

Dopo il Titolo V: la scuola è delle comunità (e non dello Stato centrale)*

di VITTORIO CAMPIONE

Le autonomie scolastiche tra Stato ed Enti locali

Il processo di attuazione del Titolo V, per cui esiste una bozza di accordo quadro tra Stato, Regioni e Autonomie locali, rimanda alla necessità di costruire (finalmente) una relazione efficace fra il sistema di istruzione e gli altri soggetti istituzionali. Come ricordato in più occasioni¹ da Alessandro Pajno, uno dei maggiori studiosi di queste tematiche, esiste un vero e proprio contrasto fra l'organizzazione concretamente determinata del servizio di istruzione e l'ordinamento costituzionale scaturito dalla approvazione della legge 3/2001. Questo fatto, sommato alla solo parziale attuazione del Decreto Legislativo 112/1998, fa sì che l'autonomia venga fortemente limitata nelle sue potenzialità e nei suoi obiettivi di fondo.

Vi è però un percorso che, se adottato, può contrastare con successo centralismi vecchi e nuovi (statali o regionali che siano) e consiste nella costruzione di strumenti forti che sul territorio determinino una saldatura fra autonomie funzionali e istituzioni per la articolazione e la gestione dei Livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dallo Stato².

Camminare su questa strada è possibile perché l'autonomia delle istituzioni scolastiche così come è stata configurata dal complesso di leggi e regolamenti che la hanno caratterizzata (dall'art. 21 della legge 59/97 alla legge 3/2001, passando per la legge 62/2000) ha ridefinito il carattere pubblico della scuola riaffidandolo, per il suo consolidamento (oltre che per la sua difesa e la sua valorizzazione), alla società (cioè alle comunità) piuttosto che ad uno Stato per troppo tempo indistinguibile dalla burocrazia ministeriale. E tale complesso normativo, anche se non pienamente attuato, appare irreversibile se non altro per le conseguenze che attiva.

L'autonomia, infatti, si pone esplicitamente come una restituzione alla/alle comunità del potere di organizzazione e gestione del servizio educativo con l'obiettivo di rompere lo schema centralistico e individuare un percorso per rispondere ad esigenze e fabbisogni differenziati.

Ciò è particolarmente evidente se si procede ad una lettura sistematica del DPR 275/99 che fin dal primo articolo³ fonda il funzionamento dell'autonomia sul rapporto fra le istituzioni scolastiche e le Regioni e gli Enti locali mentre, nello stesso articolo, affida agli obiettivi generali del sistema di istruzione (cioè alle funzioni che permangono in capo allo Stato) un ruolo semplicemente di contesto all'interno del quale si realizzano gli obiettivi formativi⁴.

* **In corso di pubblicazione in *Rivista dell'Istruzione*, ottobre 2009.**

¹ Fra tutte si veda l'intervento su *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in "Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002", Roma, Armando Editore, 2002, pp. 15-54

² Sul tema dei Lep e sul ruolo che la loro individuazione e introduzione presuppone per istituzioni locali e scuole si veda: Vittorio Campione e Anna Maria Poggi "Sovranità. Decentrato. Regole - I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche" Il Mulino 2009 e anche il mio articolo pubblicato nel numero precedente di questa rivista

³ "Le istituzioni scolastiche (...) interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione."

⁴ "L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione 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 di apprendimento"

La scelta del legislatore non poteva essere più chiara e tale scelta si articolerà coerentemente nei due articoli relativi all'istituzione delle reti di scuole e ai compiti del Ministero nella definizione dei curricula. Con il primo (art. 7) le scuole vengono liberate di ogni tutela da parte di qualsivoglia organo dell'amministrazione relativamente all'esercizio dei poteri di costituzione, organizzazione e gestione delle reti; quanto al secondo (art. 8) esso contiene la distinzione (tuttaltro che formale) fra la *definizione*, necessaria e preliminare, degli obiettivi di apprendimento da parte del Ministro e la *determinazione del curriculum* per gli alunni che è affidata alle scuole tenendo conto (c. 4) di un insieme di fattori *tutti legati al territorio*⁵. Gli indirizzi allo Stato e la gestione alle scuole autonome, come peraltro la Costituzione sancisce con chiarezza.

Negli anni successivi all'emanazione del regolamento i principi ispiratori della riforma sono sempre di più rimasti sullo sfondo, largamente disattesi anche se le norme regolamentari non hanno subito variazioni formali. Questo ha fatto sì che l'intero edificio dell'autonomia si è sviluppato più come l'attuazione di un processo di decentramento di poteri che non come rifondazione delle basi stesse del modello educativo.

È evidente che, innestandosi su un solido e antico corpo centralistico, l'autonomia, per farsi strada, ha bisogno oltre che di essere implementata costantemente con norme via via più precise e con adeguati stanziamenti, anche di una condivisione attiva delle basi concettuali e degli obiettivi che ne hanno caratterizzato l'istituzione. Docenti e dirigenti, ma anche amministratori locali e istituzioni operanti sul territorio, invece, si sono confrontati soltanto episodicamente sulla possibilità di mettere a punto una forma di governo del sistema educativo che, attuando pienamente le norme esistenti, escludesse ogni intromissione degli organi dell'amministrazione centrale e periferica nell'organizzazione del piano dell'offerta formativa, nell'organizzazione del curriculum, nella definizione dei modelli didattici e in generale nel funzionamento delle scuole.

In altri termini tutti i soggetti, prima per carenza di indicazioni adeguate, poi probabilmente per la necessità di non contrastare (su un punto, oltre tutto, ritenuto non centrale) indirizzi di governo e dell'amministrazione, hanno dato per scontato il mantenimento al Ministero e ai suoi apparati di un ruolo decisionale e di controllo su ogni aspetto, piccolo o grande, della vita della scuola. Cioè esattamente la cosa che la legge 59/97 e il DPR 275/99 avevano voluto rimuovere. Probabilmente l'equivoco è consistito (anche da parte di quella che per tutta la XIV Legislatura è stata l'opposizione parlamentare) nel ritenere sostanzialmente equivalenti il concetto di autonomia e quello di decentramento anziché comprendere che si tratta di un modo sostanzialmente diverso di gestire il servizio di istruzione.

Il governo delle scuole autonome

Per la stabilizzazione dell'autonomia e il suo esercizio, il tema del governo delle scuole autonome mantiene un'importanza essenziale ed è urgente la sua messa a punto innanzitutto per andare verso una riforma che sani la contraddizione fra l'esistenza di organi che sono di rappresentanza e non di governo e l'inesistenza di organi che abbiano l'effettiva possibilità di attuare quanto previsto nelle norme a cominciare dal più volte citato DPR 275/99.

Nessuna delle attività previste negli artt. 3, 4, 5 e 6 del regolamento infatti può essere attuata in piena autonomia se l'organo di governo non è espressione di un rapporto sostanziale (ma formalmente sancito) fra le componenti della scuola ed il territorio. L'asimmetria informativa fra docenti e dirigenti da una parte e famiglie, studenti e territorio dall'altra perpetua senza scampo l'autoreferenzialità delle scuole in quanto tali. Il cosiddetto rispetto dei programmi ministeriali (che non dovrebbero più esistere né di nome né di fatto, sostituiti da ben più generali indirizzi) diventa il grimaldello per scardinare l'intero edificio dell'autonomia didattica e purtroppo, spesso, con il consenso degli stessi docenti.

⁵ "La determinazione del curriculum tiene conto delle diverse esigenze formative degli alunni concretamente rilevate, della necessità di garantire efficaci azioni di continuità e di orientamento, delle esigenze e delle attese espresse dalle famiglie, dagli Enti locali, dai contesti sociali, culturali ed economici del territorio."

La ripresa, in questa legislatura, della discussione sugli organi di governo delle scuole autonome, ha un valore positivo anzitutto per questo motivo.

La discussione in corso presso la VII Commissione permanente della Camera dei Deputati sulla proposta di legge n. 953 nel testo unificato presentato dalla Presidente Aprea al comitato ristretto il 30 giugno 2009, ha quindi un rilievo particolare. Tale discussione ha infatti evidenziato la necessità di dotare le istituzioni scolastiche di organi di governo adatti alla piena realizzazione dell'autonomia e non solo di attuare una generica riforma della loro composizione. Opportunamente arricchita (come la discussione fatta fino ad ora consente di prevedere) da norme relative al governo dei rapporti nel territorio mediante la stabilizzazione e l'obbligatorietà delle reti interistituzionali, questa proposta di legge può rappresentare il primo passo verso la delineazione di un'efficace struttura di governo (a oggi mancante) delle istituzioni scolastiche e delle stesse reti.

Ma anche al di là dei tempi e dei modi del confronto parlamentare, va tenuto presente che il tema della governance ha tre nodi fondamentali: le reti come strumento del rapporto con il territorio, la riorganizzazione del collegio come strumento della valorizzazione della professionalità e del carattere comunitario del lavoro docente (abbandonando questa finzione di consesso quasi accademico che il collegio attuale si è cucita addosso in molte scuole), i poteri dell'organo di gestione come strumento dell'efficacia del servizio nei confronti dell'interno e dell'esterno della comunità scolastica. E questi nodi non sono risolvibili in modo separato: organizzare una struttura reticolare lasciando sopravvivere le torri chiuse dei singoli collegi dei docenti è una contraddizione in termini, come pure è inutile immaginare una relazione virtuosa fra le istituzioni presenti nel territorio e le scuole se queste ultime non hanno organi di gestione autorevoli e autonomi.

La soluzione immaginata su questi punti dal ddl 953 non è certo l'unica possibile ed è certo perfettibile in molte parti, ma va riconosciuto preliminarmente che è la prima volta dall'approvazione della L. 59/97 che si muove un passo nella direzione di una governance delle scuole autonome senza restare prigionieri delle inutili impalcature dell'ingegneria istituzionale, del bilancino delle quote per ogni componente, della retorica su poteri e funzioni degli organi, delle bandierine nominalistiche distribuite nei testi quasi come firma criptata delle diverse parti (consiglio di amministrazione/di istituto, famiglie/genitori, rappresentanze paritetiche, etc.). Discutere seriamente questo disegno di legge e approvare il testo che potrebbe scaturire da questa discussione mi sembrerebbe un obiettivo da condividere senza troppi timori (e non solo per chi da tempo sostiene che su questi temi occorre una convergenza amplissima).

Il diritto all'apprendimento

Non siamo quindi in presenza di un aggiustamento tecnico relativo a un aspetto quasi sovrastrutturale (la gestione di aspetti che non incrociano e non devono incrociare la vera essenza della scuola racchiusa nell'espressione "far lezione"): affrontare i nodi che abbiamo indicato significa tentare di rendere coerente la struttura delle istituzioni scolastiche con i principi e le finalità dell'autonomia.

L'idea di autonomia si basa su un concetto sociale e pedagogico "forte", largamente condiviso: la necessità di assicurare a tutti gli alunni il raggiungimento del successo formativo, assicurando a ciascuno il diritto all'apprendimento.

Il concetto di "diritto all'apprendimento" è ben più profondo e significativo del concetto, apparentemente simile, di "diritto allo studio". In sintesi, "diritto allo studio" significa assicurare agli studenti un percorso scolastico definito secondo categorie quantitative riferite a tempi, programmi, conoscenze. Ne consegue che chi apprende non conta come soggetto, individualmente considerato, e che le sue prospettive sociali e professionali divengono quasi variabili indipendenti da ciò che si insegna.

Con l'autonomia, che introduce elementi di flessibilità organizzativa, didattica e curricolare, cambia la tipologia delle categorie di riferimento: da quantitative a qualitative (non quanto ho studiato, quanto obbligo ho assolto, ma cosa ho imparato e a cosa mi serve).

In questo modo il “diritto allo studio” diventa “diritto all’apprendimento” e si esplicita attraverso categorie qualitative, riconducibili all’individualizzazione dell’insegnamento, all’attenzione e al rispetto per la “storia” e per il progetto di vita di ciascuno. In questo modo è ampiamente garantito l’avvio di un processo che vuole assicurare il successo formativo al maggior numero possibile di alunni.

I rapporti tra centro e periferia: le reti

Tale processo non si sostanzia attraverso misure di sostegno e assistenza sociale per ricondurre o anche solo tener dentro il percorso educativo dei giovani in difficoltà: è *esso stesso il percorso*, o quanto meno il parametro per misurarne l’efficacia. Il nodo di questo processo è la riorganizzazione del rapporto fra centro e periferia.

L’autonomia si basa sull’idea che le scuole sono la proiezione istituzionale delle comunità di docenti, studenti e genitori e che quindi non ci si può limitare ad un diverso ordine gerarchico (decentrando poteri) ma occorre codificare una diversa distribuzione dei poteri stessi ordinandoli secondo un modello orizzontale nel quale le comunità scolastiche svolgono le loro funzioni (istruzione, ricerca educativa, formazione) al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti da un centro statale che in ciò ritrova la sua funzione di garante del carattere pubblico del sistema.

Tali obiettivi, però, non possono diventare surrettiziamente contenuti e metodologie, e non possono neanche essere perseguiti nello stesso modo in tutti i territori. Spetta alle scuole gestirne il raggiungimento “promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali”.

Per far ciò le scuole autonome devono dotarsi di strumenti di stabilizzazione e di effettiva operatività. Tali strumenti sono, per un verso, la struttura delle reti e dei centri di servizio e, per altro verso (non ci stanchiamo di sottolinearlo), una governance corrispondente alle loro reali funzioni.

Le istituzioni scolastiche autonome devono, dal punto di vista della funzione istituzionale, poter garantire la messa a punto di percorsi di apprendimento che diano ad ognuno la possibilità di realizzare i propri obiettivi di crescita individuale e sociale; dal punto di vista amministrativo, poter assicurare il miglior funzionamento del servizio di istruzione sul territorio (dalla logistica agli strumenti di supporto didattico, dalla gestione del personale alla gestione dei progetti extracurricolari); e, in ogni caso, poter garantire lo scambio permanente di indicazioni e di verifiche con le istituzioni del territorio. Il tutto, certamente, all’interno degli indirizzi generali definiti centralmente.

La realizzazione di questi compiti comporta l’esistenza di organi di governo dotati di poteri reali, l’istituzione di strutture amministrative a livello territoriale che siano dei centri al servizio delle scuole anziché delle articolazioni periferiche dell’amministrazione, la costituzione di reti che (art. 7 del DPR 275/99)⁶ consenta alle scuole di avere una maggiore massa critica, importante per i confronti ad ogni livello.

Il sistema delle reti, per essere efficace e non diventare una macchina che produce riunioni inutili, richiede una vera e propria cessione di sovranità sia da parte delle diverse istituzioni (scuole ed Enti territoriali) che in esse convergono, sia da parte della stessa amministrazione centrale. L’obiettivo è quello di riuscire ad avere scuole con una governance effettiva, che trovano in centri costituiti per fornir loro un servizio lo strumento per risolvere i problemi della quotidianità e che, riunite in reti interistituzionali, gestiscono le competenze che separatamente non potrebbero affrontare.

In questo contesto, fra l’altro, sarà possibile studiare meglio il modo di precisare il ruolo degli Enti Locali che nell’Accordo proposto da Regioni e Autonomie locali si sostanzia di termini nobili, quali condivisione, coinvolgimento e interlocuzione che però devono essere riempiti di contenuto. E tale

⁶ “oggetto attività didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento; di amministrazione e contabilità, ferma restando l’autonomia dei singoli bilanci; di acquisto di beni e servizi, di organizzazione e di altre attività coerenti con le finalità istituzionali”

contenuto non può limitarsi alla migliore definizione dei trasferimenti (di competenze e di risorse) che, se non accompagnati da politiche, lasciano la situazione immutata.

È appena il caso di ricordare che l'art. 139 del DLvo 112/1998 attribuisce a province e comuni molte e significative competenze, rispettose del principio di sussidiarietà che è alla base della definizione del ruolo dei diversi enti⁷. In questo senso l'allocazione di alcuni minuti compiti (utenze, cancelleria, manutenzione ordinaria, etc.) in capo alle scuole, come richiedono Anci e Upi, è opportuno che venga discussa all'interno di questo quadro non separatamente. Viceversa il ruolo degli Enti territoriali risulterebbe mortificato.

Ripensare la rete e i suoi “nodi”

Se, come abbiamo ripetutamente ricordato, il carattere pubblico dell'istruzione è rappresentato dalla comunità di docenti, studenti e famiglie e non dal ministero, occorre far seguire alla enunciazione di un tale principio, il concreto avvio di un lavoro organizzativo da sviluppare lungo diversi piani: la costruzione delle reti fra scuole e con altre istituzioni, la messa a punto di centri intermedi di servizi che sottraggano alle scuole quelle attività burocratiche che esse non possono svolgere, la valorizzazione del lavoro delle scuole autonome attraverso la creazione di repertori confrontabili delle diverse esperienze didattiche e delle buone pratiche.

Queste azioni riguardano sia le scuole (e i loro, speriamo prossimi, nuovi organi di governo) sia le istituzioni locali. Ognuno nel proprio ambito deve anzitutto porre in essere un grande sforzo di coesione e di condivisione, per poi procedere alla graduale, attuazione delle misure necessarie.

La qualità del servizio scolastico potrà così essere il risultato dell'azione cooperativa dei diversi soggetti della rete.

settembre 2009

⁷ “alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
- g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.”

e che:

“i comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

- a) educazione degli adulti;
- b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;
- c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
- d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
- e) interventi perequativi;
- f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.”