

La parabola dell'autonomia scolastica

di Gian Candido De Martin

1. La genesi di una scelta “rivoluzionaria”

L'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata non a caso sancita nell'ordinamento italiano nel 1997, nell'ambito del riassetto generale della pubblica amministrazione prefigurato dalla l. 59. In tale contesto l'autonomia scolastica costituisce un capitolo specifico, a sé stante, ma strettamente connesso alla ratio complessiva della riforma. All'autonomia scolastica è dedicato in particolare l'art. 21, che traccia gli elementi essenziali di una nuova concezione istituzionale del sistema scolastico, delineando l'identikit di una gestione autonoma di ciascuna comunità scolastica incaricata del servizio pubblico dell'istruzione: un'autonomia funzionale, come si dice tecnicamente, che è una delle espressioni dell'autonomia tout court, come è stato efficacemente illustrato in un bel volume di Annamaria Poggi.

In verità, già nel 1993 c'era stata – dopo un dibattito politico-culturale che aveva cominciato a dar vita alla fine degli anni Ottanta a questo nuovo orizzonte – un'esplicita previsione, nella legge finanziaria n. 537, il cui art. 4 aveva delineato una scelta di fondo per l'autonomia di tutti gli istituti e scuole di ogni ordine e grado, partendo sostanzialmente dai principi costituzionali dell'art. 33. Ma l'ampia delega al Governo ivi prefigurata – sia per dar vita ad un regolamento di autonomia gestionale sul piano finanziario, patrimoniale e contabile, sia, più in generale, per realizzare organicamente l'autonomia scolastica (di ricerca, didattica, organizzativa, ivi compresi gli organi collegiali), conseguente ad un piano di razionalizzazione e ridimensionamento degli istituti di istruzione, non aveva avuto seguito nei nove mesi prestabiliti.

Per cui, per dare concreto sviluppo all'obiettivo del riconoscimento e della valorizzazione di una effettiva autonomia didattica, di ricerca e di gestione degli istituti scolastici, si è dovuto attendere il varo dell'ambizioso disegno di decentramento politico-amministrativo di tutto il sistema pubblico del nostro Paese, contenuto appunto nella l. 59 del '97, che ha rappresentato in effetti il primo serio tentativo di attuare nel nostro Paese – a Costituzione invariata – una modernizzazione di tutto il sistema amministrativo, incentrato in primo luogo sui principi costituzionali dell'autonomia e del policentrismo.

Il nuovo orizzonte diviene, con la l. 59, quello della sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, in una prospettiva di quella che potremmo chiamare la via italiana al federalismo, fondata peraltro non su un modello duale o separatista, bensì su una visione cooperativa e coordinata dei vari soggetti cui è riconosciuta l'autonomia, nell'ambito di un sistema che mantiene comunque la sua unità, garantendo, per quanto possibile, effettività al principio di eguaglianza.

In questo contesto è certamente significativa anche la previsione dell'autonomia scolastica, scelta rivoluzionaria di una forma di autogoverno di settore, da salvaguardare, anche rispetto alle stesse autonomie territoriali, sulle quali è in vario modo incentrato il processo di radicale riordino dell'amministrazione pubblica.

D'altra parte, il riconoscimento di autonomie funzionali, che potenzialmente sono in certo modo l'anello debole del sistema politico-istituzionale, non può non accompagnarsi a misure volte a preservarne la ragion d'essere e l'attività rispetto alle possibili “intrusioni” dei governi territoriali.

2. Lo specifico dell'autonomia scolastica

Questa impostazione fondata sull'autonomia delle istituzioni scolastiche mira, in sostanza, alla destatalizzazione del servizio dell'istruzione, in sintonia con quel lucido insegnamento di Umberto Eco, che già negli anni sessanta aveva ricostruito il nuovo sistema costituzionale nel settore della formazione scolastica sottolineando che non spetta allo Stato istruire, ma è la scuola come comunità educante ad avere il compito dell'istruzione (con un ruolo specifico rispetto alla stessa famiglia), nell'ambito di norme generali che sono della Repubblica, non dello Stato apparato.

Di qui il netto superamento della "scuola ministeriale", fondata su un rigido apparato piramidale, secondo il modello statocentrico-ministeriale, volto ad esaltare l'esigenza di uniformità di tutti i processi formativi; di qui l'opzione per un sistema nazionale di istruzione fondato (anzitutto) sull'autonomia riconosciuta alle istituzioni scolastiche.

Di qui i due volti essenziali dell'autonomia scolastica, efficacemente sintetizzati da Sandro Pajno, che ha messo in luce come l'autonomia sia destinata ad incidere, da un lato, sulle dinamiche interne di gestione di ciascuna realtà scolastica e, dall'altro, sull'intero sistema dell'istruzione, che va tutto ripensato in modo organico, partendo proprio da questa scelta di affidamento della gestione del servizio dell'istruzione a ciascuna scuola in via autonoma, con la sola riserva allo Stato di fissare gli indirizzi generali e alle regioni e agli enti locali di programmare e supportare l'offerta sul territorio.

3. La cultura (e le condizioni) dell'autonomia nella scuola

L'autonomia delle istituzioni scolastiche si lega, dunque, ad una cultura fondata sulla responsabilità e sull'autogoverno delle realtà socio-amministrative, che implica specifica capacità di gestione dei processi connessi all'istruzione (in primo luogo della ricerca e della didattica, nonché dell'organizzazione interna) e richiede una particolare attenzione a tutte le scelte che, a vario titolo, possono incidere su tali processi, a cominciare da quelle normative a quelle riguardanti la formazione degli operatori della scuola dell'autonomia, dai docenti ai dirigenti.

Da questo punto di vista può dirsi che l'art. 4 della l. 537/93 delineava, sia pure in sintesi, un assetto più nitido dello stesso art. 21 della l. 59 e del successivo regolamento sull'autonomia n. 275/99, coniugando l'opzione per l'autonomia scolastica anche con il riordinamento degli organi collegiali e con meccanismi di dialogo con il territorio, che sono certo meno presenti nell'orizzonte della l. 59. Comunque va sottolineato che i fili rossi del nuovo disegno sono costituiti, da un lato, da una concezione comunitaria (e non aziendalistica) delle istituzioni scolastiche, con i dirigenti che sono leader educativi (non manager) e i docenti principali protagonisti della ricerca e della didattica, dall'altro da una forte interazione di ciascuna scuola con il territorio nelle sue varie componenti cointeressate allo sviluppo dei processi formativi (in tal senso acquista un particolare significato anche il riordino degli organi collegiali scolastici territoriali).

4. I limiti dell'esperienza attuativi dell'autonomia scolastica

Volendo considerare non solo l'autonomia scolastica originariamente sancita e riconosciuta sul piano normativo, ma anche i processi di successiva implementazione di questa scelta rivoluzionaria, emerge un quadro in chiaroscuro, che ha finora fortemente condizionato la possibilità di "praticare" concretamente l'autonomia.

In effetti, il nodo con cui fare i conti è proprio quello dell'attuazione – e non della mera enunciazione - di una riforma di così ampia portata, che richiede una pluralità di interventi coordinati (nel tempo e nello spazio) nell'ambito di un "processo" in cui tutti gli attori dovrebbero remare nella stessa direzione; mentre l'impressione di fondo che si ricava osservando quanto avvenuto in questi anni è che nel "cantiere aperto" si siano mossi protagonisti con obiettivi spesso disomogenei, se non divergenti, per cui si spiegano le tante incertezze ed i disorientamenti, con il rischio che il cantiere finisca per essere abbandonato.

Limitandoci a qualche breve riflessione sul piano delle vicende di carattere più propriamente istituzionale, si può in realtà rilevare una sorta di parkinsonismo riformista in materia di autonomia scolastica, visto che le inerzie, i ripensamenti, le incoerenze e le contraddizioni emergono in abbondanza. Per un verso si potrebbero già evidenziare alcuni elementi involutivi e alcune reticenze nella stessa tredicesima legislatura, che pure ha operato la scelta per l'autonomia e la ha costituzionalizzata, tenuto conto che – a parte la prospettiva meno nitida e incisiva della l. 59 rispetto alla l. 537/93, specie sul piano dell'autonomia finanziaria – il regolamento n. 275/99 ed i provvedimenti legislativi del 2000/01 non sempre hanno poi tenuto conto della necessità di dar vita effettivamente ad un sistema nazionale di istruzione basato su istituzioni scolastiche autonome, superando la impostazione burocratico-ministeriale precedente (basti citare, ad esempio, la istituzione degli uffici regionali scolastici come struttura periferica del Miur, e non invece organi delle regioni).

Ma certamente con la quattordicesima legislatura si registrano una serie di novità che, pur non formalmente contrastanti con l'autonomia scolastica (che anzi talvolta viene espressamente richiamata con una clausola di salvaguardia, la quale ha però di fatto il valore di una mera clausola di stile), sono sostanzialmente disattente a tale prospettiva: il caso più eclatante è costituito dalla legge Moratti n. 53/03 e dai conseguenti decreti legislativi, i cui obiettivi sostanziali non sono certo dati – salvo qualche marginale eccezione – dalla valorizzazione delle decisioni didattiche dell'autorganizzazione delle scuole nei processi di attuazione della riforma degli ordinamenti didattici; vi sono inoltre casi in cui sono state sancite vere e proprie controriforme rispetto all'opzione di fondo per l'autonomia scolastica (v. la soppressione dei CIS, il regolamento di riorganizzazione del Miur, nonché il decreto riguardante la nuova fisionomia dell'Invalsi, la cui autonomia tecnica di organo preposto alla valutazione delle scuole è assai ridotta essendo i responsabili espressione di scelte politiche ministeriali). Se a ciò si aggiungono i disorientamenti e le incertezze derivanti da iniziative finalizzate a nuove riforme costituzionali, che a vario titolo coinvolgono anche il settore dell'istruzione in una chiave assai poco coerente con la costituzionalizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (si pensi agli equivoci della devolution che, pur corretta parzialmente dall'emendamento Bassanini per quanto riguarda la salvaguardia dell'autonomia scolastica nell'ambito dei poteri organizzativi riconosciuti alla regione, ignora detta autonomia proprio sul terreno decisivo della determinazione dei programmi formativi, che si vorrebbero almeno in parte regionalizzare in modo fuorviante, dando vita ad un nuovo centralismo nella separatezza, come ha annotato Luciano Vandelli), ne emerge una situazione che certo non può favorire il decollo dell'autonomia, la quale, come già osservato, è l'anello debole del sistema ed ha bisogno di varie garanzie e misure di sostegno per potersi sviluppare.

5. Le ragioni delle contraddizioni

A voler cercare di cogliere le ragioni di queste incoerenze, reticenze e contraddizioni, si possono evidenziare soprattutto due elementi, a parte il disordine crescente che contraddistingue un periodo di vita politico-istituzionale del nostro Paese in cui emerge una pericolosa tendenza ad utilizzare le iniziative di riforma costituzionale in chiave di contrapposizione politica, più che come ricerca di un equilibrio di sistema solido e largamente condiviso.

Da un lato è evidente la sottovalutazione dell'autonomia come elemento essenziale, se non vero e proprio perno, per la stessa riforma degli ordinamenti didattici (cicli scolastici e formativi): il che mi pare il frutto di una visione neo-illuministica, di forte matrice centralistica, che non mira certo a coinvolgere e responsabilizzare quelli che debbono essere i protagonisti principali dei processi formativi scolastici, ossia i docenti e i dirigenti delle istituzioni scolastiche (ai quali andrebbero riconosciuti compiti e poteri ben più sostanziosi di quelli prefigurati, ad esempio, nei due decreti legislativi attuativi della l. 53/03, riguardanti rispettivamente la scuola dell'obbligo e la scuola secondaria, nonché nello stesso decreto legislativo in itinere riguardante la formazione degli insegnanti). Oltretutto andrebbe anche considerato che ai responsabili delle istituzioni scolastiche ed ai docenti dovrebbero essere affidati ruoli specifici per combattere taluni fenomeni sociali che continuano ad essere particolarmente preoccupanti (v. l'emergenza della "dispersione" scolastica ai vari livelli, dalla scuola dell'obbligo a quella secondaria e post-secondaria).

Dall'altro emerge, più o meno latente (e talora anzi in modo esplicito) una sorta di paura dell'autonomia, sia in generale che per quella scolastica: spesso l'orizzonte resta, in effetti, tutt'al più quello di un'autonomia sotto tutela, che finisce per riproporre e perpetuare striscianti logiche gerarchiche e modelli burocratici esterni alle scuole (v. i segnali preoccupanti sottesi alla legge Moratti, al riordinamento del Ministero, che attribuisce tra l'altro alla competenza esclusiva del Ministro la determinazione dell'articolazione dell'amministrazione a livello locale, non prevedendo alcuna intesa con la regione né con organismi istituzionali di coordinamento delle autonomie locali; v. anche le iniziative che mirano sostanzialmente a dar vita ad una filiera gerarchica tra ministro, dirigenti ministeriali decentrati a livello regionale e dirigenti delle istituzioni scolastiche).

L'autonomia sotto tutela è, in via generale e anche nel caso delle istituzioni scolastiche, una tendenza diffusa, che è espressione di una visione in definitiva assai negativa per la stessa qualità della democrazia nel nostro Paese: è questa una considerazione che assume ovviamente particolare rilievo proprio con riferimento al mondo della scuola, che dovrebbe essere la principale palestra per la formazione e lo sviluppo di una cultura e di una coscienza democratica del cittadino, fondata sull'apporto maturo e consapevole di tutti i componenti della comunità.

6. Quali prospettive (e motivi di speranza)

I tanti chiaroscuri e i limiti accennati che contraddistinguono soprattutto la fase più recente di vita del nostro sistema di istruzione non possono certo indurre ad espressioni di ottimismo per uno sviluppo positivo del processo di consolidamento dell'autonomia scolastica, che è oggettivamente in mezzo al guado. Vi è peraltro anche qualche motivo di speranza, come si è potuto rilevare a conclusione del Rapporto 2003 sulla scuola dell'autonomia, nonché di quello del 2004, curati dallo specifico Osservatorio del Centro Bachelet della Luiss, in collaborazione con la Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo. In primo luogo perché l'autonomia in concreto praticata dalle scuole che, nonostante tutto, camminano in una direzione coerente con questa

prospettiva dà la misura di come si possa sviluppare un sistema di relazioni che favorisce l'agire indipendente e responsabile, in grado di influire positivamente sia sull'apprendimento che sui risultati complessivi del servizio, con possibili effetti emulativi nei confronti anche di altre scuole e operatori scolastici (v. ad esempio, le reti di auto coordinamento in funzione di supporti tecnici comuni realizzate da scuole di determinati ambiti territoriali); vanno pure tenuti presenti alcune iniziative interessanti adottate da enti locali di concerto con il sistema scolastico del rispettivo territorio (v. ad esempio, la recente costituzione, ad opera della Provincia di Napoli, delle Conferenze d'ambito per raccordare l'ente locale con le istituzioni scolastiche ai fini del miglioramento dei progetti formativi). In secondo luogo vi sono alcune previsioni legislative che contengono potenzialmente elementi utili per lo sviluppo dell'autonomia, come nel caso dello scenario dell'alternanza scuola-lavoro delineato dalla legge Moratti, che può essere uno stimolo anche per l'innovazione didattica e non solo un collegamento utile con il mercato del lavoro. In terzo luogo si può anche menzionare l'importanza delle pronunce della Corte Costituzionale n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005, che aiutano certamente a discernere e interpretare in modo corretto il nuovo quadro costituzionale, nel settore dell'istruzione, delineato con la riforma costituzionale del 2001, concorrendo a chiarire in modo inequivocabile il superamento di un modello statocentrico e la necessità di riconoscere in modo specifico anche alla legislazione (e all'amministrazione) regionale un ruolo significativo in materia, in particolare nella programmazione della rete scolastica: gli effetti di queste sentenze possono essere assai consistenti nel rimettere in discussione la tendenza a riproporre un'amministrazione ministeriale fortemente operativa (amministrazione che ora può continuare ad esercitare talune competenze solo in via di supplenza, in attesa che si ridefinisca il sistema regionale locale di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche).

Ma, per prendere sul serio l'autonomia scolastica, è indispensabile che sul terreno delle riforme istituzionali si adottino orientamenti coerenti: in tal senso è da un lato certamente da rivedere la prospettiva legata alle separatezze panregionaliste della devolution; dall'altro è indispensabile qualificare il ruolo nazionale (della Repubblica) come quello essenzialmente abilitato a definire le norme generali sull'istruzione, ivi comprese quelle relative agli organi collegiali, nonché i livelli essenziali delle prestazioni che debbono rendere effettivo il diritto costituzionale all'istruzione, sulla base di un principio di eguaglianza da realizzare più sul piano dell'equivalenza che della uniformità; al centro deve restare anche il compito essenziale della valutazione di sistema delle istituzioni scolastiche, che è indispensabile proprio per dare gambe all'autonomia delle istituzioni scolastiche; infine è urgente affidare realmente alle scuole responsabilità e mezzi, con un forte investimento anzitutto nella formazione degli operatori (docenti, dirigenti, ecc.) nell'orizzonte dell'autonomia scolastica.