

NOTE SULL'AUTONOMIA SCOLASTICA

Di Gianfranco D'Alessio – 9 settembre 2002

Nelle riunioni del gruppo di lavoro di ASTRID su “ Istruzione e riforma del Titolo V ” sono emersi, con tutta evidenza, importanti elementi di dissenso che vanno al di là di specifiche questioni di merito, in quanto riferibili ad una diversa lettura ed interpretazione del nuovo quadro costituzionale e normativo concernente l'ordinamento scolastico, che conduce a prospettive divergenti in ordine alla possibile evoluzione della realtà istituzionale in questo settore.

L'oggetto principale del contendere – accanto a differenze di opinione (peraltro, credo, abbastanza facilmente superabili) su altri temi, ed in particolare sull'assetto e sui contenuti delle fonti statali e regionali destinate a regolare la materia – riguarda, chiaramente, il modo di definire il ruolo, lo spazio, i connotati strutturali e funzionali, e più complessivamente la stessa concezione dell'autonomia scolastica : in buona sostanza, si registra – semplificando un po' le cose - una divaricazione fra una impostazione che tende a conferire all'autonomia delle istituzioni scolastiche un valore politico ed istituzionale (in senso “romaniano”), attribuendole una posizione strategica tale da qualificare l'intero ordinamento dell'istruzione post-riforma, ed un'altra impostazione che, invece, afferma il carattere esclusivamente tecnico dell'autonomia, negando, quindi, che essa costituisca l'asse portante e l'elemento fondamentale attorno al quale viene costruito il nuovo sistema scolastico.

Credo sia difficile prospettare soluzioni meramente tecniche o dialettiche che risolvano o superino questa difformità di opinioni, incamminandosi per terze o quarte vie: comunque, non è questo il mio proposito, almeno qui e ora; né ritengo particolarmente rilevante una esposizione, più o meno sintetica, della mia personale opinione in proposito (anche perché le mie idee, lungi dal chiarirsi, si vanno progressivamente confondendo e complicando).

Sono, però, convinto che il problema non possa essere eluso o accantonato, nel momento in cui ci si accinge a dare veste compiuta ad un primo paper di carattere generale (anche se non esaustivo) in materia di istruzione: penso, pertanto, che si renda opportuno un ulteriore momento di confronto e di riflessione sulla questione, per chiarirne esplicitamente i termini, valutare quali sono le motivazioni e le conseguenze (politiche e tecniche) delle differenti posizioni, e verificare se e quali elementi di convergenza o di equilibrio possano essere trovati in vista della definizione (sempre che questo sia possibile, oltre che auspicabile) di una “linea” condivisa sulla tematica della scuola e della formazione.

A tal fine, può essere forse utile provare a richiamare (senza alcuna pretesa di completezza, organicità e consequenzialità logica) una serie di aspetti problematici del tema dell'autonomia scolastica, esplicitando alcuni dubbi e ponendo alcuni quesiti suscitati dai due diversi e divergenti modi di concepire, qualificare e “dimensionare” tale autonomia.

L'autonomia scolastica in senso "forte"

Posto che l'affermazione della centralità dell'autonomia delle scuole trova il suo fondamento nella sussistenza di una "comunità scolastica", quali caratteri e quale consistenza presenta tale dimensione comunitaria? In particolare, le componenti di detta comunità sono da porre tutte sullo stesso piano, oppure va attribuito un ruolo ed un peso particolare alla componente "professionale", costituita dai docenti?

Quale "legittimazione" trova l'attribuzione di una forte autonomia delle scuole e/comunità (al di là della formula costituzionale), in relazione alla posizione delle istituzioni politico-rappresentative, a livello nazionale, regionale e locale?

Come si inquadra l'autonomia scolastica all'interno delle c.d. autonomie funzionali (sempre che queste costituiscano una categoria unitaria e dai contorni definiti)? Che rapporto c'è fra tali autonomie ed il tema della sussidiarietà orizzontale (coincidenza, complementarità, giustapposizione, alternatività, indifferenza)?

La forte enfasi posta sulla posizione di autonomia delle istituzioni scolastiche non va incontro al rischio di una "autoreferenzialità" di tali organismi? In particolare, non c'è il pericolo che ogni scuola finisca per rispondere, nelle sue scelte programmatiche e gestionali, solo alle istanze immediate ed "individualizzate" della sua specifica utenza, mettendo in secondo piano la funzione sociale (di sviluppo equilibrato e di coesione sociale) proprio dell'istruzione pubblica? Non si finirebbe, in tal senso, per muoversi nella stessa logica ispiratrice del buonscuola?

La centralità attribuita all'autonomia delle scuole, intrecciata con le ambiguità ed i limiti della legge 62/2000 sulla scuola paritaria (tanto più, se si tiene conto di come questa viene interpretata ed attuata), non può legittimare il sospetto che l'operazione finisca per favorire la scuola privata (uso questo termine in senso generico e generale) rispetto a quella pubblica? Non vanno, chiaramente, in questa direzione le scelte intese a ridurre o eliminare controlli e verifiche sulla qualità e sui risultati delle attività delle scuole, a cominciare dalla fondamentale dimensione didattica (come mostra l'emblematica vicenda della "riforma" dell'esame di Stato, con l'introduzione delle commissioni "fatte in casa")? Nel valutare lo spazio e le garanzie da riconoscere all'istruzione erogata da strutture private (paritarie e non) si può ragionare, ancora oggi, solo in termini di principi astratti e sulla base di orientamenti culturali generali, o non va tenuto conto anche (se non principalmente) delle caratteristiche sostanziali che presentano tali strutture – dal carattere "ideologico" al tipo di utenza, dai "prodotti" offerti alla gestione del personale - e dei comportamenti tenuti da una parte consistente dei soggetti gestori?

Quali conseguenze si debbono trarre dall'affermazione dell'autonomia istituzionale delle scuole quanto alla individuazione della loro natura giuridica? E' possibile qualificare le istituzioni scolastiche come enti pubblici indipendenti (nell'accezione "gianniniana")? E, soprattutto, quali sono i riflessi di questa o di altre qualificazioni sul piano strutturale (identità e ruolo del dirigente scolastico, composizione e funzioni degli organi collegiali, reclutamento e gestione del personale, reperimento e utilizzazione delle risorse finanziarie, ecc.)?

L'autonomia scolastica "forte" deve essere concepita solo come autonomia (che nei fatti, spesso, potrebbe rivelarsi molto debole) della singola scuola, od anche (se non soprattutto) come autonomia

delle scuole come componenti di un sistema dell'istruzione "orizzontale" e non più "verticale", fondato su varie forme di collaborazione e di integrazione?

L'autonomia scolastica in senso "debole"

La negazione del valore "istituzionale" dell'autonomia scolastica – anche se impostata come questione di principio - non è troppo condizionata da preoccupazioni legate ai rapporti fra scuola pubblica e privata (paritaria e non), pur in certa misura condivisibili alla luce di recenti scelte normative ed amministrative?

Il rifiuto di riconoscere un peso rilevante all'autonomia scolastica, al di là di una funzione puramente tecnica, riguarda solo l'autonomia delle scuole o si estende all'intera categoria delle autonomie funzionali? In altri termini, si tratta di una specifica perplessità sull'ipotesi che le scuole possano/sappiano autoregolarsi ed autogovernarsi, oppure si inquadra in una più generale valutazione negativa in ordine alla sussistenza (ed alla legittimazione) di autonomie diverse da quelle territoriali, o comunque fondate sulla rappresentanza di interessi generali?

Perché si nega recisamente, in sede di determinazione del "tasso di autonomia", la ammissibilità, o quantomeno l'opportunità, di una comparazione fra istituzioni scolastiche ed istituzioni universitarie? Pur considerando le numerose differenze - storiche, dimensionali, funzionali, strutturali, ecc. - fra le due realtà, non si deve tener conto del fatto che ora entrambe le autonomie hanno copertura costituzionale (la diversità di formulazione e di collocazione si spiega più con l'occasione che ha dato luogo all'inserimento nel testo della Costituzione dell'autonomia scolastica, che con la volontà di discriminare fra le due)? Se - pur senza enfatizzare il significato ed il valore positivo dell'autonomia universitaria (per come è prevista dalle norme e per come è praticata) – si basa sull'esistenza di una specifica "comunità universitaria" il riconoscimento di un consistente potere di autonormazione, autogoverno ed autoamministrazione in capo agli atenei, con la conseguente forte limitazione delle possibilità di intervento e di ingerenza delle autorità politiche ed amministrative esterne, perché tutto questo deve essere recisamente escluso nel caso delle scuole?

Il disconoscimento dell'autonomia scolastica "forte" non fa correre il rischio che le scuole rimangano ancora inquadrate in un governo ministeriale dell'istruzione?

Laddove, invece, si optasse – alla luce del nuovo testo costituzionale - per una complessiva destatalizzazione del sistema dell'istruzione, in favore di una sua regionalizzazione (come farebbe pensare, tra l'altro, l'idea di trasferire alle regioni il personale), non c'è il pericolo che per le scuole alle "stampelle" statali, a suo tempo evocate da Cassese, si sostituiscano quelle regionali? E non c'è, sullo sfondo, il rischio – speculare rispetto a quello della "autoreferenzialità" degli istituti scolastici – della creazione di tanti sistemi scolastici regionali diversi, tenuti insieme solo dalle norme generali e dai principi fondamentali statali, e prevaricanti rispetto ad una autonomia scolastica confinata solo alla dimensione strettamente tecnica?

Se l'autonomia è solo tecnico-gestionale, che natura giuridica hanno le scuole post-riforma? Sono organi (statali o regionali) con personalità giuridica, oppure sono enti pubblici (e di che tipo)? Quali sono le conseguenze concrete dell'una o dell'altra qualificazione?

In particolare, nel modello delineato dai sostenitori dell'autonomia "debole", come e da chi dovrebbero essere governate le scuole? Quale dovrebbe essere la natura, l'origine ed il ruolo del dirigente scolastico? Quale composizione e quali funzioni dovrebbero avere gli organi collegiali? Chi dovrebbe rappresentare le scuole nella contrattazione nazionale (direttive all'ARAN ed approvazione del CCNL, se rimarrà l'attuale sistema contrattuale) ed in quella decentrata/integrativa?

Se l'autonomia "tecnica" delle scuole si fonda essenzialmente sulla garanzia della libertà di insegnamento, non ci si deve porre il problema di una riqualificazione di tale libertà, affiancando ed integrando il profilo della garanzia individuale dell'insegnante/funziionario pubblico con quello relativo alla garanzia della funzione tecnica del gruppo professionale (anche qui, non dimenticando le specifiche problematiche della scuola privata)?