

Istruzione e formazione dopo la riforma del Titolo V

Premessa

Il settore dell'istruzione e della formazione è tra quelli maggiormente coinvolti nei processi di riforma della amministrazione pubblica del nostro paese avviati negli anni '90, soprattutto in base ai principi della 59/97, ma anche in virtù di una serie di interventi specifici volti alla modernizzazione degli ordinamenti didattici, nonché ad una nuova configurazione sia del sistema pubblico dell'istruzione sia della formazione professionale.

A maggior ragione è quindi necessario mettere a fuoco gli effetti derivanti, a vario titolo, della recente riforma costituzionale, destinata ad incidere in modo assai rilevante sugli assetti istituzionali ed amministrativi dell'intero sistema dei pubblici poteri e dei servizi di interesse collettivo del nostro paese, tra i quali non vi è dubbio che abbia posto preminente quello dell'istruzione.

Finalità precipua di questo documento è puntualizzare il nuovo quadro delle competenze, sia legislative che amministrative, dopo la riforma costituzionale, verificando anzitutto il grado di sintonia con le riforme amministrative di settore che l'avevano preceduta e cercando, comunque di definire i punti fermi e le priorità che dovrebbero caratterizzarne una attuazione coerente. In questa prospettiva, si intende mettere altresì in evidenza non solo i limiti che hanno sinora contrassegnato il processo di adeguamento degli assetti istituzionali concernenti il mondo della scuola, ma anche i rischi e le soluzioni da evitare in futuro per non pregiudicare le potenzialità innovative connesse ai principi guida sanciti dalle riforme in materia, a cominciare da quello dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Si intende invece riservare a successivi approfondimenti (e documenti) l'analisi organica di merito delle principali questioni che debbono essere affrontate e risolte – in modo coordinato – per delineare un riassetto complessivo del sistema dell'istruzione pubblica coerente con le premesse istituzionali fissate dalle anzidette riforme, nonché con le esigenze di modernizzazione della scuola e dei sistemi di formazione professionale proprie dei paesi più industrializzati. In tal senso in questa sede ci si limiterà solo a qualche considerazione incidentale sui profili riguardanti sia le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il servizio dell'istruzione sia altri temi significativi (quali, ad esempio, quelli su formazione-reclutamento-status dei docenti, ordinamenti scolastici e didattici, fisionomia degli organi collegiali, gestione del personale e incentivi, qualità delle prestazioni e sistemi di valutazione, rapporti tra scuola statale e paritaria, ecc.).

Le principali scelte ante riforma costituzionale

Come già accennato, l'assetto istituzionale delle competenze in materia di istruzione e formazione ha subito nell'ultimo decennio una serie di rilevanti trasformazioni, anche se spesso più enunciate che realizzate. La maggior parte di queste trasformazioni sono frutto di scelte operate prima della riforma costituzionale, che per molti versi hanno "anticipato" una impostazione (di decentramento amministrativo e di valorizzazione delle autonomie) che sarebbe stata poi potenziata dalle modificazioni del titolo V Cost. Ciò è sostanzialmente dipeso dal fatto che – così come avvenuto anche negli altri principali campi dell'amministrazione pubblica – si è cercato di sviluppare, a Costituzione invariata, le forti potenzialità riformatrici contenute nel principio fondamentale dell'art. 5 Cost., caposaldo di una visione policentrica (e non statocentrica) delle istituzioni pubbliche e dell'amministrazione, pur nell'unità della Repubblica.

Delle trasformazioni prefigurate ante riforma costituzionale, va sottolineata – per quello che qui interessa – la particolare importanza della scelta dell'autonomia (funzionale) delle istituzioni scolastiche, a partire dalla l. 537/93, cui hanno fatto seguito l'art. 21 della l. 59/97 ed il conseguente Regolamento sull'autonomia n. 275/99, entrato in vigore l'1/9/00: il tutto in una prospettiva

"rivoluzionaria" sia interna al sistema scolastico sia in rapporto alla riallocazione delle funzioni nel sistema amministrativo, quest'ultima con lo spostamento del baricentro il più possibile sull'amministrazione locale e regionale (in applicazione del principio di sussidiarietà).

L'esito di questo processo è stato – o dovrebbe essere – il superamento del modello burocratico-gerarchico-ministeriale dell'istruzione, improntato a rigidi criteri di uniformità (anche) dei curricoli (con le scuole mere sedi di erogazione del servizio e il potere direttivo concentrato negli uffici centrali del Ministero), e la realizzazione di un policentrismo di istituzioni scolastiche autonome ("dimensionate" in base al decreto 22/98), peraltro nell'ambito di "un sistema nazionale di istruzione" (comprendente anche le scuole paritarie e x l. 62/00). Il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dovrebbe, tra l'altro, sostanziarsi in uno spazio possibile di adeguamento del curricolo formativo (15% in base al DM 234/00), con una progettazione di istituto (del POF) in dialogo col territorio ed eventualmente con altre scuole.

A fronte di questa opzione per l'autonomia funzionale della singola scuola – ciascuna "centro" del servizio tecnico (e dell'amministrazione) dell'istruzione (anche se va rilevato che la configurazione e la portata dell'autonomia erano più nitide ed incisive nel disegno iniziale del '93 rispetto a quello divenuto operativo nel 2000) – si sono prefigurate profonde trasformazioni sia della natura (essenzialmente di supporto) che dell'assetto delle funzioni amministrative allocate nell'amministrazione statale e in quella regionale e locale, in base al riparto stabilito dal D.Lgs. 112/98: in tal senso, tra le funzioni di supporto programmatico e amministrativo al servizio scolastico, se allo Stato sono state riservate soprattutto funzioni concernenti la valutazione e del sistema scolastico e l'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale, alle Regioni sono state affidate numerose funzioni legate all'organizzazione a rete sul territorio dell'intero servizio scolastico (oltre a quelle in materia di formazione professionale), mentre agli Enti locali sono state trasferite tutte le principali funzioni volte alla creazione o soppressione di scuole e alla loro dotazione di edifici e attrezzature (ai Comuni per le scuole dell'obbligo, alle Province per quelle dell'istruzione secondaria).

In conseguenza di queste scelte si è anche provveduto alla riorganizzazione del Ministero (Regol. 347/00), in una prospettiva di forte semplificazione strutturale e ridimensionamento del suo ruolo operativo, peraltro attenuata dalla previsione di nuovi uffici periferici a livello regionale, destinati sì a subentrare alla rete dei provveditorati scolastici provinciali, ma successivamente configurati – in base alle "Linee guida" dell'aprile 2001 – come "direzioni scolastiche regionali, con una forte fisionomia burocratico-operativa (e una dilatazione di ruolo anche rispetto a nuovi uffici e strutture previsti quali strumenti di supporto locale alle scuole autonome: v. CSA sul piano amministrativo e CIS sul piano tecnico, questi ultimi peraltro di fatto quasi mai costituiti).

Il nuovo quadro delle competenze ed i nodi attuativi

Con la riforma costituzionale del Titolo V, da un lato si è determinato un effetto di consolidamento e 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 e regolamentari** : 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; vi è anche la prospettiva del "regionalismo differenziato", di cui all'u.c. dell'art. 116, che può determinare anche un maggior potere legislativo regionale in materia di "norme generali sull'istruzione"; resta poi aperta la questione se l'autonomia delle istituzioni scolastiche ricomprenda anche un potere di autonormazione (riservata) per la disciplina dello svolgimento delle funzioni attribuite, così come previsto per gli enti locali territoriali;

- **funzioni amministrative e servizio scolastico** : a parte ogni considerazione (generale) sul superamento del parallelismo tra allocazione delle funzioni legislative e amministrative, 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 per quanto possibile 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 valutazione (v. Miur) e di promozione-programmazione e supporto (v. regioni e soprattutto comuni e province), fermo restando che si deve ora operare una riallocazione delle funzioni tra i livelli territoriali "partendo" dal Comune, cui sono da riconoscere tutte le funzioni proprie, nonché quelle "fondamentali" ex lett. p art. 117, più altre possibili che non richiedano un esercizio unitario ad un livello territorialmente più ampio.

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

- l'effettiva realizzazione del decentramento amministrativo prefigurato dagli artt. 135 ss. del D.Lgs. 112, con conseguente trasferimento delle risorse, non ancora assegnate agli enti locali (nonostante sia prevista la decorrenza a regime del prossimo anno scolastico); in parallelo si deve peraltro mettere in moto la revisione del riparto operato dal decreto 112 (adeguandolo al nuovo assetto, che implica di "partire" dal comune nella riallocazione delle funzioni);
- l'effettivo decollo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che attualmente è un "cantiere aperto", con utili sperimentazioni e risultati già significativi laddove si è cominciato, "nonostante" la sostanziale carenza di un quadro adeguato di supporti da parte dell'amministrazione, ivi compresa la emarginazione dell'ipotesi dei CIS: ma permangono equivoci e visioni riduttive (su una autonomia "concessa"), se non sostanziali disattenzioni per la nuova prospettiva, intorno alla quale dovrebbe essere ricostruito l'intero sistema;
- il riordinamento del Miur, le cui funzioni operative dovrebbero sostanzialmente essere ridotte se non in molti casi eliminate, visto che è da ritenere superato a la riserva allo Stato del servizio tecnico dell'istruzione (in particolare è da ripensare radicalmente l'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 riservata all'autonomia scolastica), con una contestuale definizione anche di quei LEP che siano indispensabili per un "riconoscimento 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 richiamare la prospettiva legata all'eventuale attuazione della ricordata previsione del regionalismo differenziato, di cui all'ultimo comma dell'art. 116 Cost., che può riguardare anche le "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).

I due punti fermi

A) *La centralità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*

- La costituzionalizzazione dell'autonomia (funzionale) delle istituzioni scolastiche non è certo da ricondurre ad una logica di bilanciamento dei poteri pubblici ma è finalizzata essenzialmente a valorizzare le energie interne alla scuola, in una prospettiva di responsabilizzazione (di autopromozione e autogoverno) 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).
- 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, oltre che relativamente praticata nell'esperienza reale delle singole scuole (pur con numerose significative eccezioni...), spesso disattesa negli interventi normativi (v. le fuorvianti riorganizzazioni del Miur, le decisioni di unilaterale sospensione del CIS, le normative contrattuali del tutto disgiunte dalla logica dell'autonomia ecc.), nonché sostanzialmente emarginata nel dibattito riformatore in corso, che talora richiama l'autonomia solo con formule di stile 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 in discussione in Parlamento).
- 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 anche le regioni speciali). A tal fine si dovrebbe: a) *ri* partire 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, che potrebbero essere costituiti anche, ad esempio, per iniziativa delle Regioni e degli enti locali, come strumenti di promozione e supporto, specie se dovesse persistere il negativo orientamento ministeriale).

B) *Il sistema nazionale di istruzione*

Strettamente correlato al caposaldo dell'autonomia riconosciuta alle singole scuole, intese come sedi principali di organizzazione e gestione del servizio pubblico dell'istruzione, è l'altro perno che caratterizza con altrettanta evidenza l'assetto e l'equilibrio del sistema alla luce del nuovo quadro costituzionale, ossia la dimensione "nazionale" di tale sistema, che scaturisce dalla previsione della riserva piena al legislatore statale delle principali regole comuni che, a vario titolo, debbono disciplinare il volto e il funzionamento del servizio pubblico dell'istruzione (anche, seppure non solo, al fine del suo valore legale). Spetta, infatti, da un lato al Parlamento – come già accennato – definire sia le norme generali sull'istruzione che i principi fondamentali in materia, che vincolano anche il legislatore regionale (salvo per l'istruzione e formazione professionale, laddove la competenza regionale è esclusiva); dall'altro è sempre il Parlamento nazionale la sede di determinazione dei LEP, che sono da considerare di particolare significato e rilevanza per assicurare l'effettivo godimento, per tutti i cittadini della Repubblica di un servizio adeguato di istruzione, sia per la fascia dell'obbligo che per quella secondaria.

In sostanza, pur in un contesto di forte valorizzazione dei legislatori locali (con un rovesciamento di prospettiva rispetto al precedente riparto delle materie di competenza riservata), emerge chiaro il disegno costituzionale di ancoraggio dell'istruzione ad una serie di principi e regole comuni su base nazionale, che finiscono per circoscrivere a vario titolo la portata reale del potere legislativo concorrente pur riconosciuto alle Regioni in materia di istruzione. Ciò vale complessivamente, ma soprattutto per i LEP, per la cui determinazione non c'è in ogni caso neppure la prospettiva di una (sia pur parziale) devoluzione attraverso l'eventuale intesa Stato-Regione prevista dall'u.c. dell'art. 116.

Si deve però subito aggiungere che questa impostazione "nazionale" del sistema non significa certamente impossibilità di coinvolgere le Regioni nelle determinazioni del "centro", anzi la ratio che si ricava (non solo in questo campo) dalla riforma costituzionale appare sempre più informata ad una visione cooperativa del policentrismo sicché è auspicabile ricercare e utilizzare ogni procedura formalmente compatibile volta a recepire contributi delle Regioni ed a realizzare un effettivo dialogo (se non una vera e propria concertazione) tra Stato e Regioni ai fini di tali determinazioni. Quindi, più che immaginare un ruolo forte di ciascuna Regione, con una propria (sia pure parziale) politica scolastica sul piano di ordinamenti scolastici e garanzie di qualità del servizio, si tratta piuttosto di creare le condizioni appropriate affinché le Regioni possano fornire un contributo effettivo per le decisioni nazionali (che sono appunto da considerare decisioni di "sistema").

Tanto precisato, va poi chiarito che le norme generali sull'istruzione non debbono ovviamente avere una fisionomia tale da rendere in pratica priva di significato la competenza legislativa concorrente delle Regioni, nonché l'autonomia delle scuole: non debbono cioè né essere omnicomprensive, né sconfinare dalla loro funzione di quadro di riferimento necessario ed essenziale sui "temi generali dell'istruzione", in modo che vi siano effettivi spazi di flessibilità e di autonomia normativa regionali e locali.

Comunque, a voler sinteticamente indicare gli oggetti sui quali dovrebbe concentrarsi questa normativa generale, si dovrebbero tener presenti soprattutto i vari "argomenti" stabiliti o connessi con gli articoli 33 e 34 Cost.: ordinamenti didattici e titoli di studio (con cicli, scuola dell'obbligo, ecc.); criteri di composizione delle classi (anche a garanzia dei "diversi"); "ordinamento" della funzione docente (ivi compresa la garanzia della libertà di insegnamento); funzione e statuti del dirigente scolastico; ambiti dell'autonomia (tecnica e amministrativa) delle istituzioni scolastiche; determinazione delle forme di partecipazione al "governo" della scuola (organi collegiali, accessi, procedimenti partecipati); livelli di apprendimento, veri fidejussori e controlli (sia con sistemi "indipendenti" di rilevazione e di valutazione "esterna" dell'attività delle istituzioni scolastiche, sia con sistemi di valutazione (non solo "domestici") dell'apprendimento degli alunni; condizioni e garanzie della scuola paritaria.

Quanto al possibile contenuto dei principi fondamentali riguardanti il sistema nazionale dell'istruzione (ma non quella professionale), dovrebbero soprattutto riguardare i seguenti punti (in parte necessariamente coincidenti con gli oggetti delle norme generali sull'istruzione): durata e forme del diritto-dovere di istruzione; fisionomia e finalità dei cicli scolastici; caratteri essenziali e garanzie dell'autonomia scolastica in rapporto alle funzioni di supporto e di promozione di Regioni ed Enti locali; profili fondamentali dell'organizzazione e delle procedure.

Infine, per quanto riguarda i LEP occorre porsi dal punto di vista dei soggetti titolari del diritto all'istruzione e definire criteri e standard di distribuzione del servizio scolastico sul territorio, di accessibilità e di varietà dell'offerta, di qualità, efficacia ed appropriatezza del servizio, insomma di tutto ciò che concorre a determinare il livello della corrispondenza ai bisogni ai quali (in un dato periodo) si ritiene di rispondere o che ci si propone di garantire. Trattandosi di decisioni eminentemente politiche, che debbono tra l'altro realizzare un equilibrio tra servizi da garantire e disponibilità finanziarie e che possono riguardare anche settori di competenza esclusiva regionale (come quello dell'istruzione professionale), appare indispensabile che le Regioni siano messe in condizione di partecipare alla elaborazione di queste scelte, che sono comunque fortemente intrecciate con quelle di tipo organizzativo che le Regioni (e gli enti locali) debbono adottare per rendere concretamente disponibile il servizio.

Le priorità (e le soluzioni da evitare)

Se quanto si è considerato sul nuovo quadro costituzionale ha consentito di focalizzare i due principali riferimenti entro i quali si deve procedere per il riassetto istituzionale ed amministrativo del mondo della scuola pubblica (comprendente anche quello paritario), resta da chiarire quali debbano essere ritenuti gli interventi prioritari per attuare con coerenza e supportare adeguatamente – ossia per prendere sul serio – l'opzione per l'autonomia nel contesto di un sistema nazionale di istruzione. Si può distinguere, a tal fine, ciò che compete al livello statale da quanto è invece di spettanza degli altri livelli politico-territoriali.

a) *Cosa dovrebbe fare ora lo stato* . Gli interventi di maggiore urgenza dovrebbero riguardare soprattutto la determinazione dei LEP, promuovendo e valorizzando a tal fine anche il contributo che possono fornire le Regioni per la definizione di indirizzi di politica scolastica generale (che possono/debbono essere poi completati dagli Enti territoriali per quanto concerne la organizzazione e promozione sul territorio dei servizi a rete);

- la ridefinizione dell'assetto e della allocazione delle funzioni amministrative del sistema, in modo da valorizzare il più possibile per un verso, il ruolo autonomo delle singole scuole (anche nella provvista e gestione del personale, con contrattazione decentrata di istituto) e da distinguere, per altro verso, gli altri compiti amministrativi propri degli Enti territoriali e dello Stato: il che comporta certamente anche una parziale revisione (ex 118) di quanto

previsto dal D.Lgs. 112, con previa chiarificazione delle funzioni fondamentali di comuni e province ai sensi della lett. p) del secondo comma del nuovo art. 117 Cost.;

- un riassetto degli organi collegiali della scuola che realizzi un equilibrio tra responsabilità dirigenziale nella gestione e funzioni di governo "politico" e "tecnico", nonché di autovalutazione, riconosciute ad organi adeguatamente rappresentativi delle componenti cointeressate (con una specifica attenzione, altresì, al raccordo con gli organi collegiali territoriali di settore, la cui funzione precipua dovrebbe essere quella di far dialogare le scuole in rete col sistema degli Enti locali);
- la costituzione (finalmente) operativa di un sistema nazionale ("indipendente") di valutazione delle scuole, collegato ad obiettivi di qualità e di riqualificazione del corpo docente, che assicuri meccanismi periodici di verifica (e di trasparente confronto) dell'andamento delle singole scuole, anche con riferimento al rispetto dei LEP.

b) *Cosa potrebbero fare già ora le Regioni (e gli Enti locali)* . Gli interventi già ora possibili (e auspicabili), in pendenza anche della chiarificazione a livello nazionale dei punti suindicati (nonché delle norme generali e dei principi fondamentali di competenza del legislatore statale), potrebbero anzitutto riguardare:

- la definizione (ad integrazione dei LEP) delle forme di concorso regionale alla promozione, sostegno e organizzazione di rete del servizio scolastico (ivi compresa l'assistenza in funzione del diritto allo studio), in parallelo e in coordinamento con la disciplina e l'attuazione delle precipue competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale;
- la ridefinizione legislativa regionale, per quanto di competenza, dell'assetto delle funzioni amministrative in materia di istruzione spettanti agli Enti locali, a partire dal Comune, in sintonia con la *ratio* della sussidiarietà, con trasferimento delle relative risorse necessarie per l'esercizio delle stesse funzioni;
- il sostegno a fasi sperimentali di autonomia di ricerca da parte delle scuole, anche associate (e autoordinate), eventualmente estese ad attività di formazione dei docenti: da questo punto di vista il ruolo delle Regioni, più che essere legato alla riserva di una quota dei curricula, livellata in modo più o meno uniforme in ambito regionale, dovrebbe caratterizzarsi per un'azione di supporto alle scuole per metterle in condizione di utilizzare al meglio la quota di curriculum ad esse riconosciuta dalle norme nazionali (ciò che richiede essenzialmente decisioni tecniche da parte degli operatori delle scuole, anche autoordinate, piuttosto che decisioni politiche da parte di istituzioni politico-territoriali, che potrebbero invece svolgere un ruolo utile promuovendo ad esempio strutture o centri di servizio a disposizione delle scuole, sulla falsariga dei CIS e di precedenti esperienze di "centri risorse" per iniziativa locale).

Se queste brevemente accennate appaiono le "cose (più urgenti) da fare", a livello statale o regionale/locale, per supportare l'opzione per l'autonomia e modernizzare il sistema di istruzione pubblica in linea coi paesi più avanzati, è importante tener presenti altresì le "cose da non fare", le soluzioni da evitare per non rischiare di compromettere un obiettivo già così complesso ed impegnativo. In tal senso, con riferimento a vicende precedenti, appaiono, a vario titolo, strade da non praticare (o da rettificare adeguatamente):

- la delega piena al Governo per la determinazione sia delle norme generali che dei principi fondamentali in materia di istruzione (v. ddl Moratti), che finirebbe oltretutto per privare il Parlamento dell'unico vero spazio di disciplina in materia ora disponibile (a parte i problemi

- tecnicisti ex art. 76 Cost., sulla possibilità di delega allorché si tratti di principi da definire);
- il processo evidente di riaccostamento operativo del Miur e di potenziamento delle direzioni scolastiche regionali, che (oltre ad essere in contrasto con quanto previsto dal D.Lgs. 300) appare orientato a riproporre una logica gerarchico-burocratica nettamente in contrasto con le esigenze dell'autonomia (a maggior ragione tenendo conto della "filiera" ministro-direttore scolastico regionale-dirigente scolastico prefigurato nel provvedimento sugli organi collegiali in discussione);
 - i meri richiami di stile all'autonomia, senza alcuna effettiva funzionalizzazione degli interventi alle esigenze connesse ad una scelta che comporta il radicale superamento delle tradizionali logiche statocentriche e burocratiche (in tal senso è evidente la debolezza "tecnica" del ddl Moratti, che mira ad una serie penetranti di modifiche dell'ordinamento dell'istruzione, rinviando ogni precisa definizione e raccordo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche);
 - le "anticipazioni di fatto" di riforme ancora da approvare, mentre si disattendono leggi vigenti: v. il "protocollo" tra Miur e Regione Lombardia; ma anche quello con la Provincia di Trento non ha visto come coprotagonisti che le scuole (ed i Comuni), che sono mere destinatarie dell'intesa, mentre è essenziale coinvolgerle già nella progettazione degli obiettivi se l'autonomia è fattore strategico per l'incremento della qualità della formazione;
 - la rimessa in discussione dell'assetto di competenze e del riparto di ruoli appena delineato dalla riforma costituzionale in nome di obiettivi di (ulteriore) devoluzione di poteri alle Regioni (v. ddl Bossi), che – a parte ogni considerazione sugli equivoci (ed i possibili conflitti) che potrebbero scaturire dal nuovo disegno, stante comunque la competenza esclusiva statale per le norme generali ed i LEP che non verrebbe toccata – finirebbe sostanzialmente per incidere su un aspetto essenziale del nuovo quadro costituzionale, quello dell'autonomia degli istituti di istruzione, che dovrebbe vincolare appieno il legislatore, sia statale che regionale.

In definitiva, tutto ciò induce a riflettere sui molteplici rischi che stiamo correndo di compromettere (fin da subito) una scelta di fondo, quella dell'autonomia che dovrebbe essere intesa come risorsa strategica per riformare davvero e modernizzare il sistema dell'istruzione. D'altra parte, se si vuol prendere sul serio questa prospettiva, che è legata necessariamente ad un processo di lungo periodo per l'adeguamento di tutto il sistema pubblico dell'istruzione, è indispensabile – oltre che una serie di misure convergenti nella direzione in precedenza delineata – anzitutto un clima adeguato, che consideri l'autonomia una sfida bipartisan, fondata su un comune progetto di potenziamento dell'autogoverno delle comunità scolastiche, da sostenere e sviluppare per il valore di potenziale rinnovamento di fondo della scuola e di responsabilizzazione dei suoi principali attori, i docenti.