

## Il POF tra autonomia didattica, autonomia organizzativa, autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo

di **Silvano Tagliagambe**

L'apertura al territorio delle istituzioni scolastiche (filtrata dalla chiusura operativa, a tutela della loro autonomia e della specificità della loro missione) significa, ovviamente, anche dialogo e interazione con gli altri sistemi presenti all'interno di esso, in particolare di quelli che agiscono nel campo della formazione. E' in questo quadro che si colloca il problema dell'integrazione tra sistemi formativi, oggi cruciale e ineludibile.

Non è un caso che proprio lo strumento che reca norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, e cioè il DPR n. 275, nel declinare concretamente questo concetto di autonomia nelle diverse accezioni ponga in evidenza (art.4, comma 6) la "necessità di facilitare i passaggi tra i diversi tipi e indirizzi di studio, di favorire l'integrazione tra sistemi formativi, di agevolare le uscite e i rientri tra scuola, formazione professionale e mondo del lavoro". E il successivo art. 6, quello dedicato specificamente all'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, al comma g) precisa che tra gli obiettivi che rientrano nell'ambito di quest'ultima e che le istituzioni scolastiche, "singolarmente o tra loro associate", devono curare con particolare attenzione vi è "l'integrazione fra le diverse articolazioni del sistema scolastico e, d'intesa con i soggetti istituzionali competenti, fra i diversi sistemi formativi, ivi compresa la formazione professionale".

Qui ci troviamo di fronte a un problema di estrema complessità e rilevanza, che costituisce un'autentica sfida, non solo sul piano teorico, ma anche e soprattutto su quello dell'organizzazione pratica dei sistemi formativi. E' infatti del tutto evidente che un obiettivo del genere presuppone la **commensurabilità tra i sistemi formativi**, cioè l'individuazione e la fissazione di unità di misura e di parametri di valutazione comuni condivisi, per consentire a chi passa da un sistema all'altro di farlo portandosi dietro e vedendosi riconosciuta una parte, almeno, del bagaglio di esperienze e conoscenze acquisite. Questa esigenza è ben presente nel D.P.R. n. 275, che non a caso prevede, nel comma 3. dell'art. 10- "*Verifiche e modelli di certificazione*" la seguente linea d'intervento: " Con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione sono adottati i nuovi modelli per le certificazioni, le quali indicano le conoscenze, le competenze, le capacità acquisite e i crediti formativi riconoscibili, compresi quelli relativi alle discipline e alle attività realizzate nell'ambito dell'ampliamento dell'offerta formativa o liberamente scelte dagli alunni e debitamente certificate". Come si vede, qui vengono introdotti termini (conoscenze, competenze, capacità) correlati a un problema pratico di grande impatto e incidenza, quello della definizione e determinazione di "crediti formativi riconoscibili". Vale quindi la pena cercare di uscire dalle secche dell'ambiguità e dell'indeterminatezza semantica, che caratterizzano sovente l'uso dei termini suddetti, e che costituiscono un ovvio impedimento intanto a ogni discorso serio e rigoroso sul tema in oggetto, e, ancor di più, a ogni intento di valutazione o, addirittura, di misurazione di ciò che sta dietro queste parole. Il primo nodo da sciogliere quando ci

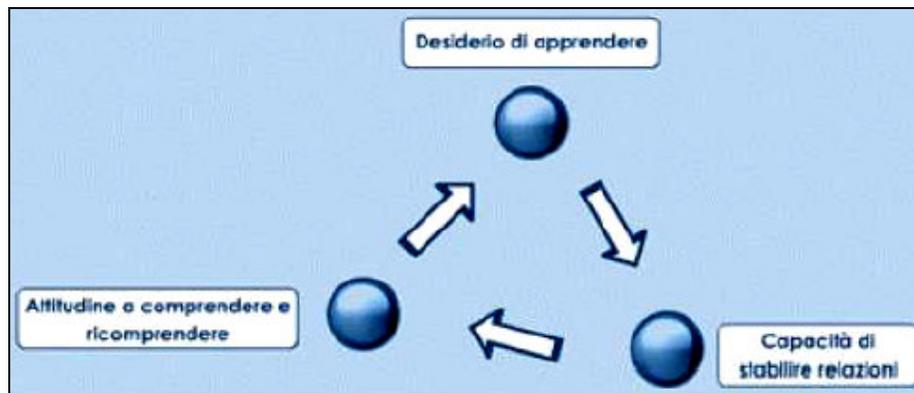
si propone di chiarire l'esigenza posta dal citato art. 10 del D.P.R. n. 275 è dunque quello relativo all'esigenza di evitare, il più possibile, di cadere nella trappola della "variazione di significato" e di cercare di definire bene ciò di cui si parla. Questo vuol dire capire e chiarire quali siano le differenze tra termini come "**competence**" (o "competency", da alcuni introdotto come vocabolo tecnico della letteratura specialistica) e, rispettivamente, capacity, skill, performance, expertise o, in italiano, competenza, capacità, abilità, esecuzione, perizia. Non si tratta di un'esigenza puramente terminologica; è fin troppo ovvio che sempre in agguato, dietro la confusione tra questi termini, sta il pericolo della mancanza di chiarezza concettuale.

### Lo Scenario Europeo

Il memorandum della commissione europea sull'Istruzione e la formazione continua, presieduta da Oliver Brunet, offre, a proposito del problema dell'istruzione e della formazione, un respiro lungo, teso ad estendere considerevolmente le coordinate temporali e spaziali che debbono essere poste alla base del progetto formativo. Per quanto riguarda il tempo, infatti, questo rapporto richiama all'esigenza di porsi in una prospettiva longitudinale che sia capace di fare convivere, nello stesso programma educativo, le cinque età generazionali:



nella prospettiva di un disegno senza confini temporali, che assuma come parametro di giudizio i processi evolutivi di potenziamento (**empowerment**), vale a dire l'unico criterio in grado di evitare le forzature economicistiche che pretenderebbero di valutare l'apprendimento in termini assoluti e quantitativamente definibili. Non a caso è proprio questo il parametro per giudicare l'efficacia dei processi formativi che comincia ad essere adottato in tutte le organizzazioni complesse, dove la valutazione delle performances degli individui si fa ormai attribuendo importanza preminente a ciò che la formazione è effettivamente capace di attivare e sviluppare in termini di:



Tra la discrezionalità di un giudizio senza indicatori di riferimento (una pratica ancora diffusissima, in particolare nella scuola superiore) e le strumentazioni rigidamente giudicanti e schematicamente quantitative – i test, ma anche i voti scolastici- che si sono dimostrate inefficaci nella crescita delle risorse umane, l'assunzione, come criterio di valutazione dell'efficacia dei processi di insegnamento/apprendimento, del potenziamento delle competenze e delle abilità delle persone impegnati in questi processi può apparire una corretta via di mezzo. L'altro parametro, oltre al tempo lungo, proposto dal memorandum sull'Istruzione e la formazione continua è quello di disegnare una prospettiva dell'educazione senza confini spaziali, che faccia propria, cioè, l'esigenza di un sistema formativo integrato, inteso come patto-alleanza pedagogica tra le agenzie intenzionalmente formative: quella formale (la scuola) e quelle non-formali (la famiglia, gli enti locali, l'associazionismo, il privato sociale, le chiese, il mondo del lavoro ecc.). Il problema che emerge da questo come da altri documenti dell'Unione europea e della Commissione è dunque la progressiva costruzione di un sistema integrato di education, al quale concorrano non solo il sistema scolastico, ma anche i centri di formazione professionale e tutte le agenzie intenzionalmente formative, sia quelle formali, sia quelle non formali nel quadro di un progetto dagli obiettivi ben definiti e coerente nelle sue parti.

### La scuola dell'Autonomia - Lo Scenario nazionale

A partire dal 1997, con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) si è avviato in Italia un processo di decentramento di poteri e competenze dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, processo che, nella scorsa legislatura, è culminato nella riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Questo processo di decentramento territoriale è stato preceduto, in particolare con la legge 537 del 93, dall'avvio di un'altra forma di decentramento, questa volta non di carattere territoriale, bensì funzionale, che trasformava la scuola da apparato amministrativo al servizio dello Stato in sistema autonomo e decentrato, appartenente a più soggetti. Con la legge citata si affermava infatti il principio che l'istruzione è una funzione a se stante, e che deve essere questa funzione a dominare le strutture, e non viceversa. In virtù di questo principio era lo Stato ad essere messo al servizio della scuola e della funzione pubblica che essa esplica.



Veniva così a delinearsi un modello puro di autonomia delle istituzioni scolastiche, pensata e realizzata nel suo rapporto con lo Stato. A questo modello l'art. 31 della legge 15 marzo 1997 e il successivo Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275- Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, coniugavano il decentramento dei poteri e delle funzioni sulla base del principio di sussidiarietà, che stabilisce l'ordine delle competenze nella società e le responsabilità tra le rispettive componenti, affermando, com'è noto, che quanto i livelli inferiori di governo e le relative comunità possono fare da sé non può essere assunto o avvocato dal livello superiore e imponendo altresì a quest'ultimo di erogare ai livelli cui vengono riconosciute specifiche competenze e responsabilità le risorse necessarie per adempiere alle loro funzioni. Il principio di sussidiarietà, che si oppone non all'autorità pubblica, ma alla sua centralizzazione, stabilisce pertanto che è il centro a dover essere strumentale alla periferia, e non viceversa, e che, di conseguenza, sono i sistemi del governo locale e i loro apparati ad emergere in primo piano. In questo modo l'autonomia scolastica diventava uno dei presupposti e degli strumenti fondamentali del sistema paese per realizzare concretamente un diritto fondamentale delle persone, quello all'istruzione come bene primario e irrinunciabile. Si realizzava così un processo a doppio binario; da una parte il trasferimento dei poteri e delle competenze dal Ministero della Pubblica Istruzione al sistema scolastico nazionale e alle singole istituzioni nelle quali esso si articola; dall'altra il decentramento dalla Stato alle Regioni e agli Enti Locali.

Questi due movimenti, distinti ma tutt'altro che contrapposti, erano tra l'altro diretti, esplicitamente, a tutelare l'autonomia delle scuole rispetto ai nuovi poteri delle Regioni e degli Enti Locali e a sancire il principio che, per quanto riguarda il decentramento in materia di istruzione, a questi ultimi vanno riconosciuti i poteri non preventivamente trasferiti alle scuole medesime. Alle istituzioni scolastiche autonome spetta poi il compito di interrelarsi con il nuovo sistema di poteri del governo locale e di dialogare con esso.

## **La scuola come sistema autopoietico - I sistemi educativi e il rapporto con il territorio : il Piano dell' offerta formativa**

Come si è avuto modo di vedere nel corso di questa analisi, la costituzione del **Sistema scolastico nazionale** rispondeva all'obiettivo di dar vita a un nuovo soggetto collettivo autonomo ma nello stesso tempo capace di dialogare e di interagire con l'intero sistema di governo, nazionale e locale, e con il complesso degli altri soggetti collettivi e delle comunità presenti nel territorio di riferimento e d'azione delle singole istituzioni in cui il sistema medesimo si articola. Il problema fondamentale che questa duplice esigenza pone in risalto è dunque, per un verso, quello di non scambiare l'autonomia con la chiusura e l'isolamento, e, per l'altro, di non confondere la necessità di dialogo e di interazione con l'ambiente esterno con un appiattimento indiscriminato nei confronti delle istanze provenienti da quest'ultimo, cosa che priverebbe il sistema della possibilità di darsi un suo profilo specifico e di avere un'identità precisa e ben riconoscibile.

Il Piano dell'offerta formativa (POF) ha il compito di rispondere proprio a questa duplice esigenza. Esso è infatti lo strumento di progettazione delle attività interne e del curriculum (sia per la quota definita dal centro, cioè dal MIUR, sia per quella definita alla scuola stessa), nonché delle attività extracurricolari ed esterne, educative e organizzative. Proposto dalle varie componenti della scuola, esso è elaborato dal punto di vista didattico dal Collegio dei docenti, nel rispetto di eventuali diverse opzioni metodologiche, ed è adottato dal Consiglio di Circolo o di Istituto. L'allestimento del POF è una delle nuove attività gestionali cui sono chiamati i Dirigenti scolastici e i Consigli d'Istituto, che, con l'elaborazione di questo strumento sono in particolare chiamati a definire:

- **Le discipline e le attività liberamente scelte della quota del curriculum loro riservata**
- **Le possibilità di opzione offerte agli studenti e alle famiglie**
- **Le discipline e attività aggiuntive della quota facoltativa del curriculum**
- **Le azioni di continuità, orientamento, sostegno e recupero corrispondenti alle esigenze degli alunni concretamente rilevate**
- **L'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività.**

Per rispondere concretamente a queste esigenze gli Istituti scolastici devono:

- definire i modelli organizzativi, funzionali e comunicazionali più adeguati per la realizzazione degli obiettivi generali e specifici dell'azione didattica;
- adattare a questi obiettivi il calendario scolastico;
- progettare le attività di sperimentazione, ricerca e sviluppo;
- attivare accordi di rete con altre scuole ed eventuali scambi di docenti che presentino uno stato giuridico omogeneo;
- confrontarsi con il territorio, al fine di trarre il massimo dalla collaborazione con l'ambiente che alimenta culturalmente l'istituzione scolastica

## Centralità del concetto di organizzazione

Il Piano dell'offerta formativa è la carta d'identità di ogni singola istituzione scolastica, la presentazione non soltanto delle sue specificità e potenzialità in campo educativo, ma anche della sua capacità aggregante e di costruzione di un tessuto connettivo adeguato e stabile all'interno del territorio di riferimento. Proprio per questo esso, come si è visto, deve dare il debito rilievo sia alle relazioni interne, che a quelle esterne. In questo quadro una delle sue funzioni fondamentali è quella di riuscire a elaborare progressivamente e a dar vita, nella pratica dell'azione quotidiana, a un concetto di organizzazione che, per un verso, sappia rispondere ai vincoli di razionalità e alle esigenze di efficienza e di efficacia che debbono costituire i criteri guida di ogni organizzazione che si trovi a dover gestire risorse- umane e materiali- cospicue, per l'altro, riesca a differenziarsi dai profili delle altre organizzazioni, in particolare di quelle, per le quali i parametri fondamentale di valutazione dell'efficacia dell'azione sono costituito dal profitto e dal rendimento economico. Se la scuola, come si è già avuto occasione di rilevare in precedenza, deve darsi criteri di valutazione necessariamente differenti da questi ultimi, assumendo in particolare, come parametro di giudizio della validità delle metodologie impiegate e dei contenuti erogati i processi evolutivi di potenziamento (empowerment) e la valutazione delle performances degli individui, essa deve riuscire a dotarsi di un profilo organizzativo che sia in linea con il raggiungimento di questi obiettivi e coerente con essi.

Questo spiega la centralità che deve essere riconosciuta al concetto di organizzazione delle istituzioni scolastiche, emerso in primo piano soprattutto con l'attribuzione ad esse dell'autonomia organizzativa e gestionale, oltre che didattica, e che non va visto come una semplice appendice, o comunque come un'esigenza subalterna rispetto all'autentica missione della scuola, cioè quella specificamente educativa. Il processo di autonomia ha avuto infatti il merito di mettere nel debito rilievo il fatto che senza un modello organizzativo all'altezza delle esigenze e una gestione razionale sia delle relazioni interne, sia di quelle esterne, risulta problematico riuscire a svolgere con efficacia i compiti di natura didattica.

## Sistema isolato, sistema chiuso, sistema aperto

Come si è già avuto occasione di accennare, spesso (ed erroneamente) si tende a scambiare l'autonomia con la chiusura (o addirittura l'isolamento) di un sistema. Altrettanto spesso (ed altrettanto erroneamente) si tende però a dare un'accezione puramente negativa al concetto di autoreferenzialità, assumendola come espressione dell'incapacità di un sistema di guardare all'esterno e di assumere, come criteri di valutazione dell'efficacia della propria azione, parametri di giudizio differenti da quelli rispondenti a una logica intrinseca. In realtà una corretta interpretazione del concetto di autonomia porta a vedere lo stretto nesso che sussiste tra essa e un'autoreferenzialità intesa come chiara percezione della propria specifica identità e missione, sulla base della quale definire un'organizzazione che sia rispondente al mantenimento della prima e al perseguimento della seconda e che proprio per questo, deve essere assunta come vincolo della propria azione. La teoria dei **sistemi autopoietici** (in grado cioè di conservare e riprodurre la propria organizzazione interna) ha avuto il merito di evidenziare l'importanza fondamentale proprio del concetto di organizzazione, da assumere come vincolo inderogabile, nel senso che un mutamento di quest'ultima comporterebbe il collasso del sistema o, quanto meno, lo stravolgimento della sua natura e della sua identità, che sono indissolubilmente associate al tipo di organizzazione.

Risulta per questo essenziale distinguere l'organizzazione dalle strutture, cioè dalle differenti modalità attraverso le quali si può manifestare e realizzare il complesso delle relazioni interne tra i vari elementi che costituiscono il sistema medesimo. Una stessa organizzazione può infatti essere compatibile con una

molteplicità di strutture anche eterogenee tra loro, per cui un mutamento di struttura non ha alcuna conseguenza sulla stabilità e sulla continuità dell'organizzazione.

Cruciale, ai fini della definizione di quest'ultima, risulta l'idea di chiusura operativa, che consente di specificare classi di processi che, pur essendo aperti allo scambio e all'interazione con l'ambiente nel quale sono inseriti, nel loro funzionamento, si rinchiudono su se stessi a formare reti autonome, le quali, proprio per questo, non ricadono nella classe dei sistemi definiti da meccanismi di controllo esterni (eteronomi), ma al contrario in quella definita da meccanismi interni di auto-organizzazione.

**Documento INDIRE**