

Contributo alla riflessione sull'autonomia¹

di Maurizio Tiriticco

release del 10 maggio 2008

1. L'autonomia come processo

L'autonomia, nel suo insieme, per quanto riguarda il nostro Paese, è un processo che viene da lontano. Non riguarda, quindi, solo le istituzioni scolastiche e formative ma anche tutte le istituzioni della Pubblica amministrazione e dei Pubblici servizi. In quanto processo, e non atto, l'autonomia è tuttora in fase di sviluppo e di definizione. E' opportuno sottolineare che il processo autonomistico interessa ed investe, pur se in forma diverse, tutti i Paesi dell'Unione europea.

2. I richiami costituzionali del '47

Costituzione del '47, art. 5: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le *autonomie locali*, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio *decentramento amministrativo*; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle *esigenze dell'autonomia e del decentramento*".

Ibidem, art. 115: "*Le Regioni sono costituite in enti autonomi...*".

Ibidem, art. 128: "*Le Province e i Comuni sono enti autonomi...*".

L'intero Titolo V della Costituzione del '47 sottolinea la continuità che corre tra l'esercizio della riconquistata democrazia e lo sviluppo delle autonomie.

Si tratta, comunque, di principi enunciati e sanciti che solo in una fase successiva della nostra nuova storia repubblicana avrebbero visto la loro realizzazione. L'immediato dopoguerra, infatti, poneva ai nuovi Governi del Paese doveri prioritari in ordine alla ricostruzione delle strutture e delle infrastrutture del Paese ed alla ricostituzione di un nuovo apparato statale. Giova ricordare che le stesse Regioni, chiaramente indicate e definite nell'art. Cost. 131 furono costituite solo negli anni Settanta, fatta esclusione – come è noto – di quelle a Statuto speciale.

3. Lo sviluppo dell'autonomia negli anni Novanta

La ricerca ed il dibattito sull'autonomia si sono quindi avviati e sviluppati solo alla fine degli anni Settanta e si è giunti ad una prima maturazione legislativa con la legge 241/90 concernente *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*. Il discorso sull'autonomia non è esplicito, ma tutte le indicazioni per un procedimento amministrativo non solo rispettoso della norma, ma anche ancorato a criteri di

¹ Il testo che segue non costituisce un contributo propositivo, ma ha un puro scopo compilativo e intende sottolineare alcuni punti forti caratterizzanti l'autonomia delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative, letta nel contesto/scenario dell'assetto istituzionale ed ordinamentale della nostra Repubblica.

economicità, efficacia, pubblicità, trasparenza, partecipazione responsabilità *et al* costituiscono una non indifferente novità per la gestione amministrativa.

A tale legge seguirono una serie di provvedimenti, tra cui occorre ricordare il dlgs 29/93, concernente *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*, dlgs che ha subito nel tempo numerose modifiche fino alla sua definitiva abrogazione (art. 72 del dlgs. 165/01). Si trattò, comunque, di provvedimenti che hanno ridisegnato l'assetto della nostra Pubblica amministrazione e, nello specifico, il ruolo dei Dirigenti, chiamati all'assunzione di nuove responsabilità.

Il '95 è stato l'anno di tutta una serie di decreti sul funzionamento dei Pubblici servizi e delle relative *Carte dei servizi*. In tale contesto va ricordato lo *Schema generale di riferimento della Carta dei servizi scolastici*, di cui al dpcm del 7 giugno 1995. Il che costituì un passaggio importante verso l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Quest'ultime venivano infatti richiamate all'osservanza di quanto sancito dalla Direttiva della PCM del 27 gennaio 1995 in cui si dettano i "*principi sull'erogazione dei servizi pubblici*". Tali principi sono: *eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza, efficacia, adozione di standard, informazione degli utenti, rapporti con gli utenti, valutazione della qualità dei servizi, reclami e rimborsi, sanzioni per la mancata osservanza delle direttive governative*. Per quanto riguarda le attività delle istituzioni scolastiche, tre sono i documenti più significativi che sono tenute a produrre: il *Progetto Educativo di Istituto*; il *Regolamento di istituto*, la *Programmazione educativa e didattica*; il *Contratto formativo*.

Si giunge così, dopo anni di dibattiti e di soluzioni normative, di fatto sempre parziali, alla legge 59/97 che possiamo definire la *legge madre* di tutte le autonomie. Con tale legge si attribuisce "*delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*". L'articolo 21 riguarda "*l'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi e si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo*".

4. Dalla legge 59/97 al dpr 275/99

Segue una intensa stagione in cui sono varati numerosi atti normativi, finalizzati a dare consistenza all'autonomia delle istituzioni scolastiche. Tra questi ricordiamo: **a)** la legge 440/97 con cui si istituisce *l'istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi*; **b)** il dlgs 281/97 con cui si istituisce la *Conferenza Permanente Stato-Regioni*; **c)** il dlgs 112/98 con cui *si conferiscono funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali*; gli articoli 138 e 139 riguardano specificamente *la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale* ed altre voci; **d)** il dlgs 59/98 con cui si definisce *la disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche autonome*; a tale proposito, si veda anche l'articolo 25 del dlgs 165/01, concernente *norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Si prende così atto che la direzione di una istituzione scolastica autonoma non può più essere esercitata con le funzioni tipiche del Direttore didattico e del Preside, assolutamente insufficienti alle nuove responsabilità che

sono richieste; **e)** la legge 265/99 con cui si danno *disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali*; **f)** il dlgs 300/99 con cui si avvia la *riforma dell'organizzazione del Governo*.

Occorre ricordare che i successivi provvedimenti di riordino dei dicasteri dell'istruzione, della ricerca e dell'università sono stati adottati secondo il principio di un graduale trasferimento di compiti e competenze e con l'obiettivo di "rafforzare" le autonomie della "periferia". In tale prospettiva il Ministero dell'Istruzione è stato "liberato" di tutta una serie di Direzioni generali con compiti assolutamente gestionali e ristrutturato in Dipartimenti con compiti essenzialmente programmatori e di indirizzo. Attualmente i Dipartimenti sono due, dell'Istruzione e della Programmazione, ciascuno comprensivo di quattro Direzioni generali (si veda la Legge 233/06).

5. Il Regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

Quasi a concludere tale percorso, si giunge al dpr 275/99 concernente il *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*.

Di tale decreto è opportuno sottolineare almeno due dispositivi particolarmente innovativi: **a)** le istituzioni scolastiche non sono definite autonome *tout court*, ma sono espressione di autonomia funzionale alla realizzazione di un'offerta formativa che sia coerente con gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione e che si realizzi nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli Enti locali ai sensi degli articoli 138 e 139 del dlgs 112/98; **b)** le istituzioni scolastiche autonome progettano e realizzano interventi di *educazione, formazione e istruzione* inerenti allo sviluppo della persona, di cui intendono garantire il *successo formativo*. Con tali dispositivi lo Stato assume due importanti e nuovissimi impegni: **a)** di non limitare più la sua azione alla sola *istruzione* (che è la *mission* tradizionale di un Ministero dell'Istruzione), ma di attendere anche a *compiti educativi* (relativi ai comportamenti sociali, ai valori civici costituzionali, alla cittadinanza attiva, che includono anche quella *Dimensione Europea dell'Educazione* che con il Trattato di Maastricht del '91 ha inaugurato una rinnovata attenzione dell'Unione europea – non più CEE – ai problemi dell'istruzione) e *formativi*, attinenti, appunto, alla persona, per quanto riguarda le sue potenzialità, i suoi bisogni formativi, appunto, le sue motivazioni, le sue attese. Tutto ciò viene assunto con una perfetta congruenza tra obiettivi essenziali e irrinunciabili, che tutti gli alunni sono tenuti a raggiungere, e la doverosa attenzione alle loro personali vocazioni; **b)** di adoperarsi perché ciascuno – non uno di meno – possa raggiungere quel *successo formativo* in quanto promozione *personale, culturale e civica* che gli permetta di inserirsi nella società nel modo più produttivo possibile per sé e per la comunità.

6. La "nuova" Costituzione del 2001

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il processo dell'autonomia, definito ed avviato formalmente dalla Costituzione del '47, legittimato dalla legge 59/97 e regolato dal dpr 275/99, giunge a definitiva maturazione. Per comprendere pienamente il senso del cambiamento, è opportuno **a)** analizzare quali nuovi valori civili si sono aggiunti alla Costituzione del '47 e **b)** leggere

contestualmente alcuni degli articoli più significativi nelle due versioni, del '47 e del 2001.

A – Posto che una Costituzione non è soltanto la legge fondamentale di uno Stato, a cui devono riferirsi costantemente tutte le leggi ordinarie, ma è anche il repertorio dei valori costitutivi di un Paese nei quali tutti i cittadini si riconoscono e ai quali *devono essere educati* (non a caso il Presidente Ciampi ebbe a definire la Costituzione repubblicana la sua Bibbia laica), i valori fondanti che si evincono dalle due edizioni della nostra Costituzione sono i seguenti:

Costituzione del '47 – Si costruisce uno Stato verticale, a scalare: al di sopra c'è lo Stato, poi vengono le Regioni, poi le Province, poi, da ultimo, i Comuni. Si ipotizza, comunque, uno Stato fondato sulle autonomie.

Valori fondamentali: democrazia / lavoro / solidarietà politica, economica e sociale / uguaglianza e libertà / persona e minoranze / diritto di asilo / ripudio della guerra / iniziativa libera ma socialmente utile / le autonomie (*solo indicate*) / la famiglia / separazione dei tre poteri.

Costituzione edizione del 2001 – Si costruisce uno Stato orizzontale: sono sullo stesso piano i Comuni, citati per primi, le Province, le Città metropolitane, le Regioni, lo Stato.

Valori aggiunti: sussidiarietà / coesione / solidarietà / equità / responsabilità / differenziazione / adeguatezza / le autonomie (*in via di realizzazione*) / le iniziative autonome / il Sistema educativo nazionale di istruzione e formazione.

B – Lettura contestuale di alcuni articoli chiave

Articolo 114 del '47 – La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.

Articolo 114 del 2001 – La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione...

Articolo 33 del '47 - ... La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione...

NB. Tali norme, in uno Stato centralistico, si traducono nei *Programmi ministeriali* prodotti centralmente e prescrittivi per le scuole.

Articolo 117 del '47 – La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato:... (omissis)... istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica.

Articolo 117 del 2001 – ...Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (omissis)... *m*) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; *n*) norme generali sull'istruzione... NB. Tali norme, in uno Stato orizzontale, si traducono in *Indicazioni* che hanno carattere nazionale, in cui si determinano gli obiettivi del Sistema nazionale educativo di istruzione, che le scuole sono tenute a raggiungere progettando e realizzando, in forza della loro autonomia, i necessari percorsi curricolari... Sono materie di legislazione concorrente... (omissis)... istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale... (che sono di competenza regionale)... (omissis)... Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei *principi fondamentali*, riservata alla legislazione dello Stato.

7. Stato e Regioni: fattori di interazione e di conflittualità

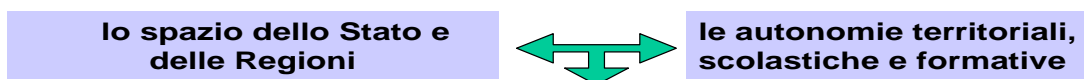
Con il novellato Titolo V, il processo di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni non è affatto lineare. In materia di istruzione e di formazione i motivi del contendere sono i seguenti: **a)** l'istruzione è materia di legislazione esclusiva per lo Stato e materia di legislazione concorrente per le Regioni – fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche – purché queste legiferino in considerazioni dei *principi fondamentali* definiti dallo Stato. Con la legge 131/03, si dettano le prime *disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 3/01*; **b)** l'istruzione e la formazione professionale sono materia di legislazione esclusiva delle Regioni. Non si tratta, comunque, di una esclusività assoluta. Giova ricordare che è competenza dello Stato definire: i Livelli Essenziali delle Prestazioni erogate dalle Istituzioni Scolastiche Autonome e dalle Istituzioni Formative Regionali Autonome; gli Standard Minimi Formativi della Formazione, previa intesa con la Conferenza Unificata Stato-Regioni. A questo proposito si vedano gli accordi Stato-Regioni del 19/06/03, del 15/01/04 e del 05/10/06. E' anche competenza dello Stato definire il profilo professionale dei docenti della Formazione professionale regionale.

Sub a) Il Titolo V venne modificato dal Governo di Centrodestra, ma tali modifiche vennero bocciate dal referendum abrogativo del 25/26 giugno 2006. Secondo tali modifiche veniva affidata alle Regioni la legislazione esclusiva – non concorrente – nella organizzazione scolastica e nella gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Veniva anche affidata alle Regioni la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione.

Sub b) Si tratta della questione più spinosa che riguarda la difficoltà di individuare e definire un preciso confine tra Stato e Regioni in una materia, quella “della istruzione e della formazione professionale” sulla quale, nel corso degli anni, si sono adottate le più diverse iniziative da parte di ambedue le istituzioni.

Su tutte le questioni di cui in **a)** e in **b)**, numerose eccezioni sono state proposte ora dallo Stato, ora dalle Regioni, all'attenzione ed alla decisione della Corte costituzionale. Quest'ultima ha emesso altrettanto numerose sentenze, tra cui ci limitiamo a ricordarne solo alcune: 282/02; 88/03; 274/03; 303/03; 353/03; 13/04; 34/05; 37/05; 120/05; 231/05; 279/05; 31/06.

Si tratta di indicazioni costituzionali che non sono di immediata e facile traduzione legislativa e che hanno dato luogo a interpretazioni ed interventi altrettanto non facili. Il grafico sintetizza la situazione indicata dal Titolo V.



Stato →	norme e standard			
Stato →	LEP →	ISTR	progr. curric.	EELL ISA
Regioni →	gestione			<i>poli formativi</i>
Stato → →	LEP docenti →	IFP	progr. curric.	EELL IFA
ConfStRe	SMF			

8. La tripartizione di poteri

Si evince che, per quanto riguarda l'istruzione, è stata costruita una tripartizione di poteri: **1)** allo Stato competono gli indirizzi, la programmazione di primo livello, gli standard, le indicazioni per i curricula, le indicazioni per la valutazione di sistema, che dovrebbe essere gestita da un Sistema di valutazione nazionale autonomo dal Ministero dell'istruzione; **2)** alle Regioni e agli EELL compete quanto indicato dal dlgs 112/98 e dalla legislazione concorrente; la Conferenza Stato-Regioni costituisce, inoltre, quella istanza in cui Stato, Regioni ed EELL, rappresentati dall'Upi e dall'Anci, mediano e regolano gli ambiti dei loro interventi; **3)** alle istituzioni scolastiche, che possono operare anche in rete, compete la progettazione e la realizzazione dei curricula, che costituisce l'*hardcore* della loro autonomia, sostenuta da tutte le opportunità chiaramente descritte nel dpr 275/99 nonché da quel 20% del monte orario annuale: tutte opportunità che, sostenute anche da progetti coerenti con la progettazione complessiva, sono funzionali al perseguimento degli obiettivi indicati dal Sistema educativo nazionale di istruzione.

Da un'attenta lettura del grafico e del suo dettaglio emerge, però, uno sbilanciamento a tutto detrimento delle istituzioni scolastiche. In effetti, queste sono tenute ad erogare *educazione, formazione e istruzione* (dpr 275/99, art. 1, c. 2) senza però alcuna possibilità di intervento nel merito degli obiettivi e dei traguardi elaborati e proposti dal Ministero PI né sulle competenze programmatiche e decisionali degli EELL. In effetti, se il processo dell'autonomia, nel corso di questi nove anni ha investito solo parzialmente le istituzioni scolastiche, relegandole spesso anche al ruolo di produttori di progetti non sempre coerenti con gli obiettivi programmati, ma finalizzati a "fare cassetta", la responsabilità non può essere addebitata solo alle scuole. Una istituzione costruita "povera" rispetto a poteri che dovrebbe invece esercitare, non può che dare i risultati che conosciamo.

9. Per un rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

Di qui emergono almeno due necessità:

a) che le istituzioni scolastiche sul territorio si rafforzino a livello di rete – ed anche con altre modalità – per “sedere” ai tavoli programmatori degli EELL rappresentando le esigenze *educative, istruzionali, formative* e culturali dell’intero territorio ed orientando le scelte programmatiche di cui gli EELL hanno la competenza primaria. A questo proposito va ricordato che nella legge 265/99, concernente “disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 142/90”, all’articolo 2 leggiamo: “I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il *principio di sussidiarietà*. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla *autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*”. Giova anche ricordare che un simile principio è stato confermato nel novellato articolo Cost. 118, in cui leggiamo tra l’altro che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”;

b) che le istituzioni scolastiche, responsabili della progettazione e realizzazione dei curricoli, non possono essere considerate estranee alle attività di individuazione dei traguardi, degli obiettivi, degli standard terminali dell’*educazione, dell’istruzione* e della *formazione* che sono di competenza dello Stato e del Ministero PI. La loro esperienza sul territorio, pur parziale rispetto ad obiettivi di carattere più ampio, che hanno un respiro nazionale ed oggi anche europeo, si misura pur sempre con realtà particolari che sono parti di un tutto. Una interazione produttiva tra Ministero PI e Istituzioni scolastiche autonome deve assolutamente essere costruita.

10. La legge per una associazione delle istituzioni scolastiche autonome

In una simile direzione, che implica la realizzazione di quanto esposto in **a)** e in **b)**, si muove il Disegno di Legge n. 1763 del 2 agosto 2007, d’iniziativa delle senatrici Negri, Soliani e Carloni, concernente “norme per la costituzione dell’Associazione nazionale delle autonomie scolastiche e per il rafforzamento delle sedi di concertazione e delega al Governo per la riforma del sistema di finanziamento”.

La forma dell’associazione e non di una organizzazione strutturata consentirebbe che, laddove si adottano decisioni circa gli ordinamenti, gli standard e gli obiettivi assegnati alle istituzioni scolastiche, i criteri di valutazione di processo e di prodotto, sia presente – o comunque sentita – una partecipazione attiva delle stesse. Non solo, ma un’Associazione delle istituzioni scolastiche autonome dovrebbe anche sedere ai tavoli di quella Conferenza unificata in cui sono già rappresentate altre importanti forme associate, l’Anci e l’Upi. Nella misura in cui si provvederà alla costituzione di tale Associazione, contestualmente dovrebbe essere considerato e predisposto l’atteso e non più rinviabile riordino degli Organi collegiali territoriali.

In tal modo, la via di quegli accordi Stato-Regioni che nel prossimo futuro dovranno procedere alla riorganizzazione del Sistema nazionale di istruzione e formazione previsti dal Masterplan potrebbe essere arricchita dai contributi che la stessa scuola militante è in grado di dare e dai quali gli organi decisionali, a

qualsiasi livello di governo, non potranno e non dovranno assolutamente prescindere.