



Appunto per il gruppo di lavoro sull'istruzione

di G. De Martin

(Contributo alla discussione, in vista della riunione del 26 giugno, cui dovrebbe aggiungersi l'appunto sui LEP e sulle norme generali – a cura di A. Vigneri –, nonché eventuali altre note di Marzuoli, Gigante ecc.; l'appunto è suddiviso in due parti, relative rispettivamente all'assetto delle competenze dopo la riforma costituzionale e alla centralità della autonomia scolastica nello sviluppo del processo di riforma del sistema nazionale di istruzione: resta fermo che, in una fase successiva, si prenderanno poi in considerazione specifica altre questioni rilevanti in materia, anche in relazione all'andamento dei dibattiti parlamentari e riformatori in itinere, riguardanti ad esempio organi collegiali e dirigenti scolastici; reclutamento e formazione del personale docente, gestione del personale e contrattazione decentrata, formazione e istruzione professionale, compresi IFTS).

1. Istruzione e formazione dopo il nuovo Titolo V

L'assetto istituzionale delle competenze in materia di istruzione e formazione professionale ha subito nell'ultimo decennio una serie di rilevanti trasformazioni (anche se spesso più enunciate che realizzate).

Per quanto riguarda le trasformazioni a Costituzione invariata, va sottolineata la particolare rilevanza della scelta dell'autonomia (funzionale) delle istituzioni scolastiche, a partire dalla l. 537/93, cui ha fatto seguito l'art. 21 della l. 59/97, nonché il regolamento sull'autonomia n. 275/99: il tutto in una prospettiva "rivoluzionaria" sia interna al sistema scolastico che in rapporto al quadro evolutivo del sistema amministrativo. L'esito di questo processo è stato il superamento del modello burocratico-gerarchico-ministeriale dell'istruzione e la configurazione di un policentrismo di istituzioni scolastiche autonome ("dimensionate" in base al decreto 233), peraltro nell'ambito di un "sistema nazionale di istruzione" (comprendente anche le scuole paritarie ex l. 62). A fronte di questa opzione si è prevista una articolazione di ruoli (a vario titolo) di supporto dello Stato ma soprattutto delle Regioni e degli Enti locali, in base al riparto di funzioni stabilito dal decreto 112/98. In conseguenza di questa scelta si è provveduto anche alla riorganizzazione del Miur, in una iniziale prospettiva di forte ridimensionamento del suo ruolo operativo, peraltro fortemente attenuata (in modo anche fuorviante) specie dalla previsione di nuove direzioni scolastiche regionali, destinate a subentrare alla rete periferica degli uffici ministeriali (in parziale sostituzione dei quali sono stati prefigurati nuovi organismi di supporto amministrativo – CSA – e tecnico – CIS -).

Con la riforma costituzionale del Titolo V, da un lato si è determinato un effetto di stabilizzazione dell'indirizzo riformatore precedente (anzitutto in ordine al principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e alla ratio del decentramento amministrativo), dall'altro, si è avuto però anche un parziale superamento e una integrazione del quadro complessivo di riferimento, in base al quale attualmente si potrebbe delineare un assetto delle competenze istituzionali nel modo seguente:

funzioni legislative : sono da considerare riservate a determinazioni nazionali, in relazione soprattutto alla esigenza di assicurare un quadro uniforme ad un sistema basato sul valore legale dei titoli, tre ordini di interventi (norme generali sull'istruzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti il servizio scolastico, principi fondamentali in materia di istruzione, in quest'ultimo caso con esclusione dell'istruzione e formazione professionale); vi è invece competenza regionale sia di tipo concorrente, per le determinazioni concernenti la programmazione e l'organizzazione del servizio dell'istruzione, ferma restando l'autonomia delle istituzioni scolastiche, sia piena, per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale; resta aperta la questione se l'autonomia delle istituzioni scolastiche ricomprenda anche un potere di autonormazione (riservata).

funzioni amministrative e servizio scolastico . Le funzioni di gestione del servizio, comprendenti anche le attività di ricerca per la definizione dei POF (in dialogo con il territorio) sono da considerare nel loro complesso attribuite alle istituzioni scolastiche autonome, da considerare il livello "naturale" dell'organizzazione amministrativa del sistema di istruzione, nel rispetto delle norme generali e dei LEP; alle istituzioni amministrative generali di vario livello sono riservate essenzialmente funzioni di coordinamento e verifica (v. Miur e Invalsi) e di supporto (v. regioni e soprattutto comuni e province).

Rispetto a questo nuovo quadro di riferimento vi sono una serie di nodi e problemi attuativi, i principali dei quali riguardano:

la revisione del riparto operato dal decreto 112 (adeguando al nuovo assetto, che implica di "partire" dal comune nella riallocazione delle funzioni) e dal regolamento 233 sul dimensionamento delle istituzioni scolastiche;

il riordinamento del Miur, le cui funzioni operative dovrebbero sostanzialmente essere ridotte se non in molti casi eliminate (in particolare a livello dell'amministrazione periferica regionale, che sta assumendo un ruolo esorbitante e una fisionomia di vecchio stampo burocratico gerarchico);

la attuazione effettiva del sistema nazionale di valutazione delle istituzioni scolastiche, che è essenziale per lo sviluppo della scelta fondata sull'autonomia delle scuole;

la determinazione (urgente) di norme generali e dei LEP che siano anche quadro di riferimento nazionale per i curricula ed i POF delle singole scuole (definendo la quota di curriculum riservato all'autonomia scolastica – attualmente del 15% - a parte la questione di una eventuale quota di curriculum riservata alle regioni, che non riduca però quella della singola scuola);

la determinazione del "profilo nazionale" dell'istruzione e formazione professionale, ferma restando la piena competenza legislativa delle regioni nella disciplina organizzativa della materia (a parte l'autonomia delle istituzioni scolastiche interessate).

Per completare il quadro si deve poi approfondire la prospettiva legata all'eventuale attuazione della previsione del regionalismo differenziato, di cui all'ultimo comma dell'art. 116 Cost., che può determinare anche un maggior potere (legislativo) regionale in materia di "norme generali sull'istruzione". La possibile portata di questa variabile aperta va verificata anche in rapporto alla ipotesi di modifica del (nuovo) art. 117 contenuta nel ddl governativo n. 1187/02, che mira a devolvere al legislatore regionale, su sua richiesta, anche la disciplina in materia di "organizzazione scolastica, gestione delle istituzioni scolastiche e di formazione" (in proposito va comunque rilevato criticamente che tale prospettiva di rafforzamento regionale appare del tutto disgiunta dal ruolo delle istituzioni scolastiche, la cui autonomia finirebbe per essere vanificata dal nuovo disegno ipotizzato).

2. La centralità dell'autonomia scolastica nel processo di riforma del sistema nazionale di istruzione

La scelta dell'autonomia (funzionale) delle istituzioni scolastiche – prefigurata dalla l. 59, disciplinata dal regolamento 275 e entrata in vigore l'1-9-2000 - è finalizzata anzitutto a valorizzare le energie interne alla scuola, in una prospettiva di responsabilizzazione della comunità scolastica rispetto alla "tradizionale dipendenza" dalla piramide burocratica, in una prospettiva non aziendalistica ma comunitaria della scuola (con il dirigente scolastico configurato come leader educativo e non come manager), aperta e integrata nel territorio, al servizio della società e agente di sviluppo socio-economico locale (ma anche luogo di mediazione con le esigenze generali del sistema paese).

Il sistema di istruzione è peraltro un "cantiere aperto", in cui è indispensabile che sia chiaro il disegno: ossia che l'autonomia non è "concessa" e che l'intero sistema scolastico deve essere ricostruito coerentemente intorno a questa scelta di fondo.

A maggior ragione questa considerazione va fatta tenendo conto del bilancio in chiaroscuro che è possibile fare in ordine alle coerenze fino ad oggi registrabili con la scelta dell'autonomia, che appare: a) relativamente praticata nell'esperienza reale delle singole scuole, anche per le difficoltà di quadro generale (pur con numerose significative eccezioni...); b) spesso disattesa negli interventi normativi: v. le fuorvianti riorganizzazioni del Miur, le decisioni di unilaterale decisione di sospensione del CIS, le normative contrattuali del tutto disgiunte dalla logica dell'autonomia ecc.; c) sostanzialmente emarginata nel dibattito riformatore in corso, che talora richiama l'autonomia solo con formule di stile senza alcuna connessione sostanziale (v. ddl Moratti, ddl Bossi) oppure prefigura soluzioni neocentralistiche o gerarchiche del tutto incompatibili con l'autonomia: v. l'ipotesi di una filiera ministro-dirigente regionale – dirigente scolastico nel testo sugli organi collegiali.

L'autonomia va considerata come una "risorsa" (per la responsabilizzazione degli operatori della scuola e per l'adeguamento ai bisogni di ciascuna realtà, sul piano della ricerca, della didattica, dell'organizzazione e della gestione), come avviene in gran parte delle riforme scolastiche dei paesi industrializzati, in funzione anche della qualità dell'insegnamento e del "risultato". D'altra parte, l'autonomia è da considerare un "processo" nell'ambito di un disegno organico di riforma (che

dovrebbe riguardare il più possibile anche le regioni speciali): A tal fine si dovrebbe: a) ripartire dalla costituzionalizzazione dell'autonomia per ricostruire una prospettiva che sia coerente e faccia perno, in definitiva, sulle istituzioni scolastiche anche per quanto riguarda la provvista e l'utilizzazione del personale e la gestione delle risorse finanziarie (in una logica di autogoverno); b) eventualmente dar vita a fasi di sperimentazione mirate su alcuni aspetti nuovi dell'autonomia connessi anche alle riforme in itinere sul sistema dell'istruzione: ma rendendo protagoniste di queste scelte le stesse scuole, non di fatto emarginandole (come nel caso del protocollo Miur-Provincia autonoma di Trento); c) conformare alla scelta dell'autonomia gli interventi legislativi statali e regionali, in modo da conservare da un lato un volto unitario al sistema dell'istruzione (evitando quindi 20 politiche scolastiche regionali e semmai coinvolgendo le Regioni nella elaborazione al "centro" degli obiettivi generali) e smantellando sostanzialmente il sistema burocratico gerarchico dell'amministrazione scolastica che sta riaffiorando (a danno di uno sviluppo effettivo del ruolo di supporto che deve essere svolto da regioni ed enti locali, nonché dai CIS); d) considerare la prospettiva della riforma del sistema dell'istruzione fondata sull'autonomia come una sfida bipartisan, con un progetto comune, evitando ogni controriforma più o meno strisciante (v. Margiotta).

Le condizioni prioritarie/comunque connesse per il futuro dell'autonomia scolastica (da prendere sul serio) in una fase cruciale per le riforme del sistema scolastico italiano: a) determinazione dei LEP; b) sostegno a fasi sperimentali di autonomia di ricerca e di connessa attività di formazione dei docenti da parte delle singole scuole; c) riassetto degli organi collegiali che realizzi un equilibrio tra responsabilità dirigenziale nella gestione e funzioni di governo "politico" e "tecnico" riconosciute ad organi collegiali adeguatamente rappresentativi delle componenti cointeressate; d) sistema di valutazione, sia interno che di rete, collegato ad obiettivi di qualità e di riqualificazione del corpo docente; e) riconoscimento di un ruolo effettivo alla singola scuola nella gestione del personale (con contrattazione decentrata di istituto e compiti in materie di provviste di utilizzo del personale e delle risorse finanziarie).