

APPUNTI PER UNA DISCUSSIONE SULLA GOVERNANCE E PER FARE IL PUNTO SULL'AUTONOMIA SCOLASTICA

Ai fini di una ampia ed approfondita analisi sulla governance dell'autonomia scolastica riteniamo utile partire dalla 107/2015.

1. Tra le tante "promesse" contenute nella legge 107/2015, è da ricordare quella di dare "piena attuazione" all'autonomia scolastica. Non a caso, tuttavia, nella legge 107 si fa riferimento non tanto al DPR 275/'99 (il "regolamento" dell'autonomia), quanto piuttosto all'art. 21 della legge delega n.59 del 1997 (sul federalismo amministrativo), come a segnalare l'intenzione di fare un passo indietro, rimettendo in discussione quanto acquisito con quel regolamento. Il dato va interpretato non certo in chiave filologico -testuale, bensì nel suo evidente significato politico. Per essere più precisi, l'occultamento del DPR 275/'99 ha trascinato nel baratro di un neocentralismo quei criteri di gestione collegiale, democratica e partecipata del sistema e delle singole istituzioni scolastiche che, sia pure con difficoltà e andamenti altalenanti, erano sopravvissuti sin dai tempi del T.U. del '94 (DL 297/'94: testimonianza ultima, estrema dei gloriosi decreti delegati del 1974). Ma andiamo con ordine e riprendiamo il discorso dal punto in cui la "vicenda autonomia" ha origine.

2. Ripensare l'autonomia scolastica significa innanzitutto ricostruirne genesi e sviluppi, per comprendere bene sulla base di quale idea di scuola (e di Stato) essa venne concepita e, successivamente, realizzata. Occorre, perciò, ritornare agli anni '90 del secolo scorso e, più precisamente, a quella fase del dibattito politico istituzionale molto concentrata sul funzionamento della pubblica amministrazione nei termini di un decentramento funzionale ad una maggiore efficienza e trasparenza. Già nella legge 537/'93, *Interventi correttivi di finanza pubblica*, erano state inserite, all'art. 4, norme riguardanti l'autonomia scolastica. Erano gli anni in cui, tramite l'accento posto su un forte decentramento amministrativo, si intendeva porre un argine a spinte di tipo secessionistico proveniente soprattutto dalla Lega Nord; il passo successivo sarà rappresentato dalla scelta del "federalismo", così come sancita dalla modifica del Titolo V della Costituzione. Nel quadriennio 1997- 2001 la produzione legislativa fa registrare una decisa svolta in senso federalista del sistema istituzionale della Repubblica, una svolta che troverà il suo traguardo nella leg-

ge costituzionale n. 3 del 2001, cioè nella riforma del Titolo V della Costituzione, dove si sancisce anche a livello di Carta fondamentale l'autonomia scolastica (vedi l'art. 117). L'atto di nascita del federalismo "all'italiana" sta nella legge delega n. 59 del 1997, *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* (quella citata dalla 107/2015). Oggetto di quella legge fu il federalismo amministrativo: alla luce di quanto accaduto in seguito non sembra azzardato affermare che si trattò di una "falsa partenza" dell'autonomia scolastica poiché le scuole furono inserite nello stesso grande calderone del decentramento burocratico-amministrativo degli apparati dello Stato (la funzione del tutto specifica della scuola avrebbe probabilmente richiesto un'apposita legge). A conferma di questa analisi è da considerare che il primo provvedimento riguardante la scuola, frutto della legge delega 59, fu il DL 59 del 1998, *Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche autonome*, che abolì le figure dei presidi e dei direttori didattici per sostituirle con quella del "dirigente scolastico". Il disegno federalista si arricchiva, sempre nel 1998, del DL 112 (decentramento delle funzioni dello Stato) e solo nel 1999 veniva varato il DPR 275 (regolamento dell'autonomia scolastica), seguito l'anno successivo (2000) dal DPR 347 riguardante i nuovi assetti dell'amministrazione scolastica. Di un DL riguardante il funzionamento degli OO.CC., che pure era stato previsto dalla legge 59/97 non si ebbe traccia né in quegli anni né dopo. Per rifarci, dunque, ad un testo normativo di quel periodo, che riguardi la scuola nella sua funzione specifica e strategica per la nostra società e per la stessa democrazia (Calamandrei veglia su di noi...), dobbiamo necessariamente ricorrere al DPR 275/99, *Regolamento recante norme in materia di autonomia scolastica*, di cui sarà utile rileggere il comma 2 dell'art.1, perché lì viene enunciata quella che sarebbe dovuta essere la "filosofia" dell'autonomia scolastica: "L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirata allo sviluppo della persona umana, adeguata ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento." Va ricordato, inoltre, che l'intero Capo II del Regolamento è dedicato alla "autonomia didattica e organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo", e dà priorità al POF (art. 3) e all'autonomia didattica (art. 4).

3. Come abbiamo visto, alla base della normativa che ha dato il via al processo auto-

nomistico del nostro sistema scolastico si sono manifestate due linee di tendenza nettamente distinte e separate: una di carattere burocratico-amministrativo, l'altra più attenta agli obiettivi pedagogici, educativi e formativi dell'istituzione-scuola. Una vera sintesi tra queste due linee pare non essersi mai manifestata né a livello politico né a livello legislativo; ciò ha prodotto contraddizioni e limiti sempre più evidenti. A rendere il quadro d'insieme ancora più preoccupante va considerata la velenosa miscela "ideologica", diffusasi sempre più nel corso degli anni, fatta di autonomismo e neoliberalismo, che ha prodotto una sorta di competizione/concorrenza tra scuole, al punto da indurre alcune di esse a considerare POF e RAV veri e propri "documenti-vetrina" da esporre in un virtuale (ma anche reale) "mercato dell'istruzione" con lo scopo di attrarre "clienti". Ma per tornare alle due linee di tendenza sopra citate, occorre prendere atto che a prevalere, alla fine, è stata la linea burocratico-amministrativa, oggi aggravata da un evidente neocentralismo (si pensi, per fare un solo esempio, al numero di ore di alternanza scuola-lavoro imposto dall'alto a tutte le scuole, a prescindere dai diversissimi contesti formativi, territoriali, socioeconomici), imputabile, peraltro, non solo al MIUR, ma anche alla Conferenza Stato-Regioni, i cui deliberati richiederebbero un'apposita analisi. In ogni caso, se il centralismo servisse almeno a rendere più omogeneo il sistema (evitando, magari, esaltazioni retoriche di cosiddette "eccellenze" e puntando piuttosto a ridurre il divario tra Nord e Sud, che viceversa continua ad aumentare), sarebbe un centralismo tutto sommato accettabile. La figura emblematica delle scuole autonome (per il modo in cui l'autonomia è stata fin qui realizzata) è il dirigente scolastico, che - difficile negarlo - ha sempre più assunto il profilo di un manager, di un dirigente di azienda, sulle cui spalle gravano funzioni sia amministrative sia di indirizzo e di controllo. Il modello di gestione gerarchica e verticistica finisce per deprimere ogni forma di collegialità, di condivisione e di partecipazione (in numerose scuole il rapporto con le famiglie è ormai ridotto all'invio di messaggi sms o whatsapp, talora unidirezionali). In queste condizioni, la scuola dell'autonomia diventa un'istituzione a-democratica, ben lontana dal ruolo strategico assegnatole dalla Costituzione della Repubblica. Peraltro, il modello burocratico-amministrativo, se ben gestito, potrebbe dare risultati positivi almeno sul terreno dell'efficienza. Ma neppure questo è dato di constatare. L'autorganizzazione avrebbe dovuto consentire un'inedita flessibilità didattica: persino questo è stato di fatto impedito dalle rigidità di sistema. Né le cose sono andate meglio in tema di rapporti inter-istituzionali, divenuti spesso conflittuali (tra MIUR e Istituzioni scolastiche; tra scuole ed Enti locali; tra MIUR e Regioni, arricchiti questi ultimi da ricorsi alla Corte costituzionale, impegnata a sentenziare su quel che compete a ciascuno dei contendenti). Una "mala-autonomia" è fattore di crescita delle disuguaglianze.

4. Di fatto, in Europa, nonostante la presenza di organizzazioni scolastiche storicamente molto differenti – federali, come in Germania o centralizzate, come in Spagna e Francia -, solo due paesi, ancora negli anni '80, presentavano una tradizione di autonomia scolastica particolarmente sviluppata e attuata: in entrambi i casi, in seguito a «guerre scolastiche» tra le reti pubblica e privata. Si tratta del Belgio e dei Paesi Bassi. Ma ad eccezione di questi paesi, l'autonomia delle scuole non faceva parte della tradizione europea. Storicamente, gli istituti scolastici non beneficiavano di margini di intervento importanti in materia di definizione degli obiettivi e dei contenuti d'insegnamento così come negli ambiti delle cosiddette "risorse umane" e della gestione finanziaria. Solo a partire dagli anni '80 il movimento autonomistico incomincia a svilupparsi, il più delle volte sotto forma di un trasferimento limitato di competenze. È il caso, per esempio, della Spagna. Il decennio degli anni '90 segna la quasi generalizzazione delle politiche di autonomia scolastica in Europa. Ciò significa che occorre risalire a scelte politiche comunitarie, che trovano attuazione nell'ultimo decennio del secolo, in Italia come nel resto d'Europa. Sarebbe utile, a questo punto, un'analisi comparata dei diversi sistemi scolastici degli Stati dell'Unione per valutare l'efficacia e la coerenza delle misure autonomistiche adottate da ciascun paese.

5. Il tema dell'autonomia scolastica ha perso da tempo quella centralità che l'aveva caratterizzato per una lunga fase; ha seguito, in questo, la parabola del dibattito sul federalismo. Non è, dunque, casuale che la legge 107/'15 abbia fatto registrare il passo indietro già segnalato, in coerenza - va detto - con la messa in discussione di quanto sancito dal vigente Titolo V della Costituzione (la vicenda quasi farsesca delle Province e della loro "abolizione" sta però a testimoniare quanto di improvvisato ci sia stato nel modo di affrontare tematiche di estrema delicatezza istituzionale). Eppure il tema è strategico e il riproporlo consentirebbe di sviluppare un discorso (critico) a 360 gradi sulla situazione del nostro sistema scolastico.

6. Naturalmente, perché l'operazione sia proficua occorre avere ben chiaro il modello di scuola autonoma che si intende proporre. Il clima politico del momento consiglia di attestarsi su una proposta basata su norme già esistenti, quali, in particolare, quelle inserite nel DPR 275/'99 e quelle del TU del '94, soprattutto per quanto riguarda gli organi collegiali. Insomma, una proposta semplice e chiara, con una parola d'ordine che possa mobilitare le varie componenti, quale potrebbe essere: "dalla scuola burocratica alla scuola democratica" o qualcosa di simile. Si tratta anche di far resuscitare un'idea e una cultura dell'autonomia che è stata soffocata fin dalla sua nascita, nella culla, dal mostro della burocrazia. Occorre a tal fine rifarsi ai quattro "principi ispiratori" dell'autonomia scolastica: trasparenza, decentramento, responsabilità, sussidiarietà. Al tempo stesso, dobbiamo dire

che il cuore pulsante delle scuole deve essere l'autonomia didattica, di ricerca (ricerca- azione) e di sperimentazione, col ricorso coraggioso e generalizzato a quella flessibilità che sola può garantire percorsi davvero inclusivi e il successo formativo per tutte e per tutti, sulla base delle caratteristiche e delle potenzialità di ciascuno. Sarebbe anche opportuno creare, a livello di reti di scuole, laboratori territoriali che fungano da osservatori permanenti di metodologie e tecniche d'insegnamento, che socializzino le buone pratiche didattiche e consentano di conoscere concretamente la coerenza tra finalità, obiettivi e risultati. L'autonomia implica questa capacità di riflessione e di scelta strategica in relazione agli stili cognitivi rilevati ed ai bisogni formativi della comunità locale. Si tratterebbe, dunque, di impostare in termini scientifici il rapporto tra scuola e territorio al fine di:

1. acquisire (avvalendosi dei necessari supporti specialistici) i dati demografici e statistici di carattere strutturale e sovrastrutturale (socio-economici e culturali);
2. attrezzarsi per garantire un aggiornamento costante dei dati;
3. censire in termini di “competenze potenziali” le opportunità di apprendimento non formale e informale offerte dal territorio;
4. analizzare il bacino di utenza della scuola: la provenienza socio-culturale degli alunni, la situazione economica delle famiglie e il livello delle loro aspettative;
5. sulla base delle rilevazioni, studiare e porre in essere strumenti di verifica in ingresso per appurare le competenze acquisite dai discenti attraverso apprendimenti formali, non formali e informali;
6. impostare conseguentemente PTOF, *curricula*, attività di orientamento in ingresso e in uscita;
7. adottare il metodo della massima flessibilità per privilegiare il risultato rispetto alle procedure;
8. programmare adeguate iniziative di informazione, formazione, aggiornamento dei docenti (la formazione continua e la ricerca educativa dovrebbero rappresentare il vero cuore dell'autonomia);
9. prevedere verifiche in tutte le fasi.

Queste considerazioni mirano a riaffermare un concetto più volte espresso e ribadito da autorevoli giuristi, quello in base al quale l'autonomia della scuola è di tipo “funzionale”, distinta dunque sia da quella “politico-istituzionale” che spetta agli enti territoriali, sia da quella “strumentale” attribuita, con differenti forme giuridiche, alle aziende dipendenti dagli enti territoriali. Si tratta, cioè, di un'autonomia di ampio respiro, che si estende agli interessi collettivi delle comunità coin-

volte e non è riducibile alla mera gestione ed organizzazione delle strutture e dei processi. Va, quindi, ben oltre quel “decentramento amministrativo”, entro il quale è stata “ingabbiata” per vizio d’origine. Di conseguenza, alcuni “strumenti” dell’autonomia, quali il “piano dell’offerta formativa” o il “bilancio sociale”, andrebbero pensati non come adempimenti burocratici, bensì come esiti di reali processi partecipativi di tutti i soggetti interessati al buon funzionamento dell’istituzione scolastica. Attraverso il bilancio sociale, in particolare, il prodotto della scuola, che è dato dall’insieme di progetti e attività didattiche, viene sottoposto alla riflessione degli operatori e degli utenti per costruire dal basso una nuova cultura della scuola democratica. Si ha spesso, invece, l’impressione di una diffusa distanza tra le attese di partecipazione degli interlocutori sociali e la loro effettiva possibilità di incidere sulla progettualità culturale della scuola. E non si tratta soltanto di una conseguenza della mancata riforma degli Organi collegiali. Va da sé che un’impostazione di questa natura richiede una straordinaria battaglia culturale, possibile solo a condizione di individuare “sponde” politiche e istituzionali disposte ad allearsi su questo terreno.

7. In prospettiva, le iniziative destinate a restituire centralità e dignità strategica all’autonomia scolastica dovranno far leva su due questioni fondamentali: **A.** le professionalità, **B.** le prassi democratiche di sistema. Sul primo punto appare indispensabile che le attività formative per quanto operano nella scuola puntino a competenze professionali adeguate alle potenzialità insite nell’autonomia. Sul secondo punto va affermato il principio in base al quale non c’è autonomia senza democrazia. Occorrerebbe, a questo scopo, rianimare e ricostruire lo “spirito del ’74” e promuovere la più larga partecipazione democratica, soprattutto nei momenti di programmazione. È ovvio che ogni istituzione scolastica debba avere un responsabile, una figura che la rappresenti anche all’esterno; l’importante è che questa figura sia espressione effettiva dell’intera comunità educante capace di auto-organizzarsi. Trarre qualche ispirazione da alcuni meccanismi e procedure dell’autonomia universitaria, da adattare ovviamente alla specificità del sistema scolastico, potrebbe rappresentare un’utile pista di ricerca per soluzioni più avanzate, nel senso di individuare una figura di riferimento che sia espressione del collegio docenti e il dirigente stesso.