

Luci ed ombre dell'autonomia scolastica

di Fausto Vono

Il termine *autonomia* (in senso etimologico: *autòs* + *nòmos* = sé stesso + legge = *darsi da sé una legge, un regola, un criterio di indirizzo*), riferito ad ente pubblico e dal punto di vista giuridico, indica la facoltà per l'ente di realizzare le finalità istituzionali assegnategli, *autoregolando* le proprie attività, senza ingerenze esterne (es. autorizzazioni).

1. L'autonomia

- L'autonomia delle Università

L'art. 33 u.c. della Costituzione:

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

- L'autonomia scolastica

L'art. 33 p.c. della Costituzione

L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento

E' evidente che l'autonomia non è un valore in sé, ma è strumentale alla realizzazione e all'esercizio della libertà, che deve essere:

- libertà della scuola
- libertà di insegnamento (= libertà del docente)
- libertà del discente

Tuttavia l'art. 33 p.c. della Costituzione non ha mai avuto piena attuazione, poiché, fino ad ora, mai sono stati emanati:

- uno statuto della libertà della scuola;
- uno statuto della libertà del docente;
- uno statuto della libertà del discente.

La conseguenza è una scuola: ancor oggi posta all'interno di una concezione istituzionale dello Stato del tutto estranea ai principi

della Costituzione e sottoposta a una riserva di legge del tutto riduttiva e di livello residuale; ancora ampiamente soggiacente al potere esecutivo centrale e, dopo il decreto di attuazione della Legge 59 del 19.3.1997, anche al potere degli Organi locali.

(cfr. art. 1 - 1° comma del Regolamento nazionale sull'autonomia: "Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa nel rispetto dei propri fini istituzionali, delle funzioni esercitate dall'amministrazione scolastica regionale e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali. A tal fine interagiscono tra loro, con gli Enti locali, con i diversi soggetti del sistema scolastico nazionale e con quelli della comunità internazionale, promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi generali del sistema di istruzione."

Perché appaia chiara la valenza dell'attuale autonomia scolastica, occorre fare un breve duplice excursus:

- in ambito sociologico
- in ambito giuridico

Sotto il primo aspetto, semplificando al massimo, possiamo rilevare come, a partire dagli anni Cinquanta, in Italia, si investa nell'istruzione per raggiungere quattro obiettivi:

1. fornire sviluppo tecnologico per favorire lo sviluppo economico;
2. miglioramento del funzionamento dell'impresa pubblica e privata;
(fornire, quindi, personale qualificato ai vari livelli, secondo un ordinamento burocratico sia pubblico, sia privato)
3. integrazione sociale nello Stato nazionale;
4. garantire l'uguaglianza delle opportunità.
(Il successo economico corrisponde al successo negli studi. Lo Stato deve ridurre il peso delle origini di ciascuno).

Questo assetto, con queste finalità, dura circa vent'anni, sia pure con un primo "aggiustamento" dovuto alla riforma dell'istruzione secondaria di primo grado, con l'istituzione della scuola media unica (1964) che mette in discussione l'obiettivo citato al n. 2, a favore dell'obiettivo n. 4.

Ma è soltanto a partire dagli anni Settanta (ricordiamoci il 1968!) che la scuola comincia ad entrare in crisi, perché ci si accorge che non basta lo sviluppo tecnico per garantire il benessere economico:

crisi energetica = crisi economica = crisi occupazionale

Si spinge, allora, verso un grado più elevato di scolarizzazione (è l'epoca dei piani di studio "liberalizzati", del superamento del numero chiuso e degli esami di ammissione alle Università, del proliferare incontrollato di facoltà ed Istituti universitari...) sperando che ad un titolo di studio più alto corrisponda una maggiore probabilità di occupazione (e di ridurre il numero dei **disoccupati** "statisticamente inteso", riciclandoli in **studenti**)

Avviene così che la scuola venga messa in discussione nel suo modo di essere, fino a giungere ai nostri giorni, quando la scuola ha una nuova centralità, assai diversa dalla precedente, perché **individualizzata** e non più **generalizzata**, in quanto le multinazionali, che muovono ingentissimi capitali, si stabiliscono ove c'è personale qualificato, postulando in tal modo un'organizzazione funzionalistica della scuola: **la nuova domanda mette in discussione i contenuti ed i modelli organizzativi della vecchia scuola.**

Prima lo Stato nazionale progettava e controllava i progetti educativi; oggi lo Stato è diventato contemporaneamente troppo grande e troppo piccolo per governare questi processi.

Oggi, accanto al fenomeno della globalizzazione (spinte economiche verso il sistema "Europa", verso il sistema "mondo"), con conseguente caduta dell'identità nazionale, c'è il fenomeno della regionalizzazione, con la riappropriazione della propria identità e con le rivendicazioni di carattere locale.

Da qui la necessità "sociologica" di una scuola autonoma.

Sotto il secondo aspetto, se si guarda la storia della scuola italiana, ci si accorge che l'attuale "autonomia" è stata raggiunta gradualmente, attraverso l'acquisizione, da parte della scuola italiana stessa, di sempre più ampi margini di libertà:

1. Dal libro di Stato alla libera scelta del testo (D.P.R. 28.1.1948, n. 175);

"Per i testi da adottare in ciascuna classe, il maestro, che presumibilmente vi terrà l'insegnamento nell'anno scolastico successivo, indica i testi prescelti; gli altri maestri possono esporre le loro osservazioni ed esprimere il proprio parere, ma la decisione definitiva è in ogni caso rimessa al maestro proponente, che ne assume la responsabilità in una motivata relazione scritta" (art. 2 - 3° comma)

2. L'esplicitazione della libertà di insegnamento (3° e 14° paragrafo della "Premessa" ai "Programmi didattici per la scuola elementare" - D.P.R. 14.6. 1955, n. 503;

"Le indicazioni attinenti al secondo aspetto dei programmi (la via o metodo da seguire per il raggiungimento degli scopi dell'istruzione primaria) non hanno il medesimo carattere normativo delle precedenti; poiché se lo Stato ha il diritto e il dovere di richiedere l'istruzione obbligatoria, non ha una propria metodologia educativa" (3 °)

"Spetta naturalmente all'insegnante, in base alle accertate possibilità dei singoli alunni, di formulare un suo personale piano di lavoro, distribuito nel tempo, che egli potrà eventualmente aggiornare alla luce di una sempre più approfondita conoscenza della scolaresca. " (14°)

3. L'istituzione degli "Organi di governo della scuola" (art. 1 -1ett. "d" della L. 30.7.1973, n. 577) e la conseguente (ancorché limitatissima) autonomia amministrativa e organizzativa (ibidem, art. 6 - comma 1° e 4°) tradottasi nel Decreto delegato n. 416 del 31.4.1974;

"I Circoli didattici e gli istituti scolastici saranno dotati di autonomia amministrativa per quanto concerne le spese di funzionamento amministrativo e didattico, per le quali saranno attribuiti annualmente appositi stanziamenti..." (1° comma);

"Il Consiglio di Circolo o di istituto, fatte salve le competenze del Collegio dei docenti e dei consigli di classe e di interclasse, avrà potere deliberante in ordine all'organizzazione della vita scolastica, alle dotazioni, all'assistenza alle attività parascolastiche, interscolastiche ed extrascolastiche e in ordine all'impiego dei mezzi finanziari..." (4° comma)

4. Le norme sulla sperimentazione (art. 2 del D.P.R. 31.5.1974, n. 419)

La sperimentazione, intesa come ricerca e realizzazione di innovazioni sul piano metodologico-didattico, deve essere autorizzata dal collegio dei docenti ove, pur non esorbitando dagli ordinamenti vigenti, coinvolga più insegnamenti o richieda l'utilizzazione straordinaria di risorse dell'amministrazione scolastica.

A tal fine i docenti che intendono realizzarla ne presentano il programma al collegio dei docenti e al consiglio di interclasse o di classe per le rispettive competenze.

Il consiglio di interclasse o di classe esprime il suo parere per quanto concerne le iniziative di sperimentazione che interessano le classi o la classe comprese nell'ambito di propria competenza.

Il collegio dei docenti, dopo aver sentito il consiglio di circolo o di istituto, approva o respinge, con deliberazione debitamente motivata, i programmi di sperimentazione.

Per l'attuazione delle loro ricerche i docenti si avvalgono delle attrezzature e dei sussidi della scuola nonché di quelli disponibili nell'ambito distrettuale.

E l'art. 3 del D.P.R. medesimo per le "maxisperimentazioni" che prevede l'autorizzazione ministeriale.

5. Il D. M. 10.9.1991, che stabilisce le soglie minime orarie settimanali per ogni disciplina, riserva il 20% delle ore all'autonoma programmazione del Collegio dei docenti.

6. La C.M. 116 del 22.3.1996 "Orientamenti per l'organizzazione didattica della scuola elementare" dà ampio spazio al Collegio dei Docenti, affinché deliberi in merito agli:

- *Orientamenti per l'organizzazione didattica*
 - a) Il gruppo docente e gli ambiti
 - b) Il tempo e la qualità della didattica
- *spazi di autonomia progettuale*
- *ai soggetti*
- *ai ruoli professionali*

La Direttiva 133 del 3.4.1996 "Iniziativa complementari ed integrative dell'iter formativo degli allievi", ove, all'art. 4, si legge: "Le istituzioni scolastiche favoriscono tutte le iniziative che realizzano la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile del territorio. A tal fine collaborano con le associazioni degli studenti e degli ex studenti, quelle dei genitori, con le associazioni culturali e di volontariato, anche stipulando con esse apposite convenzioni."

Per giungere, infine, al vigente art. 21 della L. 15.3.1997, n. 59 ed al D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275 che esplicita il regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, prevedendo un'autonomia:

- Didattica
- Organizzativa
- Di ricerca, sviluppo e sperimentazione
- Ed il trasferimento di funzioni gestionali e amministrative alle scuole

– ***l'autonomia didattica***, consiste nella facoltà di *regolare flessibilmente*: i tempi di insegnamento e svolgimento delle discipline e delle attività nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni, nel rispetto della libertà di

insegnamento, della libera scelta educativa delle famiglie e delle finalità generali del sistema scolastico.

- ***l'autonomia organizzativa***, consiste nella facoltà di *organizzare flessibilmente*: l'impiego dei docenti, il calendario scolastico e l'orario complessivo del curriculum. La facoltà autonomistica dovrà essere esercitata nel rispetto: degli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, delle competenze regionali sul calendario, della soglia di articolazione delle lezioni non inferiore a cinque giorni settimanali e nell'osservanza del monte-ore annuo per ciascuna disciplina. Naturalmente la libertà di impiego dei docenti si imbatte in altro vincolo non esplicitato dal regolamento, derivante dalle regole del rapporto di lavoro fissate pattiziamente nei contratti collettivi.

- ***l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo***, consiste nella facoltà di sviluppare, singolarmente o in associazione tra scuole, innovazioni metodologiche e disciplinari. La facoltà autonomistica dovrà essere esercitata: tenendo conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali; curando progettazione, aggiornamento e formazione professionale, ricerca valutativa, scambi documentali e di informazione, intese con altri soggetti istituzionali (organi statali; enti territoriali) e, qualora siano necessarie modifiche strutturali eccedenti la flessibilità curricolare assentita, attivando appositi progetti da sottoporre a valutazione ministeriale.

- ***il trasferimento di funzioni amministrative e gestionali alle scuole*** (in materia di carriera scolastica e rapporti con gli alunni; amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse finanziarie; stato giuridico ed economico del personale dipendente). Tra le attribuzioni trasferite alle singole scuole particolare importanza riveste quella concernente le *proposte* e le *intese* (cioè le decisioni concordate su di un piano di equiordinazione delle volontà formalmente espresse) con gli enti locali in materia di soppressione, istituzione, trasferimento di sedi, plessi e unità scolastica (v. art. 14, comma 5, che richiama l'articolo 4, comma 2, del D.P.R. n. 233/1998 sul dimensionamento).

Che cosa è veramente mutato? Nulla o quasi nulla.

l'autonomia didattica, consistente, come s'è detto, *"nella facoltà di regolare flessibilmente: i tempi di insegnamento e svolgimento delle discipline e delle attività nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libera scelta educativa delle famiglie e delle finalità generali del sistema scolastico"* non si è certamente ampliata rispetto alla normativa precedente: la libertà delle famiglie di scegliere tra scuola statale e scuola privata non è mai stata messa in discussione e la libertà d'insegnamento, qui richiamata, è sancita addirittura dalla Costituzione.

Purtroppo non si è avuto il coraggio di consentire a tutti, nero su bianco, la possibilità (almeno questa, non il diritto!) di scegliere l'insegnante o il team docente, facoltà questa, di fatto, riconosciuta a tutti i docenti di ogni scuola, i quali si premurano, per i propri figli, di chiederne al dirigente scolastico l'assegnazione a questa o a quella sezione.

l'autonomia organizzativa, consistente *"nella facoltà di organizzare flessibilmente: l'impiego dei docenti, il calendario scolastico e l'orario complessivo del curriculum. La facoltà autonomistica dovrà essere esercitata nel rispetto: degli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, delle competenze regionali sul calendario, della soglia di articolazione delle lezioni non inferiore a cinque giorni settimanali e nell'osservanza del monte-ore annuo per ciascuna disciplina"*

è stata addirittura ridotta, nella scuola elementare, e contingentata per tutti dall'art. 3 del D.M. 234 del 26.6.2000:

"La quota oraria nazionale obbligatoria dei curricoli di cui all'articolo 1 è pari all'85% del monte ore annuale delle singole discipline di insegnamento comprese negli attuali ordinamenti e nelle relative sperimentazioni.

La quota oraria obbligatoria dei predetti curricoli riservata alle singole istituzioni scolastiche è costituita dal restante 15% del monte ore annuale; tale quota potrà essere utilizzata o per confermare l'attuale assetto ordinamentale o per realizzare compensazioni tra le discipline e attività di insegnamento previste dagli attuali programmi o per introdurre nuove discipline, utilizzando i docenti in servizio nell'istituto, anche in

attuazione dell'organico funzionale di cui alla normativa citata in premessa, ove esistente in forma strutturale o sperimentale”.

l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, consistente *“nella facoltà di sviluppare, singolarmente o in associazione tra scuole, innovazioni metodologiche e disciplinari. La facoltà autonomistica dovrà essere esercitata: tenendo conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali; curando progettazione, aggiornamento e formazione professionale, ricerca valutativa, scambi documentali e di informazione, intese con altri soggetti istituzionali (organi statali; enti territoriali) e, qualora siano necessarie modifiche strutturali eccedenti la flessibilità curricolare assentita, attivando appositi progetti da sottoporre a valutazione ministeriale”* ricalca, pari pari, il contenuto degli artt. art. 2 del D.P.R. 31.5.1974, n. 419), ora ripreso dagli articoli da 276 a 278 del D. Lgs. 16.4.1994, n. 297.

- ***il trasferimento di funzioni amministrative e gestionali alle scuole***, consistente..... (secondo un elenco non esaustivo proposto dal “Sole-24 ore” in:
 - pratiche di assunzione del personale
 - gestione dello stato di servizio
 - conferma in ruolo
 - proroga del periodo di prova
 - part-time
 - permessi per diritto allo studio
 - ricostruzione di carriera
 - infortuni per cause di servizio
 - equo indennizzo
 - rivalutazione monetaria
 - concessione uso del mezzo proprio
 - concessione permessi sindacali
 - decadenza dall’impiego
 - dispensa per inidoneità fisica o incapacità didattica
 - provvedimenti di computo e riscatto ai fini della pensione e della buon’uscita
 - provvedimenti di ricongiunzione

- cessazioni dal servizio
- proroga permanenza in servizio
- gestione dell'organico
- decreti costitutivi degli organi collegiali interni
- esoneri e semiesoneri dei vicari
- gestione del bilancio
- flussi di cassa
- acquisizione a sistema dei dati relativi a statistiche, anagrafe delle prestazioni, edilizia, rilevazione permessi e congedi, mobilità del personale, esami, contabilità, ecc. ecc.

questo sì, eccome, se è stato attuato!

E' del tutto palese, tuttavia, che non consiste certamente in quanto qui sopra elencato l'attività strategica della scuola.

Così, mentre si è realizzato, anche a dismisura, il decentramento amministrativo, la vera autonomia della scuola, intesa nelle sue attività strategiche di **educazione** e di **istruzione**, che avrebbero dovuto necessariamente passare attraverso la piena attuazione (con eventuale regolamentazione) dell'art. 21 - V comma- della Legge 15.3.1997, n. 59, là dove si afferma che... "la dotazione finanziaria è attribuita senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola" e dell'art. 25 bis - II comma del D. Lgs. 3.2.1993, n. 29 (Il Dirigente scolastico) "è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio" è di là da venire.

E', tuttavia, da rilevare che, a seguito di un vasto movimento di opinione, la C.M. 118 del 30.12.2002 ha, finalmente, ammesso che l'avanzo di amministrazione, per la parte derivante dagli stanziamenti per le supplenze brevi, possa essere inserito, nell'anno successivo, per il miglioramento dell'offerta formativa.

Ma, curiosamente:

- soltanto per gli istituti di istruzione secondaria;
- soltanto nei limiti del budget assegnato dal C.S.A.

Se i cordoni della borsa sembrano essersi allargati in senso liberalistico (sia pure con lacci e laccioli: perché solo gli istituti di istruzione secondaria? Perché non "tutti" i risparmi, ma soltanto quelli – eventuali – sul budget assegnato, che i C.S.A. – inevitabilmente – ridurranno sempre più?), ecco spuntare la Consip, che altro non è se non una forma liberticida della già diafana immagine dell'autonomia scolastica.

Infatti:

- i finanziamenti, di anno in anno, anzi "di giorno in giorno" sono sempre più disposti "con vincolo di destinazione", con un duplice danno:
 - l'uno legato alla necessità di restituire quanto non speso: il che premia i dissipatori;
 - l'altro legato all'impossibilità di spostare risorse dall'area retributiva fissa all'area retributiva variabile.
- non ci potrà essere **responsabilità del Dirigente scolastico nel conseguimento dei risultati del servizio** fino a quando l'assunzione del personale avverrà con gli attuali meccanismi che non privilegiano certamente le qualità didattiche e culturali dei neoassunti.

E' universalmente risaputo (oltre ad essere palese) che la risorsa più critica per ogni azienda sono le persone.

E' una risorsa ancora più critica, ovviamente, nelle aziende che erogano servizi (A.S.L., Enti locali, ecc.), ed ancora più critica, tra queste aziende, nella scuola ove, come dicevano i programmi del '55: *"Non ci si dissimula l'importanza e la gravità del compito affidato al maestro. Nessuno, dopo di lui, potrà forse riparare ad una mancata formazione essenziale, ed in questo senso elementare, degli alunni che le famiglie e la Patria gli hanno affidato."*

Nella scuola questa risorsa è criticissima, per l'abbandono nel quale vive il personale, tant'è vero che si parla sempre di **amministrazione** del personale e mai di **gestione** del personale.

Ed è veramente curioso che tutta la legislazione, pur copiosa, come s'è visto, sull'autonomia semplicemente ignori che l'azienda scuola è un'azienda di servizi e come tale abbia come, se non unica, certamente prevalente risorsa il personale.

La gestione del personale si fonda su tre pilastri:

- il reclutamento e la selezione
- la formazione e l'aggiornamento
- la valutazione delle prestazioni ed il sistema premiante

1. Per quanto attiene al reclutamento e alla selezione il ricorso a graduatorie, nelle quali il punteggio (per limitarci al servizio) è uguale per tutti a parità di nomina (sic!), sia per chi ha ottimamente operato, sia per chi ha pessimamente operato, sia per chi non ha operato affatto (congedi d'ogni tipo, anche per la durata dell'intero anno scolastico) non privilegia certamente nella scuola l'assunzione dei docenti migliori.

Con una buona dose di ottimismo, si potrà tutt'al più affermare che l'assunzione dell'Ottimo o del Pessimo è del tutto casuale (altro che selezione!)

Né sembra poter porre rimedio a questo stato di cose il ventilato numero chiuso o programmato delle prossime iscrizioni alle facoltà universitarie di formazione dei futuri docenti, anche perché è facile ipotizzare che, in mancanza di un congruo sistema premiante, come vedremo tra poco, ed in presenza di ormai consolidate scuole paritarie e di una probabilissima, a breve scadenza, interpretazione estensiva del 3° comma dell'art. 33 della Costituzione: *Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.* (buona scuola) più coinvolgente e più gratificante possa apparire ai futuri docenti l'approdo alla scuola non statale.

Occorre cambiare registro, studiando meccanismi che evitino la patologia dell'assunzione (raccomandazioni, nepotismi, favoritismi, imbrogli, incongruenze...), ma osservando rigidamente il principio dell'autonomia dell'Istituzione scolastica nella scelta del proprio personale docente e non docente. Se i prossimi reclutamenti dovessero ancora avvenire con l'attuale sistema del concorso è indispensabile che il bando e la formazione della commissione giudicatrice siano di esclusiva competenza di ogni scuola; data della prova scritta e temi

possono tranquillamente provenire dal Ministero, come avviene per gli esami di Stato

2. Per quanto attiene alla formazione è subito da dire che la formazione a pioggia è inutile. La formazione deve essere contestualizzata e per essere contestualizzata deve essere affidata alle singole Istituzioni scolastiche, con apposite e cospicue risorse, umane e finanziarie.

3. Per quanto attiene al terzo aspetto è da dire che la scuola è assolutamente impermeabile ad ogni sistema premiante.

Mentre nel privato si assiste quasi ovunque ad uno spostamento delle risorse dalla retribuzione base alla retribuzione individualizzata variabile e premiante, nella scuola, dopo qualche timido, iniziale tentativo (funzioni obiettivo, funzioni aggiuntive, retribuzione del lavoro straordinario, ore eccedenti, fondo dell'istituzione), tutto si è fermato, senza un seguito più coraggioso.

Il

GRAFICO DI HERZBERG

Fattori igienici

Fattori la cui assenza crea
insoddisfazione
(retribuzione base)

Fattori motivanti

fattori che migliorano
la prestazione
(stipendio variabile)

pone in evidenza quali debbano essere le caratteristiche della remunerazione del lavoro dipendente:

- da un lato una retribuzione base, che permetta di vivere dignitosamente (fattore "igienico", la cui assenza crea insoddisfazione);
- dall'altra parte la possibilità di una consistente integrazione salariale variabile, eventualmente pensionabile, con effetti sulla tredicesima mensilità e sul trattamento di fine rapporto (fattore "motivante", la cui presenza migliora la prestazione)

E' motivante la parte di retribuzione che esprime una differenza rispetto agli altri.

Non ci potrà mai essere una scuola statale "prestigiosa", se si continuerà ad ignorare la necessità di un'adeguata selezione del personale da impiegare, senza una sua puntuale ed accurata formazione, senza un'adeguata politica retributiva "motivante".