

Primi appunti sulle prospettive dell'autonomia scolastica dopo la riforma del titolo V Cost.

di Marina Gigante – 27 maggio 2002

1. Nell'attribuire alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, il nuovo testo dell'art.117 Cost fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche: il principio dell'autonomia scolastica, finora affermato a livello legislativo, trova così riconoscimento e garanzia anche a livello costituzionale.

Con tale affermazione, il nuovo testo avvicina sensibilmente la posizione delle scuole a quella delle università, alle quali il quinto comma dell'art.33 cost. riconosce il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. Tuttavia mentre per queste, insieme agli enti di alta cultura, la Cost. parla esplicitamente di un'autonomia ordinamentale, per le scuole il nuovo testo non qualifica l'autonomia che pure riconosce loro.

Il contenuto costituzionalmente garantito del principio deve dunque essere ricavato attraverso un'interpretazione sistematica, che colleghi l'affermazione contenuta nel nuovo art.117 con altri principi costituzionali, ed innanzi tutto quelli specificamente dettati in materia scolastica dagli artt. 33 e 34.

2. Importanza centrale riveste in particolare il principio della libertà d'insegnamento, soprattutto se letto in chiave funzionale. In connessione con la crescente istituzionalizzazione della formazione, si è infatti delineata una configurazione del tutto nuova dell'insegnamento, con attività che pur discendendo logicamente e storicamente dalla manifestazione del pensiero, è però presa in considerazione e tutelata come attività diversa e distinta da questa in ragione della specifica funzione formativa che le è propria: l'insegnamento si connota come un'attività organizzata intorno ad un sapere specifico, come attività tecnica dunque, che non può considerarsi "espressione dell'individualità personale di chi insegna", e come tale pienamente libera, dovendo invece rispondere alle "regole" della funzione, che la rendono idonea al raggiungimento del fine formativo. Conseguentemente, il principio della libertà d'insegnamento non può più essere inteso come garanzia della libertà di manifestazione del pensiero nella scuola, ma sta piuttosto a significare che l'insegnamento non può essere sottoposto ad altri limiti se non a quelli che lo rendono idoneo al raggiungimento dello scopo specifico ad esso attribuito, come garanzia dunque del carattere esclusivamente tecnico dell'insegnamento, del suo esclusivo riferimento a quelle conoscenze specialistiche che ne costituiscono il fondamento.

In tal modo, l'affermazione costituzionale assume il significato di norma posta a garanzia non tanto del singolo docente, quanto piuttosto del docente in quanto figura istituzionalmente caratterizzata da un sapere specialistico; se si vuole, norma di garanzia dello status professionale dell'insegnante.

Numerose sono le implicazioni che discendono da questa lettura del principio: al di là della riserva di tecnica in materia di insegnamento, esso comporta la valorizzazione della partecipazione dei docenti al governo della scuola, la tutela dell'indipendenza degli insegnanti nell'esercizio delle loro funzioni, la configurazione delle scuole come formazioni sociali, più precisamente come comunità

di tipo professionale. Nella direzione della valorizzazione della dimensione comunitaria delle scuole operano del resto anche altre indicazioni che è possibile trarre dal testo costituzionale, quali quelle che discendono dall'art.30 in collegamento con il 34 (diritto di scelta della scuola da parte delle famiglie) e dallo stesso art. 34 in collegamento con gli artt.2 e 3 (scuola come formazione sociale di sviluppo della personalità degli alunni)

3. Se l'art. 117 Cost. non qualifica l'autonomia scolastica, indicazioni al riguardo possono dunque essere tratte da altre disposizioni costituzionali, le quali prospettano un ordinamento scolastico improntato ad un decentramento istituzionale analogo a quello previsto per le università e gli enti di alta cultura.

Di qui la necessità di una rivisitazione della legislazione vigente, che ponga questa in sintonia con il mutato quadro di riferimento concettuale: in particolare, si tratta di attribuire alle istituzioni scolastiche un significativo potere di autonormazione in ordine ai propri assetti organizzativi e funzionali, di realizzare forme di vero e proprio autogoverno che tengono conto dell'esigenza di attribuire un peso ed un ruolo adeguato alla componente comunitaria nella legittimazione degli organi preposti al governo delle scuole, di ricondurre, in via tendenziale ma progressiva, in capo alle istituzioni scolastiche le funzioni relative al reclutamento e alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

4. Accanto alla scelta del pluralismo istituzionale, dalla lettura combinata del 33 e del 117 emerge anche la scelta di tenere fermo il carattere nazionale del sistema scolastico, attraverso l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato delle norme generali in materia di istruzione, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e attraverso l'attribuzione allo Stato del compito di definire i principi generali della legislazione regionale in materia di istruzione.

Circa il contenuto delle norme generali si può osservare:

- norme generali e autonomia scolastica: le norme generali devono esplicitare il significato dell'autonomia scolastica che è desumibile dal dettato costituzionale; non è detto, però, che in mancanza di tale normativa, non sia possibile per le regioni trarlo direttamente dalla Costituzione. L'attuale normativa in materia di autonomia scolastica è dunque superabile da parte delle Regioni, purchè vada, naturalmente, nella direzione indicata dalla Costituzione
- se l'autonomia scolastica è un elemento portante del governo della scuola, essa non può esaurire la sua portata all'interno delle istituzioni scolastiche, ma deve "uscire" da esse: in particolare, le esigenze di raccordo e di funzionamento armonico delle istituzioni educative debbono essere soddisfatte attraverso forme di associazionismo e di collaborazione tra scuole, analoghe a quelle che già da tempo si sono affermate sia nel campo delle autonomie territoriali che di quelle funzionali
- oltre alla realizzazione delle autonomie scolastiche, il principio della libertà d'insegnamento richiede ulteriori sviluppi, e comporta altre implicazioni sul contenuto delle norme generali. In particolare, ad esso si ricollega il principio di autoamministrazione dello stato giuridico dei docenti e la valorizzazione della partecipazione dei docenti, attraverso organizzazioni che siano espressione del gruppo professionale, al governo della scuola. Il principio non può non influire infine, sul modo di configurare la funzione di valutazione e gli organismi ad essa deputati

5. Insieme alla costituzionalizzazione dell'autonomia scolastica, il nuovo testo del titolo V costituzionalizza anche l'intervento delle autonomie territoriali in materia di istruzione, introducendo così un elemento di differenziazione rispetto all'ordinamento universitario.

Anche in questo caso, il nuovo testo consolida e talvolta rafforza (potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione) quanto introdotto con le riforme amministrative degli anni 90, in particolare con il dlgs 112/98: sul piano della legislazione, attribuendo appunto alle regioni potestà legislativa concorrente in materia di istruzione; sul piano dell'amministrazione, prevedendo l'attribuzione ai comuni della generalità delle funzioni amministrative, salvo quelle attribuite alle autonomie scolastiche, e salve quelle che, per esigenze unitarie, siano affidate ad altri enti territoriali.

Il testo costituzionale peraltro non contiene esplicite indicazioni circa i differenti ruoli da attribuire alle autonomie scolastiche e alle autonomie territoriali. Questi vanno dunque ancora una volta ricavati attraverso un'interpretazione sistematica. Al riguardo, gli elementi di cui tener conto sono da un lato la scelta di tenere fermo il carattere nazionale del sistema scolastico (con potestà esclusiva dello Stato in materia di norme generali e lep), dall'altro l'attribuzione alla competenza esclusiva delle regioni dell'assistenza e dell'edilizia scolastica, materie strumentali e connesse con quelle relative all'istruzione, e della materia contigua dell'istruzione e della formazione professionale; infine la scelta a favore del pluralismo istituzionale, in funzione di una più efficace realizzazione della funzione formativa della scuola.

Quest'ultimo elemento consente di escludere che la linea di demarcazione tra l'intervento delle istituzioni scolastiche e quello delle autonomie territoriali possa essere costituita dalla distinzione tra aspetti tecnici e aspetti amministrativi del servizio: l'autonomia scolastica non può non avere riguardo, in fatti, a tutti gli aspetti della configurazione del servizio reso dalla scuola (quello didattico in primo luogo, ma anche quello organizzativo, quello di gestione del personale,..).

Dunque, il ruolo delle autonomie locali si riferisce allo spazio che - necessariamente: c'è infatti un'esplicita indicazione costituzionale al riguardo - residua tra la determinazione delle norme generali da parte dello Stato e la configurazione del servizio scolastico da parte delle istituzioni scolastiche. Esso sembra per molti aspetti ricalcare la distribuzione delle funzioni realizzata dal dlgs. 112/98 (programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica, ...); per altri aspetti comportare una riallocazione - a livello regionale per il piano della legislazione, a livello comunale (ma forse in alcuni casi a livelli più elevati) per quello dell'amministrazione - di quelle funzioni ancora esercitate dallo Stato che non possono essere svolte a livello delle istituzioni scolastiche (reclutamento, organici, determinazione delle risorse finanziarie e di personale da destinare alle scuole,...).