

IL RAPPORTO TRA ISTITUZIONI SCOLASTICHE E TERRITORIO NEL RINNOVATO SISTEMA DELLE AUTONOMIE

Seminario
“Autonomia Scolastica
Qualità del sistema formativo”

Busto Arsizio (VA) - 13/03/2009

A.S.VA. ASSOCIAZIONE DELLE SCUOLE DI VARESE

di Remo Morzenti Pellegrini
Docente di Istituzioni di diritto Pubblico
e di Legislazione scolastica
Università degli Studi di Bergamo

L'autonomia scolastica costituisce indubbiamente la riforma delle riforme, la più importante riforma scolastica degli ultimi venti anni, perché tratteggia sul piano giuridico una scuola non più dipendente dal centralismo burocratico. Con la riforma del Titolo V della Costituzione l'autonomia scolastica ha addirittura assunto il rango costituzionale.

L'autonomia scolastica è stata definita, di recente, un cantiere abbandonato e in effetti, negli ultimi anni la spinta alla valorizzazione dell'autonomia c.d. funzionale delle scuole ha subito un notevole rallentamento, sacrificata sull'altare di una guerra di confine, tutt'ora in atto, tra lo Stato e le Regioni. Il rischio, infatti, è che a subire i maggiori effetti negativi del contrasto tra enti territoriali siano proprio le istituzioni scolastiche autonome.

Con l'inserimento dell'autonomia scolastica nel nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione, prende istituzionalmente il via un vero e proprio “*sistema delle autonomie*”, a sua volta autonomo rispetto all'organizzazione statale del settore ed a quello delle regioni e degli enti locali.

Nonostante il nuovo quadro costituzionale sia ancora soggetto a punti di vista interpretativi diversi (pensate al crescente contenzioso tra i poteri legislativi dello Stato e delle Regioni gestito dalla Corte Costituzionale), sulla configurazione giuridica della scuola dell'autonomia non ci sono discussioni. La questione allora si sposta su quali sono i poteri reali di questa autonomia e soprattutto per il fatto che per darli alle scuole occorre toglierli ad altri soggetti che fino a qui li hanno detenuti.

Si ritiene, quindi, che l'attuale dibattito sia centrato, da un lato, su chi propende per un ulteriore massiccio decentramento delle competenze dallo stato centrale verso il territorio e quindi anche verso la scuola, considerata comunque terminale territoriale dell'amministrazione, e chi, dall'altro, crede che lo Stato non vada più articolato dall'alto, ma costruito dal basso, da un sistema appunto di autonomie.

Com'è a tutti noto, infatti, il principio di sussidiarietà, ora anche previsto dalla Costituzione, stabilisce che le attività amministrative devono essere svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni), e che possono essere delegate ai livelli amministrativi territoriali superiori (province, città metropolitane, regioni, stato) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente.

Si parla infatti di sussidiarietà verticale quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici, e di sussidiarietà orizzontale quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, magari in forma associata e/o volontaristica.

I poteri alle scuole non vengono dunque *concessi*, ma sono *riconosciuti*, in quanto esse svolgono una specifica funzione sociale e la esercitano in una determinata realtà, facenti cioè parte di un territorio, all'interno di autonomie territoriali.

E' altresì noto però che il riconoscimento dell'autonomia alle singole unità scolastiche non raggiungerà, di per sé, il potenziamento e la qualità del servizio, anzi c'è il rischio, già considerato in altri Paesi a forte regime autonomistico come ad es. la Spagna, di una polverizzazione e quindi

indebolimento della stessa azione dei singoli, anche se sostenuta direttamente da interventi finanziari dal centro.

Come infatti già rilevato in altri sistemi gli istituti scolastici più forti nell'espressione della loro autonomia saranno quelli posti all'interno di grandi realtà urbane, o contesti fortemente sollecitati dall'esterno, mettendo in difficoltà quelli più periferici e di aree più povere, disagiate o con minori stimoli sociali.

La valorizzazione delle autonomie scolastiche sarà dunque efficace solo se si farà crescere, come si è detto, un sistema delle autonomie, tra le scuole e tra queste ed altri soggetti sul territorio, in grado di dialogare come tale con gli altri ambiti istituzionali, sociali ed economici.

Autonomia, qualità, equità sono obiettivi politici che devono tradursi in contenuti educativi e culturali a partire dai contesti locali in cui le scuole operano, per ampliare progressivamente la rete a livelli territoriali diversi fino ad arrivare a quello nazionale, ed anche oltre.

L'autonomia scolastica è comunque ancora il vaso di coccio tra i vasi di ferro dell'amministrazione decentrata e degli enti locali, mentre occorrerebbe invece costruire un sistema terzo autonomo, rispetto allo stato ed alle istituzioni locali, che gli stessi devono impegnarsi a sostenere, nell'ambito appunto delle autonomie funzionali.

Occorre cioè un sistema di rappresentanza formalizzato, che diventi interlocutore, alla pari dell'amministrazione scolastica, negli organismi territoriali di programmazione e di organizzazione del sistema

Nonostante le numerose difficoltà, per lo più di tipo culturale, ispirate da un rinnovato centralismo per così dire "di ritorno") le scuole autonome si stanno tuttora (per necessità) organizzando in associazioni che devono essere, si ritiene, al più presto riconosciute, almeno dalle regioni, e comincino concretamente da subito, ad es., a ragionare con gli apparati ministeriali, in materia di organici e di integrazione scolastica.

Queste associazioni stanno ancora muovendo i primi passi, ed è proprio ora che andrebbero sostenute, in parallelo con lo sviluppo dell'autonomia stessa, che anche l'attuale ministro ha indicato con forza nelle sue linee politiche. Detti organismi si stanno emancipando, ma sono ancora un po' sotto *tutela*, cosa peraltro comune alla stessa autonomia scolastica, e respirano molto attraverso il dirigente scolastico, quasi ne siano una sorta di paracadute di carattere giuridico-amministrativo.

Il regolamento dell'autonomia scolastica, infatti, costituisce ancora oggi dopo dieci anni esatti, la carta di identità della scuola del futuro, la cornice giuridica che può permetterne lo sviluppo, ma ciò potrà avvenire non in modo naturale, deterministico e non certo calato dall'alto; sarà indispensabile l'impegno politico, culturale e didattico dall'alto e dal basso, dei decisori politici, degli amministratori regionali, provinciali e comunali, delle singole istituzioni scolastiche, degli insegnanti organizzati.

Attualmente l'autonomia scolastica è, purtroppo, ancora in una situazione di stallo per due ragioni, una per così dire relativa ai rapporti dell'Istituzione scolastica con l'esterno e una relativa ai rapporti interni alla stessa Istituzione scolastica

Sul primo fronte si registra, tra gli altri, un non proficuo dialogo con gli Enti (pubblici e privati) presenti sul territorio.

Analizzando gli esiti di una ricerca di qualche anno fa del Ministero della Pubblica Istruzione che aveva lo scopo di rilevare gli scarti esistenti tra un'autonomia "dichiarata" e un'autonomia "realizzata", appare evidente, per esempio, che gli Enti locali risultano legati ancora al modello di erogatori di servizi di supporto e non di cogestori di un procedimento progettuale, mentre le scuole, nel momento progettuale, vivono il rapporto con l'Ente locale non in modo paritario, ma di sostanziale dipendenza per quanto attiene ai finanziamenti e alle strutture (mensa, trasporti, manutenzione degli edifici, gestione degli impianti sportivi ecc.). Le scuole, inoltre, anche quando partecipano ad attività promosse da Enti istituzionali e non, dimostrano di non essere abituate a lavorare con soggetti esterni.

La scuola, in quanto ente-organo strumentale, ausiliario e autonomo di diritto pubblico, dovrebbe invece esprimere la propria volontà all'esterno attraverso una reale "capacità di confronto, interazione e negoziazione con gli enti locali, le istituzioni, le organizzazioni sociali e le associazioni operanti nell'ambito territoriale di competenza", consentendo alle stesse scuole di

concludere un'ampia gamma di contratti pubblici e privati, e così perseguire interessi e fini istituzionali (pubblici) e "progettare interventi di educazione, formazione, istruzione miranti allo sviluppo della persona".

La capacità negoziale, che è capacità di diritto privato ed assimila la scuola all'operatore del mercato giuridico, è conferita in forma ampia, è "piena" capacità di porre in essere una serie consistenze di forme contrattuali. È una capacità modellata sul tipo dell'autonomia privata, pur essendo condizionata dai canoni amministrativi dell'imparzialità e del buon andamento e dal perseguimento funzionale dell'interesse pubblico (fini d'istruzione e di educazione).

L'autonomia negoziale apre le scuole a nuove logiche di programmazione (collaborare progettuamente con altri soggetti diversi che operano in modi diversi dai nostri) e d'impresa (fornendo servizi di qualità sul mercato).

Gli strumenti negoziali, meglio definiti oggi come strumenti del partenariato scolastico, di cui può avvalersi la scuola autonoma per il raggiungimento dei propri obiettivi di istruzione, formazione e orientamento sono: l'*accordo di programma*, la *programmazione negoziata*, l'*intesa istituzionale di programma*, il *patto territoriale*, il *contratto di programma*, il *consorzio*, la *convenzione*, il *contratto per prestazione d'opera*, gli *accordi* in generale, il *protocollo di intesa*.

Sono negozi giuridici di concertazione e di coordinamento della programmazione e dell'azione amministrativa sul territorio, e come tali sono espressivi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, attuativi delle istanze di decentramento e di semplificazione amministrativa.

L'istituzione scolastica solo utilizzando efficacemente questi strumenti può operare in collaborazione sinergica ed integrata con altri istituti d'istruzione, con le istituzioni, gli enti locali, i soggetti privati. Queste collaborazioni le consentono di condividere risorse strutturali, tecniche o professionali, utilizzandole in modo più efficiente e efficace; di presentarsi sul mercato con un'offerta diversificata, integrando le proprie competenze con quelle di altre agenzie formative, ad esempio Centri di formazione professionale o Università; di sottoscrivere convenzioni con le autonomie locali per la fornitura di servizi che ne ampliano la gamma d'offerta, ad esempio intervenendo nel campo della formazione degli adulti, dell'orientamento, della risposta al disagio sociale; di stipulare contratti con enti privati per ricevere o fornire servizi.

Come se non bastasse, mi sembra opportuno rilevare che nei casi in cui c'è stata collaborazione con gli Enti locali, non sempre si è riscontrata una correlazione tra la programmazione curricolare e le attività degli Enti stessi. Appare evidente, quindi, che gli enti locali non partecipano in maniera propositiva e operativa alla progettazione educativa delle scuole, ma si limitano a proporre attività sporadiche che, accolte dai colleghi dei docenti, non sempre sono funzionali alla realizzazione di una progettazione integrata.

La maggior parte dei docenti infatti, dati sempre relativi alla citata ricerca ministeriale, ha ammesso che l'integrazione con gli Enti locali non è costante ed è assente nella fase progettuale del POF, che il mondo della scuola e il mondo del lavoro sono due realtà ancora separate e che le associazioni operanti sul territorio sono consultate saltuariamente e, spesso, non se ne conoscono nemmeno le potenzialità.

I genitori, dal canto loro, hanno dichiarato che l'integrazione deve avvenire prima di tutto all'interno della scuola attraverso l'istituzione di classi aperte e di laboratori, e che le assemblee, con la partecipazione degli enti locali, potrebbero costituire occasioni significative di crescita e di avvicinamento di mondi separati ma interdipendenti. E sono convinti che si capirà l'importanza della scuola solo se l'integrazione metterà intorno allo stesso tavolo tutti i soggetti coinvolti, per conoscere e discutere sui problemi scolastici ed arrivare a soluzioni condivise.

In conclusione, i dati del monitoraggio ministeriale hanno messo in evidenza che, anche se ci sono state da parte degli Enti locali, accanto ai tradizionali servizi di supporto, iniziative finalizzate all'ampliamento dell'offerta formativa (attività di progetto inerenti la musica, lo sport, l'ambiente, i beni culturali ed altro), non si è ancora pervenuti a momenti concreti di coprogettazione formativa tra scuole ed Enti locali.

L'ampliamento delle competenze trasferite agli Enti locali dalla normativa vigente richiede un nuovo tipo di rapporto con le istituzioni scolastiche e gli altri enti territoriali, da instaurarsi mediante l'istituzione di momenti formalizzati per l'elaborazione e la gestione di progetti utili all'intera comunità. L'ampliamento e la differenziazione dell'offerta formativa vanno viste sempre

in rapporto allo sviluppo del territorio e alla crescita sociale e civile della comunità scolastica e territoriale.

La scuola dell'autonomia, senza timori, deve essere anche la “ scuola” del Comune e della Provincia, in relazione alle specifiche competenze. Alle istituzioni scolastiche compete la gestione del “servizio di istruzione” mentre agli Enti locali compete la programmazione, promozione e gestione amministrativa dell'offerta formativa sul territorio. Istituzioni scolastiche ed enti locali dovranno tendere ad una collaborazione sempre più stretta nella gestione della domanda formativa e nel confronto con tutte le risorse formative presenti sul territorio, nella consapevolezza che gli enti locali, rispetto alla scuola, hanno una capacità di lettura del territorio molto più ampia ed oggettiva e una conoscenza più diretta ed analitica di tutti i soggetti che possono relazionarsi con la scuola.

Offerta formativa qualificata, sostegno all'autonomia scolastica e integrazione dei processi formativi sono le tre funzioni che gli enti locali e le istituzioni scolastiche potranno svolgere insieme, attraverso un dialogo continuo e costruttivo, nell'interesse di un servizio pubblico di qualità sul quale si investirà maggiormente nei prossimi anni per la formazione delle nuove classi dirigenti.

Gli Enti locali sono consapevoli che la scuola dell'autonomia deve tendere a realizzare un servizio scolastico ricco e flessibile, ottimizzando l'uso di risorse e strutture e coordinandosi con il contesto territoriale per realizzare percorsi integrati tra i diversi sistemi formativi. Molte scuole, però, corrono il rischio di rimanere isolate in quanto tendono a restare radicate al concetto di una scuola come servizio, che reclama servizi e strutture, e non avvertono la necessità di aprirsi all'esterno e di valutare l'impatto che i POF hanno sul territorio.

Sul fronte invece interno all'Istituzione scolastica tra le varie cause di “inciampo” al decollo del processo di autonomia vi è una non omogeneità normativa e funzionale tra ruolo del Dirigente scolastico e i suoi rapporti con gli organi collegiali.

I dirigenti scolastici soprattutto sono consapevoli che per avere effettive possibilità di realizzare la pur auspicata e auspicabile Autonomia non è sufficiente il semplice riconoscimento legislativo formale, per quanto esplicito e solenne. Occorre che sia stabilita e garantita la necessaria coerenza tra gli obiettivi dettati dalla legge e le condizioni normative e gli strumenti finanziari concretamente esistenti.

Del resto è quasi pleonastico osservare che nel nuovo sistema policentrico le istituzioni scolastiche rappresentano il soggetto più debole in quanto:

- non possiedono autonomia di spesa e scontano una radicale dipendenza finanziaria;
- non possono contare su una cultura, su una tradizione e su una prassi di autonomia sostanziale consolidate;
- sono disperse sul territorio, prive di peso e senza il sostegno di una rete integrata che le doti di forza negoziale rispetto alle altre istituzioni.

In questa situazione non sono pochi i dirigenti scolastici, soprattutto fra coloro che negli ultimi due decenni hanno vissuto intensamente le rivendicazioni dell'Autonomia e della Dirigenza, che riflettono amaramente sul rischio che, una volta acquisita, l'autonomia possa restare allo stato virtuale come una potenzialità in gran parte inespressa, soprattutto se le scuole - come è attualmente - vengono lasciate prive di risorse e di finanziamenti adeguati. Gli stessi Capi d'Istituto avvertono acutamente il pericolo che lo stesso istituto della dirigenza, contestuale rispetto al principio di autonomia, privato di strumenti e di facoltà, si riduca alla fine ad una pura virtualità e a una semplice idea astratta.

Si aggiunga a ciò le difficoltà crescenti che si riscontrano, dal punto di vista organizzativo sempre interno all'Istituzione scolastica, nei rapporti tra Dirigente e organi collegiali.

Una prima nuova spinta riformatrice potrebbe arrivare, ad esempio, dall'approvazione di una legge che finalmente rinnovi gli organi collegiali della scuola. In tal senso pare muoversi la recente proposta di legge “Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti”, e non è la prima volta, in questi ultimi anni, che si tenta di dare un nuovo assetto organizzativo alla scuola dell'autonomia. Da tempo, infatti, si discute relativamente ad un profondo ridisegno delle funzioni e della composizione degli organi collegiali della scuola ma non si è ancora giunti ad un punto fermo e soprattutto condiviso. Almeno fino ad ora.

In linea generale, si può rilevare che qualsiasi riforma debba necessariamente tenere nella dovuta considerazione il rapporto tra organi di natura politica ed organi burocratico-gestionali all'interno dell'Istituzione scolastica. Tale rapporto può trovare, nel campo dell'attuale configurazione delle Istituzioni scolastiche, diverse soluzioni in un quadro che presenta quali estremi, da un lato, la configurazione di una burocrazia strettamente dipendente dalla fissazione di standard formativi, e, pertanto, ampiamente rinnovata rispetto alle precedenti disposizioni normative, dall'altro, l'ipotesi di una burocrazia completamente autonoma, rappresentante una casta autorigenata e dotata di ampi benefici e prerogative, ma anche di nuove e più pregnanti responsabilità. Si deve però segnalare da subito che secondo l'art. 1, comma 2 del ddl, "Al governo delle istituzioni scolastiche concorrono il dirigente scolastico, i docenti, i genitori, gli alunni, i rappresentanti degli enti locali e, su deliberazione delle singole istituzioni scolastiche, i rappresentanti delle realtà culturali, sociali, produttive, professionali e dei servizi, secondo i principi della presente legge".

Si ritiene poi opportuno segnalare altresì, commentando alcuni degli articoli della proposta di legge, che, anche per la scuola, viene ora riconosciuto un principio da tempo introdotto nel nostro ordinamento in modo chiaro e da tempo per tutta la P.A., cioè il cd. principio della distinzione delle competenze.

Ai sensi dell'art. 1, comma 6 del disegno di legge, infatti, "le istituzioni scolastiche sono organizzate sulla base del principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e di programmazione, spettanti agli organi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b) e c), e compiti di gestione e coordinamento, spettanti al solo dirigente scolastico.

Il modello configurato relativamente ai rapporti tra politica ed amministrazione all'interno dell'Istituzione scolastica può legittimamente definirsi di "interconnessione", in quanto tra l'una (organi collegiali) e l'altra (Dirigente scolastico e apparato amministrativo), in realtà, più che di separazione può parlarsi di differenziazione nell'ambito di una continuità, nel superamento di una incomunicabilità; la separazione, invece, implicherebbe una netta ed assoluta scissione, in cui alla separazione funzionale se ne accompagna una strutturale.

Nel disegno di legge viene anche proposta una ridefinizione, più volte annunciata dal precedente governo, degli organi collegiali della scuola e dei loro compiti.

Ad esempio la nuova disciplina, se verrà approvata, rafforza in seno ad un nuovo organo strategico le competenze generali in materia di indirizzi gestionali, educativi e di programmazione finanziaria prima spettanti al "vetusto" Consiglio di istituto. Questo nuovo organo si chiamerà "Consiglio di amministrazione" e, ai sensi dell'art. 6, comma 1 della proposta di legge, esso è composto da un numero di membri non superiore a undici, ivi compreso il dirigente scolastico, che ne è membro di diritto. Nella composizione del consiglio dovrà poi essere assicurata una rappresentanza dei docenti, dei genitori e, negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, degli studenti. Ne faranno parte, altresì, e questa è una importante e auspicata novità, rappresentanti dell'ente tenuto per legge alla fornitura dei locali della scuola ed esperti esterni scelti in ambito educativo, tecnico o gestionale.

Per evitare i rischi poc'anzi evocati e con l'intento di potenziare l'esile autonomia scolastica, ancora allo stato embrionale, in questi ultimi anni mi sembra siano emerse due strategie, tra loro complementari e sinergiche, che si stanno rapidamente diffondendo ed affermando.

Da una parte abbiamo assistito allo sviluppo, secondo un movimento orizzontale interno al sistema, delle reti di scuole e ciò ha prodotto una vasta proliferazione di accordi, convenzioni, intese tra istituti di uno stesso territorio e la fondazione delle associazioni delle istituzioni scolastiche autonome a livello provinciale, regionale e nazionale.

Dall'altra abbiamo assistito ad un lento ma progressivo movimento di raccordo verticale tra le istituzioni, soprattutto tra scuole autonome ed Enti Locali, che ha prodotto una serie di patti o protocolli d'intesa su aspetti generalmente settoriali della politica scolastica, come, ad esempio, l'integrazione degli alunni diversamente abili, l'inserimento degli alunni stranieri oppure la sicurezza degli edifici scolastici.

Nei siti web di molti Comuni e di molte scuole è abbastanza frequente trovare traccia di questi protocolli d'intesa. Per quanto queste esperienze siano ancora limitate, frammentarie e settoriali non

abbiamo dubbio che esse contengano un valore di modello generativo e costituiscano una strategia obbligata nella prospettiva necessaria di consolidamento e sviluppo dell'autonomia scolastica.

Del resto non è privo di significato il fatto che metà dei 17 articoli del d.P.R. 275/99 facciano esplicito riferimento a rapporti istituzionali tra Territorio e Istituzioni scolastiche.

Non è privo di significato nemmeno il fatto, ad esempio, che per gli enti locali, le istituzioni scolastiche autonome non rappresentano più solo un capitolo di spesa (edilizia, manutenzione, arredi, diritto allo studio, servizi per l'integrazione, etc.), ma una risorsa, un soggetto attivo di proposta, un *partner* autonomo, con propria identità istituzionale e capacità soggettiva di negoziazione. In altre parole gli enti locali "non trovano più come interlocutore un'Amministrazione scolastica fortemente orientata alla gestione istituzionale del servizio, ma un sistema di Istituzioni scolastiche autonome con ognuna delle quali è possibile stabilire accordi, in ragione della specifica capacità di ciascuna di esse di collaborare alla realizzazione di interventi".

Le attività realizzate in rete o comunque in partenariato sono attività istituzionali a tutti gli effetti.

Il limite che oggi la scuola autonoma e le altre autonomie devono necessariamente valicare, è quello di porsi non più e non già solo come più efficaci ed efficienti terminali amministrativi, ma come principali co-protagonisti della definizione delle politiche locali dentro il sistema territorio. E' quindi necessario che i soggetti del territorio che si sono finora concepiti reciprocamente come un circolo chiuso ed autoreferenziale superino questo limite, usufruendo proprio degli innumerevoli strumenti giuridici messi a disposizione dall'ordinamento per dialogare tra loro. Non è più possibile, da un lato, che, ad esempio, il comune si possa fare carico di tutto e, dall'altro la scuola si ponga come terminale finale di tutto quanto serve per garantire una adeguata offerta formativa.

La scuola dell'autonomia deve essere invece aperta al territorio, capace di entrare in rete con altre scuole, di stringere rapporti con soggetti esterni, di uscire dallo spazio angusto della propria scuola e di diventare luogo di produzione di attività culturali da porre al servizio del proprio contesto territoriale e, nello stesso tempo, di essere capace di offrire ai propri allievi tutte le opportunità formative di cui il territorio dispone.

All'interno del nuovo sistema di istruzione e formazione, i componenti (scuole ed enti locali), per svolgere le proprie funzioni con efficacia, efficienza ed economicità, devono possedere cultura, professionalità e risorse (finanziarie, strumentali, umane) e devono essere capaci, nel rispetto reciproco dei propri ambiti di competenza e delle funzioni specifiche, di individuare campi di azione che richiedono lavoro in comune, condividendone obiettivi, scelte, decisioni nell'interesse della comunità scolastica e territoriale.