

**IN MARGINE ALLE PROPOSTE DI LEGGE APREA
E ALTRE DELLA XVI LEGISLATURA**

Astrid ritiene che, per poter esprimere il proprio punto di vista sui contenuti delle proposte di Legge Aprea e sulle altre della XVI Legislatura - riguardanti la fisionomia delle istituzioni scolastiche autonome e (in qualche caso anche) la loro organizzazione esterna, nonché profili sullo status dei docenti ed il loro reclutamento -, sia indispensabile richiamare preliminarmente elementi di cornice riguardanti il sistema nazionale di istruzione, entro il quale dovrebbero operare le singole istituzioni scolastiche, in una prospettiva finalmente coerente con il riconoscimento della loro autonomia, come previsto nell'art. 117 della Costituzione. In altre parole è essenziale ricostruire il quadro degli obiettivi strategici da perseguire e soffermarsi sui nodi di ordine istituzionale entro i quali va collocata la questione del funzionamento delle istituzioni scolastiche e del ruolo dei docenti. Occorre, dunque, rimettere al centro l'autonomia non come fine a sé stessa ma come chiave di volta per ripensare il sistema nel suo complesso, superando la lunga e confusa transizione che permane da oltre un decennio sul riassetto del sistema nazionale di istruzione prefigurato dall'art. 21 della Legge 59/97, ma poi oggetto di una serie di interventi legislativi che ne hanno messo in vario modo in discussione la centralità - v. gran parte delle riforme Moratti - o l'hanno richiamato pur senza trarne organiche conseguenze - v. quaderno bianco Fioroni - oppure ne hanno marginalizzato il significato, dando priorità a interventi essenzialmente di tipo finanziario - v. decreti Tremonti/Gelmini -.

In effetti, fare il punto sull'autonomia delle istituzioni scolastiche oggi significa registrare in larga misura il fallimento di una riforma largamente incompiuta, se non tradita, in una scuola senza pace, che avrebbe dovuto essere rimessa al centro di un sistema nazionale di istruzione alternativo a quello ministerial-gerarchico, con l'obiettivo di battere lo statalismo ed il corporativismo e di responsabilizzare i dirigenti ed i docenti di ciascuna istituzione scolastica, in modo da stimolare le energie disponibili per il miglioramento della qualità di una scuola che "arranca" sempre più (come dimostrano i dati Ocse-Pisa).

Riprendere seriamente il cammino dell'autonomia (sia per le scuole statali che paritarie) significa superare le contraddizioni del processo attuativo fin qui percorso, contraddizioni che non vengono messe sufficientemente in chiaro neppure dalla progettazione in itinere nella XVI legislatura, in cui emerge un approccio complessivamente riduttivo o parziale, che di fatto non

rimette in discussione l'evidente centralismo di ritorno della Riforma Moratti (con un'autonomia sotto tutela), con un sistema di valutazione tuttora inoperante e sostanzialmente inaffidabile e con un'intesa Stato-Regioni (masterplan) che resta per ora sulla carta, nonostante alcuni aggiornamenti concordati nell'ottobre 2008. In sostanza, i nodi pendenti nella XVI legislatura sono caratterizzati, da un lato, da interventi governativi tipici di una logica ministeriale, oltretutto legati alla pratica assai criticabile dei decreti legge, con obiettivi prevalenti di contenimento delle spese e con una miscellanea di implicazioni (spesso problematiche) sul personale, sugli ordinamenti e sui piani di dimensionamento, senza una logica di sistema; dall'altro, anche le proposte di iniziativa parlamentare rivelano un approccio non volto all'attuazione organica dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, ma circoscritto a taluni meccanismi (pur importanti) della governance interna delle scuole e (talora) degli organi di loro rappresentanza esterna.

Resta quindi del tutto aperta la questione dell'autonomia da realizzare con una riforma di sistema "condivisa", capace di coniugare sussidiarietà, autonomia e parità in una prospettiva in cui l'unità del sistema dovrebbe essere imperniata essenzialmente su misure legislative statali volte a definire norme generali, principi fondamentali e LEP, abbandonando la logica delle circolari e dei decreti legge e cercando di realizzare un effettivo largo coinvolgimento degli operatori scolastici, senza il cui consenso e la necessaria collaborazione ogni riforma non potrebbe avere gambe. Per queste ragioni si ritiene opportuno richiamare di seguito gli elementi prioritari e di cornice che, secondo un corretto criterio logico-metodologico, dovrebbero caratterizzare politiche organiche per la scuola dell'autonomia, entro le quali sia possibile poi disciplinare specificamente anche i meccanismi di autogoverno delle istituzioni scolastiche e le nuove forme di reclutamento e di stato giuridico dei docenti.

- 1) Il sistema nazionale di istruzione deve essere inteso come una rete di scuole statali e paritarie, considerate come "comunità formative" (di docenti, studenti e famiglie), piuttosto che imprese sociali o aziende (anche se non va esclusa la possibilità di configurare le scuole paritarie come imprese sociali no-profit): scuole dotate di autonomia organizzativa, didattica e di ricerca, amministrativa e finanziaria (nell'ambito della cornice unitaria suddetta e con un sistema di valutazione nazionale indipendente delle istituzioni scolastiche), con un contestuale e radicale riassetto del ruolo delle strutture ministeriali sia centrali che periferiche (in larga misura da ridimensionare e riqualificare).
- 2) E' altresì indispensabile la chiarificazione dei ruoli istituzionali (chi fa che cosa), partendo dalla centralità delle istituzioni scolastiche e definendo sia il ruolo delle autonomie locali (per edilizia scolastica, supporti e concorso alla programmazione scolastica), sia quello della regione

(legislativo, di programmazione e dimensionamento delle istituzioni scolastiche, ma anche verosimilmente di finanziamento, stando alla giurisprudenza costituzionale e anche alle prospettive aperte in materia dal DDL sul federalismo fiscale), sia quello dello Stato (essenzialmente legislativo, ma anche di macro-programmazione e di supporto tecnico, nonché di vigilanza e valutazione attraverso operatori effettivamente qualificati sul piano tecnico e indipendenti sul piano politico).

A questo fine – nel sottolineare che va data anche attuazione a quanto previsto in materia del decreto lgs. n. 112/98, da aggiornare alla luce del nuovo titolo V – va detto che restano aperte alcune questioni da approfondire, soprattutto due. In primo luogo, se le istituzioni scolastiche autonome cui si fa normalmente riferimento debbano essere le oltre diecimila attualmente esistenti oppure se si debba puntare a inquadrare l'autonomia delle istituzioni scolastiche esistenti nell'ambito di reti "territoriali" (immaginando ad esempio dei "distretti" territoriali in cui concentrare alcune decisioni, ad esempio in materia di finanziamenti, di gestione dei contratti, di reclutamento del personale e di strutture tecniche di supporto, come le ex CIS).

In secondo luogo va approfondita la questione (imprescindibile, anche se complessa) del sistema di finanziamento delle istituzioni scolastiche, partendo necessariamente dal quadro dei principi costituzionali dell'art. 119, ma tenendo altresì presenti anche gli orientamenti che sono stati delineati nel disegno di legge sul federalismo fiscale, attualmente in discussione avanzata in Parlamento, nel quale l'istruzione è considerata tra gli obiettivi fondamentali per i quali assicurare un sostegno di risorse finanziarie che tenga conto anche dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritto allo studio e servizi di formazione scolastica e professionale. In questo quadro, a parte la questione del ruolo regionale in materia di finanziamento del sistema d'istruzione (alla luce anche di quanto indicato dalla giurisprudenza costituzionale nella sent. 13/2004, che ha sostanzialmente prefigurato la regionalizzazione della gestione delle risorse finanziarie per le scuole), l'impostazione su cui si deve imperniare l'attuazione dei principi costituzionali in materia non può discostarsi dalla necessità di legare le risorse finanziarie alle funzioni attribuite ai diversi soggetti del sistema, sulla base della logica di costi standard da determinare (nell'ambito dei decreti legislativi cui farebbe rinvio la legge delega in itinere). Questa prospettiva appare obiettivamente incompatibile con le ipotesi di finanziamento legate alla cd. "quota capitaria", che tra l'altro potrebbe introdurre elementi tali da mettere in discussione per certi versi l'effettività del servizio pubblico dell'istruzione, che per Costituzione deve essere assicurato per tutti gli ordini e gradi di scuole (di conseguenza, il legame con le scelte delle famiglie va valutato in rapporto ad effetti di durata comunque pluriennale, che salvaguardino in ogni caso la stabilità dell'attività programmatica delle istituzioni scolastiche, con certezza di erogazione annuale delle risorse).

3) Quanto alla configurazione ed al ruolo delle istituzioni scolastiche, a parte il nodo cui si è fatto cenno poc' anzi (con riferimento a ipotesi di ridimensionamento delle stesse istituzioni), sembra necessario soffermarsi soprattutto su tre aspetti che condizionano a vario titolo le prospettive di autogoverno e di riforma degli organi di governo delle istituzioni scolastiche.

- Deve anzitutto essere sottolineata la struttura “pubblica” delle istituzioni scolastiche statali, indipendentemente anche dall'attribuzione di una personalità giuridica a talune di esse (v. istituti tecnici): ciò al fine di assicurare alcuni procedimenti, atti e rapporti con le garanzie del diritto amministrativo, senza con ciò peraltro escludere la possibilità di introdurre elementi di flessibilità e/o di elasticizzazione della gestione secondo modelli mutuati dal diritto privato: a tal fine, l'ipotesi di possibile trasformazione delle istituzioni scolastiche in fondazioni va considerata in genere sintomatica dell'esigenza di enucleare elementi di maggiore flessibilità gestionale, anche se non vanno sottaciuti i rischi che ne potrebbero derivare, fermo restando che non si può immaginare la semplice trasposizione nell'ordinamento italiano del modello delle fondazioni vigente nel campo delle scuole nei paesi anglosassoni. Con riserva di fornire maggiori e più puntuali elementi, si può qui intanto prospettare una doppia possibilità, da un lato tenendo conto delle soluzioni già sperimentate nel nostro sistema in ordine all'utilizzo del modello delle fondazioni in una prospettiva di diritto privato speciale, e non di mero richiamo delle norme del Codice Civile in materia (va ricordato, tra l'altro, che vi sono anche esempi di fondazioni di diritto pubblico – v. IRCCS –, a parte il modello prefigurato per le università nelle recenti norme del 2008, che mirano in ogni caso ad evitare un ruolo preponderante e fuorviante degli eventuali capitali privati nella determinazione degli indirizzi delle istruzioni formative interessate); dall'altro va approfondita la auspicabile possibilità di riservare la trasformazione delle scuole in fondazioni (per coinvolgere stakeholders ecc. in funzione di eventuali benefici fiscali) circoscrivendo questa ipotesi a determinate categorie di istituzioni scolastiche (es. secondaria superiore), se non - preferibilmente - a reti di istituzioni scolastiche.
- Nella riorganizzazione degli organi delle istituzioni scolastiche va poi tenuto conto sia della coesistenza in ciascuna istituzione scolastica di funzioni “di indirizzo” (v. il rapporto scuola-territorio in funzione di una “scuola utile”, da delineare nel POF) e di funzioni “tecniche” (sia di carattere didattico-scientifico che gestionale), con la conseguente necessità di prevedere organi in grado di farsi carico di distinte responsabilità: a maggior

ragione tenendo conto che dovrebbero rientrare tra le funzioni proprie della scuola dell'autonomia, non solo la definizione didattica di una quota dei programmi (almeno il 20%), ma anche la gestione (almeno parziale) del reclutamento del personale (almeno un terzo dovrebbe spettare a decisioni delle scuole, mediante concorsi d'istituto periodici tra abilitati, salvo spostare il livello della decisione al "distretto" o alla rete di scuole di ambito locale), nonché la gestione del personale docente e non docente (con un organico d'istituto o di rete) e la gestione amministrativo-finanziaria.

- Con queste premesse, ciascuna istituzione scolastica dovrebbe avere delineata dalla legge una fisionomia organizzativa di base "minima", peraltro suscettibile di spazi di auto organizzazione per una disciplina più puntuale degli organi di governo e del loro funzionamento, nonché per l'integrazione con previsioni riguardanti gli organi di "partecipazione" (superando comunque la logica prevalentemente assemblearistica degli organi collegiali del 1974). A tal fine può essere utile il riconoscimento di un'autonomia statutaria, secondo il modello già prefigurato nella Provincia Autonoma di Trento, salvo subordinare la adozione dello statuto a condizioni che evitino un adempimento soltanto formale (magari in fotocopia), in modo che lo statuto possa essere il frutto di scelte calibrate sulla base di esigenze specifiche di funzionamento. In ordine agli organi da prevedere in via generale, si ritiene di dover prefigurare i seguenti: il dirigente (da individuare a tempo determinato, con possibilità poi di conferma, comunque tra gli "abilitati", provenienti comunque da esperienze come docenti, da scegliere preferibilmente ad opera del Consiglio della scuola e non più "dipendenti" dagli organi periferici del Ministero); un organo collegiale di governo che potrebbe denominarsi Consiglio di indirizzo, formato da rappresentanti delle componenti interne della Comunità scolastica nonché di eventuali stakeholders (non dovrebbe essere comunque presieduto dal dirigente); un organo collegiale tecnico per la didattica, il Collegio dei docenti; un organo di valutazione interna (nucleo), con eventuale presenza anche di esperti esterni.

Questo assetto di soluzioni organizzative "minime" potrebbe essere integrato, con scelta statutaria, specie per gli istituti tecnici o a maggiore complessità gestionale, da un organo collegiale esecutivo (in rapporto fiduciario con il dirigente) e/o con un vice dirigente, mentre dovrebbero essere comunque evitate rappresentanze "politiche" esterne (ad es. da parte degli enti locali, i quali dovrebbero "dialogare" con le scuole essenzialmente a livello di rete e/o di distretto).

- 4) Il sistema delle scuole dell'autonomia richiede, altresì, di dedicare specifica attenzione alla questione della "rappresentanza" delle istituzioni scolastiche, sia in rapporto alla necessità di un coordinamento a livello di rete o di ambito distrettuale locale, anche ai fini delle relazioni con la Regione, sia in rapporto alla necessità di interlocuzione con il Ministero e gli organi centrali di governo. A tal fine, pur tenendo conto che finora il sistema delle reti di scuole si è andato sviluppando per via "spontanea" (con esperienze talora assai interessanti ed incisive), va rilevato che appare essenziale che tutto il sistema delle scuole autonome possa contare su un meccanismo adeguato di gestione decentrata di scelte di comune interesse, anche ai fini di rafforzare la propria capacità di interazione con enti locali e regioni, nonché con le strutture ministeriali centrali. In tal senso, sarebbe verosimilmente preferibile immaginare la prospettiva di dar vita a reti in ambiti territoriali tendenzialmente omogenei (che potrebbero assumere la veste del "distretto"), spostando a tale livello organizzativo alcune funzioni significative, come già accennato, in ordine al reclutamento o alla predisposizione di supporti tecnici (ex CIS): si tratta di definire alcuni criteri di legge, lasciando peraltro ampio spazio a integrazioni in base a norme regionali ed a forme di regolazione auto coordinata. Andrebbe, d'altra parte, prevista anche una rete nazionale delle istituzioni scolastiche, con meccanismi di rappresentanza in grado di dar vita ad un consiglio nazionale delle autonomie scolastiche, principale interlocutore del Ministero e del Governo per le scelte spettanti a livello statale, in precedenza richiamate.
- 5) In ordine alla formazione, reclutamento e carriera dei docenti, il sistema d'istruzione basato sulla scuola dell'autonomia suggerisce di immaginare soluzioni che siano in grado di legare strettamente il percorso formativo universitario e post-universitario (tirocinio) - con un massimo di sei anni di durata ed una conseguente abilitazione valida sull'intero territorio nazionale - con meccanismi di reclutamento a tempo indeterminato, sulla base di posti disponibili accertati periodicamente con procedure oggettive, tenendo conto anche della possibilità delle singole scuole di una scelta di una quota dei docenti (magari ad opera della rete). Va sottolineato che una pre-condizione per poter realizzare questo raccordo lineare tra formazione e reclutamento riguarda l'eliminazione degli attuali meccanismi basati sulle liste di attesa e sul conseguente precariato permanente. Per i docenti in servizio appare, inoltre, certamente utile la previsione di meccanismi di carriera, anche del tipo di quelli prefigurati nella proposta Aprea (su tre livelli), tenendo conto che i docenti fanno comunque parte di un "genere" nel cui ambito vanno distinti profili professionali specializzati. Condivisibile è anche, in linea generale, la prospettiva di un'area contrattuale autonoma per i docenti a livello nazionale, mentre a livello decentrato la soluzione preferibile sembrerebbe quella di allocare le scelte di contrattazione collettiva a livello

di rete (di distretto), valorizzando comunque la prospettiva delle associazioni professionali dei docenti.

Conclusioni

Il disegno delineato appare certamente molto complesso e articolato, visto che l'autonomia dovrebbe rimettere in discussione tutti gli aspetti dell'attuale assetto burocratico-ministeriale del sistema d'istruzione. La complessità dello scenario prefigurato richiede naturalmente tempi medio-lunghi per essere realizzato ed un approccio processuale alla riforma assumendo comunque come centrale la scelta dell'autonomia. Peraltro va detto che, per riprendere finalmente il cammino in questa direzione, non è indispensabile dar vita contestualmente ad un unico provvedimento generale capace di mettere in moto tutti gli aspetti necessari per concretare la scelta dell'autonomia: purché siano chiari il disegno complessivo, gli obiettivi di fondo e le diverse tappe del percorso attuativo, si può partire anche da alcune scelte politiche che possono avviare la prospettiva dell'autonomia e preparare o facilitare i passi successivi. A tal fine, alcuni punti appaiono prioritariamente e potenzialmente decisivi per rompere con l'attuale sistema ed imboccare in modo deciso la strada dell'autonomia: ad esempio, si potrebbe por mano fin da subito a tre tipi di interventi, l'uno riguardante il sistema di governo delle istituzioni scolastiche e delle reti (con specifica attenzione sia allo spazio da riservare agli statuti che ai supporti tecnici decentrati, mirando alla concreta realizzazione dei CIS); l'altro basato sulla riforma dell'accesso dei docenti alle scuole, attuando realmente un nesso stretto tra formazione e reclutamento (con superamento del precariato storico); il terzo, volto a realizzare un sistema di valutazione nazionale indipendente e affidabile, ossia capace di interagire in modo proficuo e permanente con tutte le istituzioni scolastiche statali e paritarie. Aggiungendo che questi obiettivi richiedono comunque il più ampio coinvolgimento possibile delle componenti della scuola (senza la cui collaborazione ogni riforma non può avere prospettiva) e la rinuncia alla logica dei decreti legge e delle circolari, con un effettivo drastico ridimensionamento degli apparati ministeriali, sia centrali che periferici.

a cura di Gian Candido De Martin
(Università LUISS Guido Carli – Osservatorio sulla scuola dell'autonomia)

e Alessandro Pajno
(Consiglio di Stato)

Coordinatori del Gruppo di lavoro
Astrid sull'istruzione