, occorre fare in modo che il morale sia sempre alto, perché la routine e le inevitabili frustrazioni non abbiano ad affievolire lo slancio originario del progetto iniziale.

Infine, considerando la capacità di risolvere i problemi, si constata, in primo luogo, che senza una sufficientemente ampia facoltà di procedere ad innovazioni ogni organizzazione invecchia rapidamente e muore; mentre, in secondo luogo, una mancanza di adeguata autonomia paralizza la creatività del personale; e, in terzo luogo, questa stessa mancanza impedisce quella facoltà di adattamento che caratterizza ogni organismo vitale. Da ultimo, assume rilevanza il fatto che senza una giustificazione esauriente delle soluzioni adottate per la soluzione dei problemi, l'organizzazione perde rapidamente credibilità e, nella migliore delle ipotesi, viene ignorata da tutti, perde cioè di rilevanza sociale.

Definite in questo modo le caratteristiche di una buona organizzazione, possiamo passare a indicare, in particolare, quali siano le operazioni prioritarie da compiere perché una istituzione possa essere in grado di risolvere i problemi che la riguardano e così avere il diritto alla autonomia gestionale.

Perché una scuola possa essere in grado di risolvere i problemi che la riguardano, deve essere capace di: 1) fare una diagnosi circa i mezzi di comunicazione necessari e sufficienti per prendere conoscenza dei problemi che la concernono e per definire in maniera chiara i suoi obiettivi, altrimenti il problema stesso sarà controverso; 2) mobilitare le risorse disponibili, avvalendosi degli organi interni capaci di utilizzarle e ricorrendo ad aiuti esterni nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio; 3) galvanizzare e coadunare i suoi membri dando loro la consapevolezza che le decisioni dipendono da loro; 4) seguire lo sviluppo delle iniziative senza lasciarsi coinvolgere emotivamente nelle vane operazioni e sottoponendo l'intero processo a valutazione.

Si tratterà pertanto di migliorare la capacità organizzativa: 1) rendendo chiara la comunicazione; 2) formulando correttamente gli obiettivi; 3) facendo emergere le contraddizioni e le interdipendenze; 4) migliorando il lavoro in gruppo; 5) addestrandosi alla risoluzione dei problemi; 6) prendendo le decisioni in modo tale da convincere, circa la bontà di una data decisione, coloro che poi devono applicarla; 7) adottando un determinato cambiamento solo nella misura in cui è necessario per risolvere il problema considerato.

2. Se queste sono le capacità prioritarie che una scuola deve possedere perché possa godere di autonomia gestionale, va da sé che esse costituiscono il contenuto attorno al quale verterà in prima istanza l'autoanalisi dell'istituto scolastico. Per quanto concerne la metodologia da adottare, si possono distinguere quattro fasi significative: a) preparazione, b) analisi, c) esecuzione, d) istituzionalizzazione.



La fase di preparazione procede in cinque tappe: 1) assicurarsi che esista all'interno dell'istituto un clima generale favorevole per quanto concerne le modalità di gestione e la regolamentazione dell'organizzazione; 2) negoziare l'iniziativa di fare l'analisi di istituto con i gruppi interni ed esterni interessati; 3) fare appello al concorso di tutte le categorie del personale o almeno fare attenzione a che siano tutte rappresentate; 4) avanzare a piccoli passi, non pretendendo di fare tutto in una volta, e incominciare con un'analisi pilota interna; 5) se occorre, avviare la formazione del personale alla risoluzione dei problemi nel momento stesso in cui si inizia l'analisi interna.

La fase di analisi comprende otto momenti: 1) si incomincia verificando che le analisi secondarie o particolari previste si riferiscano a compiti importanti; 2) si procede poi assicurandosi che il personale accetti il metodo di analisi proposto e, qualora ciò non si verificasse, provvedendo agli adattamenti del caso; 3) si determinano, tramite negoziato, i principi relativi al carattere confidenziale delle informazioni che si andranno raccogliendo, unitamente ai criteri di valutazione che verranno adottati; 4) sarà di grande importanza prevedere scadenze precise in modo da evitare l'illusione di ottenere rapidamente risultati determinati; 5) il personale coinvolto nell'analisi d'istituto dovrà essere stato formato, o almeno venire formato durante il procedere dell'operazione, al lavoro in gruppo, all'arte di prendere le decisioni e alla risoluzione dei problemi; 6) i gruppi di lavoro che verranno organizzati dovranno avere carattere temporaneo o essere costituiti appositamente per compiti specifici; 7) tutti i dati raccolti saranno sottoposti a una puntuale verifica; 8) infine, ove occorra, bisognerà essere pronti a presentare un rapporto ufficiale sull'analisi svolta.

La fase di esecuzione è distinta solo logicamente dalla fase di analisi, in quanto molti provvedimenti andranno presi man mano che se ne scoprirà la convenienza. Comprende i momenti seguenti: 1) partendo dal rapporto di analisi, verranno anzitutto determinati gli ambiti che saranno oggetto di miglioramento; 2) si provvederà subito alla costituzione di gruppi temporanei incaricati di assolvere a compiti particolari; 3) sarà molto importante fare attenzione affinché i gruppi trasmettano i dati raccolti a tutto il personale; 4) bisognerà poi pervenire il più rapidamente possibile a stabilire un accordo sui punti attorno ai quali deve avvenire il riorientamento dell'istituto; 5) infine, una condizione essenziale sarà quella di procedere alle riforme del caso mettendo in opera adeguate iniziative di formazione in servizio del personale, così che l'attuazione di una data riforma sia effetto di quella formazione.

La fase di istituzionalizzazione consiste nel fatto che la analisi d'istituto deve entrare a far parte delle tecniche di conduzione di ciascuna scuola. Si tratterà 1) di includere la raccolta dei dati e la loro analisi tra le attività correnti di istituto e 2) di dotare l'insieme del corpo docente della capacità di risolvere i propri problemi e, in particolare, quella di intraprendere e supervisionare le proprie autoanalisi.



## La valutazione dei processi di formazione come strategia di politica scolastica

Simili procedure non sono di per sé stesse infallibili e l'intero processo di analisi d'istituto dovrà essere sottoposto a valutazione sia da parte degli operatori coinvolti sia da parte di esperti appositamente incaricati. Si parla qui di valutazione interna e di valutazione esterna, come di due forme complementari di ricerca valutativa per la quale esistono ormai metodologie precise e sperimentate<sup>6</sup>.

La valutazione interna è compito dello stesso personale che compie l'autoanalisi dell'istituto scolastico o che comunque è soggetto attivo di un dato processo di formazione o di intervento sociale. Essa è una valutazione di efficienza, considera cioè i risultati ottenuti in relazione ai mezzi adottati ed è di natura pedagogica. La valutazione esterna invece è un'operazione tecnica appositamente commissionata da un'autorità interessata a degli esperti perché valutino, cioè soppesino i risultati in relazione a specifici obiettivi in vista di una loro valorizzazione per una eventuale disseminazione o per un loro consolidamento istituzionale. Si tratta quindi di una valutazione di efficacia, di natura politica.

La metodologia da noi proposta considera le singole fasi di un processo distinguendo 1) l'analisi del problema; 2) la definizione degli obiettivi; 3) la determinazione degli utenti; 4) la strutturazione del progetto e 5) la sua attuazione. Ci sarà poi 6) una prima verifica dei risultati seguita 7) dalla fase di disseminazione eventuale e 8) da una ricerca sugli effetti a medio termine delle innovazioni introdotte. In ciascuna di queste fasi (raggruppabili in caratteristiche di contesto, di ingresso, di processo, di prodotto), occorre analizzare quali siano i comportamenti delle persone coinvolte, individuando gli ostacoli incontrati (per esempio, di valore, di potere, psicologici e materiali) e le strategie adottate per superarli. Queste strategie potrebbero essere di tipo empirico-razionale, giuridico-amministrativo, normativo-rieducativo (come quando, nella pubblicità, si cerca di introdurre nuove norme di comportamento «rieducando» gli utenti).

Vale la spesa di notare qui i rischi che possono ridurre e vanificare la validità di una valutazione. Gli obiettivi di un progetto sono a volte talmente generici da risultare vaghi e oscuri. Nascono spesso conflitti tra amministratori responsabili dell'istituzione scolastica, capi di istituto, personale docente, ecc., circa l'utilità di perseguire determinati obiettivi comunque definiti. Talvolta i mezzi messi a disposizione sono talmente scarsi che non è possibile attuare una corretta valutazione.

<sup>6</sup> Il metodo qui proposto è stato da noi adottato durante la attuazione della prima serie di progetti pilota per la transizione dalla scuola alla vita attiva, promossi dalla Commissione delle Comunità Europea e attuati tra il 1978 e il 1982. Indicazioni operative adeguate si possono trovare in *La valutazione dei processi di formazione*, Comune di Milano, C.I.E. (Centro per l'Innovazione Educativa), Materiali e Documenti di Lavoro, n. 34, Milano, aprile 1984.



Il pericolo maggiore consiste però nella richiesta di valutazione fatta al solo scopo di giustificare un determinato programma di attività, con l'intento di mettere in evidenza e pubblicizzare solo determinati risultati. In altre occasioni c'è il rischio che venga richiesto di fare una valutazione al fine di differire un intervento che invece sarebbe necessario oppure per coprire il fallimento di una determinata decisione politica.

In particolare, la valutazione delle analisi di istituto è piena di difficoltà. Si tratta di procedere a una valutazione a due stadi: prima per individuare correttamente le condizioni della scuola nel momento in cui si decide di effettuare l'autoanalisi e dopo per verificare se le misure concordate sono state adottate e quali effetti hanno prodotto sull'insegnamento, sui singoli insegnanti, sul personale non docente, sugli alunni, ecc. Ma non basterà considerare il prima e il dopo. È essenziale, in un processo di valutazione, verificare come i dati concernenti ciascuna di queste categorie siano stati previsti e come sono stati osservati, collegandoli con le circostanze logiche nello stadio di previsione e con le circostanze empiriche nello stadio di osservazione dei risultati.

Da questa complessità nasce la necessità del ricorso agli esperti esterni alla scuola. Non si tratta di ricorrere a metodi tecnocratici, ma di fare sì che il personale dell'istituto faccia una diagnosi corretta con l'assistenza di persone competenti e sperimentate. Ogni distretto potrebbe avere i propri specialisti e potrebbe essere compito del Consiglio distrettuale organizzare la valutazione delle autoanalisi di istituto.

Tali consulenti devono operare sul posto, gomito a gomito con gli interessati alle analisi di istituto e alla loro valutazione. Essi dovranno essere associati fin dall'inizio al personale della scuola per elaborare congiuntamente il piano di intervento, seguirne lo sviluppo, valutare la qualità delle operazioni compiute. Toccherà loro adattarsi alle esigenze del personale della scuola modificando i propri punti di vista e la documentazione di cui dispongono. Il personale della scuola avrà bisogno di appositi corsi orientati sia all'adempimento di compiti sia alla conduzione delle riunioni. I consulenti, a loro volta, dovranno prendere coscienza del sostegno che viene loro dalle diverse componenti scolastiche, ma dovranno fare attenzione ad applicare essi stessi le regole che impongono agli altri.

Questi consulenti esterni potranno avere un molo di animazione. Dovranno accertarsi che alla valutazione segua realmente un miglioramento. Sarà loro compito creare appositi organi sussidiari (per esempio, di valutazione o di realizzazione di una determinata fase dell'analisi di istituto), e inoltre verificare che tutti siano presenti alle riunioni e che tutti adempiano i compiti loro attribuiti. Le prime fasi dell'autoanalisi devono essere dedicate appunto ai compiti affidati a ciascuno e alla relazione che essi hanno con la vita dell'istituto.

A tale effetto, sarà bene iniziare con un'analisi pilota per poi insistere sugli aspetti particolari che ne emergono e che sono attinenti a questioni di fondo in





modo da coinvolgere progressivamente tutto il personale della scuola, e agganciare poi l'autoanalisi con una valutazione dei programmi o magari anche con semplici questioni di procedura. Occorrerà verificare che la scuola nel suo insieme sia disposta a fare l'autoanalisi. E quando diciamo «scuola», intendiamo tutti gli organi interessati: dalle autorità centrali, che presiedono alla Amministrazione, fino alle singole componenti dei Consigli di istituto. Sarà compito dell'équipe di valutazione esterna tenere conto della diversità degli interessi di queste componenti: i responsabili dell'Amministrazione saranno più interessati alle idee, all'organizzazione e ai risultati; il capo di istituto invece si preoccuperà maggiormente degli atteggiamenti dei docenti, delle procedure e dei problemi organizzativi; gli insegnanti infine presteranno più attenzione alle procedure, ai problemi personali, ai metodi, ai programmi e alle funzioni.

Come si vede, la valutazione dei processi formativi e delle stesse procedure di autoanalisi non è solo una questione pedagogica; essa mostra tutta la sua dimensione politica in quanto da essa dipende la legittimazione giuridica dell'autonomia degli istituti scolastici, dal momento che non sarà lecito conferire alcuna forma di autonomia gestionale a istituti che non siano in grado di risolvere da sé stessi i loro problemi. Tale capacità potrà risultare dalla valutazione interna dell'autoanalisi effettuata, ma non vi è dubbio che l'autorità scolastica dovrà predisporre appositi sistemi di valutazione esterna al fine di poter comparare tra loro i risultati conseguiti anche a medio termine. Sarà in effetti solo dopo una tale valutazione che si potranno prendere decisioni in merito agli standard cui i singoli istituti dovranno attenersi e ai finanziamenti che andranno loro concessi. Analogo discorso va fatto per quanto concerne il sostegno alla conduzione didattica.

### **Le strutture di sostegno alla conduzione didattica**

Quando si parla di strutture di sostegno si pensa a quelle relative alla pratica didattica, concernenti cioè la creazione di supporti didattici, la messa in opera di tali supporti, la divulgazione delle risorse, i consigli tecnici dati a singoli docenti unitamente al loro addestramento immediato e all'incoraggiamento morale offerto a ciascuno. Per introdurre processi innovativi, però, queste strutture relative alla pratica didattica non bastano. Facendo riferimento a esperienze condotte in vari Paesi<sup>7</sup> possiamo distinguere il sostegno esterno dal sostegno interno. Il sostegno esterno viene identificato in 4 macro-ruoli.

Occorrono anzitutto persone capaci di fungere da «catalizzatori» delle istituzioni per impedire che in esse prevalga l'immobilismo e il mantenimento dello *status quo*. Il loro ruolo è quello di rendere un problema così evidente alla

<sup>7</sup> Ci riferiamo qui alle esperienze condotte da M. HUBERMAN e da lui stesso presentate in un apposito seminario organizzato dall'OPPI (Organizzazione per la Preparazione Professionale degli Insegnanti), nei giorni 16-18 luglio 1985. Si veda, in merito, *Il sostegno interno ed esterno alla scuola nell'attuazione dei processi di innovazione*, a cura di A. ROVETTA, «OPPI documenti», N. 27, Milano 1985.

coscienza professionale dei docenti all'interno dell'organizzazione scolastica da far maturare la necessità-volontà di agire.

In secondo luogo, sono necessarie persone con funzione di facilitatori, cioè capaci di far apprendere comportamenti di autodeterminazione nei gruppi professionali, quali: saper esprimere l'insoddisfazione confusa e soggettiva, sino a trasformarla in una condivisa domanda di cambiamento (analisi dei bisogni e individuazione dei problemi e della fattibilità); strutturare la decisione in termini collettivi e rispettosi dei vincoli operativi propri delle organizzazioni complesse; procedere all'analisi-diagnosi dei problemi in termini didattici, ossia professionali, senza sconfinare nel sociologismo o nello psicologismo universalistico, paralizzante dal punto di vista operativo.

In terzo luogo, sono necessari dei consiglieri tecnici, che in presenza di progetti innovativi siano capaci di produrre soluzioni e di spiegare perché una tecnica o un progetto debbano essere preferiti o scelti.

Infine, occorrono documentalisti, che fungano da agenti di collegamento tra il singolo insegnante e il problema da risolvere, oppure tra il singolo docente e gli altri docenti che hanno analoghi problemi professionali-didattici. Si tratta di persone altamente qualificate capaci di partecipare attivamente a tutti i problemi e difficoltà che si incontrano quando si è in piena attuazione di un'innovazione.

Essi devono essere in grado di mantenere i collegamenti tra la scuola e le diverse centrali della ricerca e dell'aggiornamento; devono avere una vasta conoscenza di materiali e tecniche che possono essere introdotti in via alternativa ogni volta che si tratta di risolvere problemi parziali e immediati; devono conoscere il progetto di cambiamento e avere sufficiente duttilità per proporre tutte le modifiche, i cambiamenti di rotta, i ripiegamenti che si dovessero rendere necessari; soprattutto devono disporre di un vasto archivio di documentazione con «materiale pronto per l'uso».

Ma le strutture di sostegno esterne non bastano. Occorre anche assicurare un sostegno interno alla scuola per aiutare il singolo insegnante a risolvere i piccoli problemi quotidiani che gli alunni pongono in modo urgente. L'autoanalisi dell'istituto scolastico, nella maggior parte dei casi, metterà in luce che non occorrono innovazioni di struttura particolarmente significative concernenti l'istituto, bensì semplici pratiche innovative idonee a rispondere in maniera più adeguata a precisi bisogni degli alunni. A tali esigenze potrà rispondere un docente sperimentato, appositamente deputato a svolgere 6 micro-ruoli.

Si tratta anzitutto di aiutare i docenti a creare i propri supporti didattici partendo dalle teorie e ipotesi pedagogiche, dai sussidi presenti sul mercato, dalle opere di divulgazione scientifica, dalle diverse analisi della disciplina che singoli autori possono proporre. Occorre poi garantire un sostegno alla messa in opera di determinati sussidi o di particolari metodologie per evitare che mezzi



validi vengano abbandonati solo perché i primi risultati non corrispondono alle aspettative. Sarà inoltre compito del consulente interno garantire una conoscenza adeguata delle risorse disponibili ricorrendo anche a materiali prodotti da altri insegnanti o che sembrano obsoleti solo perché non sono stati valorizzati. Il ruolo di consulenza si esplica altresì sotto forma di consigli tecnici intesi anche come una sorta di verifica permanente del valore strumentale di una data disciplina. Viene poi la dimensione tutoriale del consulente, che aiuta l'insegnante a garantire la correttezza del processo di insegnamento, evitando di sottrarsi agli adempimenti richiesti dalle condizioni di realtà in cui si attua il processo di apprendimento. Infine, il consulente dovrà svolgere la funzione di confidente o di «specchio» in modo che il docente possa esplicitare e chiarire a sé stesso le emozioni, i dubbi, i problemi, i sentimenti e i comportamenti di cui è intessuta la pratica scolastica, soprattutto se collocata in un ambito di gestione sociale dove il rischio di interventi indebiti da parte di colleghi o genitori è particolarmente presente.

Sostegno esterno e sostegno interno faranno riferimento a una apposita struttura tecnico-professionale non necessariamente identificata in un centro fisicamente localizzato in un edificio. Le ricerche empiriche finora analizzate mostrano che la credibilità dei consulenti aumenta se sono insegnanti che continuano a prestare il loro servizio scolastico e se sono in grado di instaurare contatti interpersonali molteplici, senza apparire come accentratori di potere. Ciascuno di essi potrà avere competenze diversificate da mettere a disposizione dei colleghi in modo continuativo e organico.

A tale effetto, si potranno creare, forse in ogni distretto, dei Centri di aggiornamento come articolazioni periferiche degli IRRSAE (Istituti Regionali di Ricerca, Sperimentazione, Aggiornamento Educativi); bisognerà, però, che il sistema di sostegno appaia come una struttura tecnico-professionale, il più possibile lontana dai sistemi burocratici e politici e il più possibile vicina alle situazioni proprie del lavoro scolastico. Il singolo consulente sarà tanto più credibile quanto più proviene da una sede di legittimazione tecnico-professionale non collegata a determinati orientamenti ideologici o partitici. Tuttavia, la consulenza, sia esterna sia interna, dipenderà molto anche dal clima che esiste nella scuola.

I Centri distrettuali di aggiornamento, per acquisire una adeguata legittimazione tecnico-professionale, dovranno funzionare come organismi di routine scolastica così che la consulenza appaia come un servizio integrato nella vita scolastica, al quale, i singoli istituti, nella piena consapevolezza della loro autonomia, potranno liberamente fare ricorso provvedendo direttamente a coprire i costi necessari. Si tratta cioè, non di creare un ennesimo servizio gratuito a spese dello Stato, bensì di mettere a disposizione delle scuole servizi tecnico-professionali che saranno apprezzati in base all'utilità che i singoli insegnanti ne potranno ricavare. I costi complessivi saranno certamente bassi poiché sarà

necessario un numero ristretto di docenti distaccati, parzialmente o temporaneamente, dalla scuola di appartenenza, coadiuvati da esperti estranei all'Amministrazione che verranno retribuiti con i fondi delle casse scolastiche, sulla base delle prestazioni effettuate.

### **Conclusione: partecipazione e sistema educativo integrato**

Riteniamo che l'autonomia degli istituti sia compatibile solo con una Amministrazione decentrata. Tuttavia, il decentramento amministrativo non sarà sufficiente se i singoli istituti non posseggono la capacità di risolvere da sé stessi i propri problemi. A tale fine, è necessario ricorrere a forme di autoanalisi di istituto, mentre, sistemi adeguati di valutazione e strutture tecnico-professionali di sostegno possono conferire le condizioni necessarie e sufficienti per la legittimazione giuridica dell'autonomia gestionale.

Ci siamo limitati a considerare la scuola in sé, prescindendo dal fatto che i processi formativi ormai avvengono in un sistema policentrico costituito da agenzie di formazione di cui la scuola è, forse, la principale (almeno in linea di diritto), ma non l'unica. Attribuendo ad essa il ruolo di riflessione critica sull'azione educativa svolta dalle diverse agenzie, bisognerà concepire i singoli istituti scolastici come collocati all'interno di un «ecosistema» culturale con la funzione specifica di mantenerne gli equilibri. Sarà così possibile costituire un sistema integrato di formazione e avviare un processo educativo differenziato capace di garantire la qualità dell'educazione<sup>8</sup>.

Sarà però necessario non solo definire le autonomie dei singoli istituti, ma anche individuare le specializzazioni funzionali delle altre agenzie di educazione e le caratteristiche dei diversi "ecosistemi", identificabili nei distretti scolastici, chiamati a costituire, in virtù della gestione sociale, un universo politico-culturale armonico e differenziato.

A tale effetto, occorrerà anzitutto definire lo spazio di libertà e di autonomia che gli insegnanti e le istituzioni educative possono avere per costituirsi agenti di cambiamento sul piano individuale e collettivo. Occorre poi precisare quali legami e collegamenti interattivi gli agenti di innovazione, siano essi singoli docenti o istituti di formazione, debbano mantenere con le gerarchie istituzionali e politiche che, ovviamente, la gestione sociale non potrà sopprimere.

Una tale interazione può servire da motore o da freno e non c'è chi non veda come, per esempio, i meccanismi di finanziamento e di rendicontazione abbiano un ruolo determinante nella dialettica che si instaura tra potere politi-

<sup>8</sup> Un'esperienza del genere è stata attuata in 20 aree della Lombardia dall'Oppi, per incarico del Settore Coordinamento della Regione Lombardia e per iniziativa dell'Assessore Rampa, tra il 1982 e il 1985, nel quadro di un progetto per l'educazione alla salute, che ha visto coinvolti 340 operatori provenienti da Scuole, Unità Socio-Sanitarie Locali, Enti locali, Comitati di genitori, Associazioni culturali, e ha interessato 1.230 docenti e capi di istituto nonché 11.523 alunni compresi nella fascia di età dai 3 ai 18 anni. Per la documentazione in merito, si veda *Un itinerario sperimentale verso l'integrazione dei servizi*, a cura di I. DASSORI, OPPI documenti, N. 29-30, Milano 1986.



co e innovazione. Un'innovazione, inoltre, può deperire e annullarsi se non è sostenuta e alimentata. Nel caso di autonomia gestionale, con quali criteri verrà «decretata» la diffusione di un'innovazione soprattutto quando si tratta di un cambiamento che è effetto della originalità didattica-pedagogica di un determinato collegio di docenti e che produce effetti diversi in diversi «ecosistemi»? Toccherà ai politici potenziare le strutture di sostegno che rendono possibile lo sviluppo di un'innovazione, anche perché, se è vero che un'innovazione tira l'altra, occorre però dare vita agli elementi rigeneratori del processo innovativo al fine di mantenere la capacità creatrice di comportamenti nuovi e di significati autentici che caratterizzano la qualità della vita<sup>9</sup>.

Sarà questo uno dei compiti prioritari degli organi della gestione sociale: Consigli scolastici regionali, Consigli scolastici distrettuali, Consigli di istituto. Si tratta di compiti eminentemente di carattere politico che gli organi collegiali, anche se dotati di autonomia gestionale, non potranno affrontare se non saranno sostenuti e avvalorati nelle loro decisioni da valide équipes di valutazione capaci sia di fare emergere da ogni innovazione gli elementi trasmissibili ad altri individui o istituzioni che si trovano in situazioni analoghe a quelle di coloro che hanno operato l'innovazione, sia di scoprire le caratteristiche di trasferibilità di certe realizzazioni perché possano essere collocate altrove, in contesti differenti, ma in grado di accogliere lo stimolo innovativo.

<sup>9</sup> Facciamo qui riferimento a una ricerca da noi stessi condotta nel quadro della ATEE (Association for Teacher Education in Europe), tra il 1984 e il 1986, e i cui risultati sono stati raccolti in *Gli insegnanti europei di fronte all'innovazione*, a cura di F. VANISCOTTE, Comune di Milano, C.I.E., Materiali e Documenti di Lavoro, n. 46, in corso di stampa. Si veda anche R. CALZECCHONI, *Vincoli e possibilità. Il significato dell'autonomia della scuola*, in «Progetto Scuola», n. 19, giugno 1987, pp. 2-5.

