

(intervento introduttivo al Convegno di Trento – 14/XI/03)

“Autonomia dell’istruzione e riforme istituzionali: note introduttive”*

Prof. Gian Candido De Martin

In questo intervento introduttivo – che non ha certo la veste di una relazione organica sull’argomento oggetto del Convegno – intendo soffermarmi su alcune considerazioni di quadro generale che mi sembrano a vario titolo utili sia per definire l’orizzonte del tema in discussione sia per stimolare qualche riflessione più puntuale da parte dei relatori.

Anzitutto vorrei osservare che il tema della giornata di studio induce a concentrare l’attenzione sui nessi tra l’assetto istituzionale dell’istruzione e il sistema delle autonomie territoriali, sia regionali che locali. L’orizzonte di fondo è quindi in certo modo quello dell’autonomia, che caratterizza sia le istituzioni scolastiche che gli enti territoriali, specie alla luce dei processi di riforma che dal 1990 in avanti hanno contrassegnato la vita istituzionale del nostro Paese, da un lato, in via generale, con riferimento al riordino, via via intervenuto, del sistema pubblico-amministrativo, dall’altro, in particolare, avendo presenti le innovazioni disposte o prefigurate in ordine al mondo dell’istruzione pubblica, sia universitaria che sub universitaria.

L’istruzione è, in effetti, in vario modo, al crocevia del dibattito politico-istituzionale e dei processi di riforma amministrativa e istituzionale che si sono sviluppati in questi anni, processi che sono, in verità, spesso contraddistinti da riforme soltanto avviate o tentate, talora poi rimesse in discussione - prima ancora di sperimentarne l’efficacia sul piano attuativo - da riforme della riforma e magari anche da qualche contro-riforma. Di qui una situazione in chiaro-scuro, che non ci aiuta molto, come cercherò poi di precisare meglio, a ricostruire un quadro oggi affidabile, sul piano degli assetti istituzionali, ma che comunque ci sollecita ad approfondire queste tematiche.

Si può aggiungere che quello dell’istruzione può essere sicuramente considerato uno dei settori principali di emersione delle trasformazioni organizzative e funzionali avviate, sia pure spesso in modo disorganico, a partire dall’inizio degli anni ’90, dopo molti decenni di inattuazione sostanziale dei principi fondamentali della Costituzione, in particolare di quelli legati al riconoscimento del pluralismo istituzionale e sociale e alla valorizzazione delle autonomie, sia nelle istituzioni politiche che nell’amministrazione.

* In corso di pubblicazione su *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2004.

Potremmo anzi sottolineare che la scuola e le organizzazioni pubblico-amministrative dell'istruzione sono, in un certo senso, uno degli specchi principali della lunga disattenzione per le potenzialità innovative contenute nella Costituzione repubblicana del '48, che erano state tra l'altro ricostruite e lumeggiate in modo magistrale ed incisivo da Umberto Pototschnig, nel saggio del 1961 su "Insegnamento, istruzione e scuola", tuttora un caposaldo dottrinale assai utile per qualsiasi ragionamento che intenda delineare il sistema dell'istruzione partendo dai principi costituzionali.

Già in quelle pagine possiamo ricavare, in effetti, un'impostazione inequivoca e una lucida anticipazione sulla quale fondare l'esigenza imprescindibile di autonomia delle istituzioni scolastiche, dato che "non spetta allo Stato istruire", ma è la scuola come comunità (e non, certo mera azienda di servizio) la sede preposta all'istruzione, in una prospettiva di sostanziale destatalizzazione, d'altronde coerente con il principio dell'art. 33 Cost., che riserva alla Repubblica (e non allo Stato-apparato) la definizione delle norme generali sull'istruzione.

Nonostante questi riferimenti costituzionali di forte potenzialità innovativa, la scuola è rimasta però per decenni quasi immobile, afflitta da centralismo, burocratismo e gigantismo, salvo il marginale tentativo di modernizzazione in chiave comunitaria operato negli anni '70 con gli organi collegiali della scuola, che peraltro sono in grande misura poi abortiti. Si può perciò senz'altro considerare appropriata la allegoria del diplodoco, che Aldo Sandulli ha riproposto in un recentissimo volume dedicato a "*Il sistema nazionale dell'istruzione*", uscito nelle scorse settimane nella collana di "*Studi e ricerche*" de *Il Mulino*. Il diplodoco, il grande rettile preistorico, era tanto grande quanto quasi immobile: di qui l'allegoria originariamente immaginata da Prost con riferimento al sistema scolastico francese nel '68, ma senz'altro riproponibile anche per la realtà del nostro sistema scolastico.

Con gli anni '90 si è invece via via consolidata nel nostro ordinamento una serie di trasformazioni legate essenzialmente - potremmo dire - alla cifra dell'autonomia: il che ha portato, tra l'altro, al riconoscimento di una realtà multiforme, dando spazio anche alla ratio della differenziazione istituzionale, con una specifica attenzione alle possibilità di responsabilizzazione dei corpi sociali nell'autogoverno. Il tutto in una prospettiva di sviluppo e di concretizzazione di quei principi costituzionali che sono rimasti per lungo tempo sulla carta, anzi disattesi, per via delle ben note resistenze al cambiamento (specie, ma non solo) della burocrazia, anche nel settore della scuola. Fino ad allora erano, in sostanza, prevalsi modelli organizzativi statocentrici, di matrice napoleonica, fondati in larga misura sulla cultura della gerarchia e della dipendenza, quindi dell'uniformità. A partire dalla legge 142 del '90 si è cominciato, con un disegno sempre più determinato ed organico, a tentare di rompere e superare queste bardature e si è arrivati, in parallelo,

a sancire il riconoscimento e la valorizzazione del policentrismo pur nell'unità del sistema, sia sul piano specifico delle autonomie sociali e funzionali del mondo della scuola e dell'università, sia più in generale, nell'ambito dei soggetti territoriali, sulla base di una visione che si è progressivamente ed esplicitamente ispirata anche al principio di sussidiarietà e di integrazione nell'assetto delle istituzioni pubblico-amministrative.

In altre parole, si è consolidata una presa di coscienza progressiva del significato e dello spazio da riservare all'opzione dell'autonomia, in una prospettiva di valorizzazione del principio fondamentale dell'art. 5 Cost., con due stagioni di riforme maggiormente significative, a voler sintetizzare e distinguere questo periodo per i fatti salienti che si sono sviluppati, nello stesso torno di tempo, sia per le istituzioni territoriali che per le istituzioni scolastiche. La prima stagione è stata quella delle riforme amministrative a Costituzione invariata, come si soleva allora dire, poi si è arrivati a quella delle riforme costituzionali, sostanzialmente incentrate sulla "novella" del Titolo V, approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Per quanto riguarda le riforme a Costituzione invariata, mi limito qui a qualche richiamo essenziale collegato al tema in discussione, evocando anzitutto l'importanza che ha avuto per le istituzioni territoriali, dopo la regionalizzazione fuorviante e riduttiva degli anni '70, la serie di interventi che collegano, da un lato, per le autonomie locali, la legge 142 del '90 con il Testo unico n. 267 del 2000, e dall'altro, per l'intero sistema amministrativo, la legge 59 del '97 con il decreto 112 del '98 (e atti connessi). Per le istituzioni del settore dell'istruzione, invece, laddove i percorsi riformatori sono stati per certi versi meno coerenti, il riferimento va fatto anzitutto, per quanto riguarda la valorizzazione dell'autonomia universitaria, alle scelte dell'89 e del '90, rispettivamente in base alle leggi 168 e 341, mentre, per quanto riguarda le istituzioni scolastiche sub universitarie, il riconoscimento dell'autonomia funzionale alle istituzioni scolastiche – al quale Anna Poggi ha dedicato un'organica attenzione – si è avviato a partire dalla legge 537 del '93, poi sviluppato dall'art. 21 della legge Bassanini n. 59 del '97, con il conseguente Regolamento sull'autonomia n. 275 del '99. A tali riferimenti normativi si può forse anche aggiungere, per l'importanza che ha avuto nel determinare un nuovo orizzonte nel sistema pubblico dell'istruzione, la legge 62 del 2000 sulla scuola paritaria. Questi i dati essenziali ante riforma del Titolo V.

Con la riforma costituzionale del 2001 si sono determinati sostanzialmente due fatti nuovi di particolare significato per quello che qui interessa. In primo luogo, si è realizzata la costituzionalizzazione di molte delle innovazioni anticipate nelle riforme amministrative a cui si è fatto poc'anzi riferimento, con il conseguente consolidamento e rafforzamento dei principi volti a valorizzare, a vario titolo, le autonomie territoriali, attraverso tutta la serie di previsioni, dal 114 al

118, che hanno mirato a potenziare il ruolo di enti locali e Regioni, sia sul piano delle loro funzioni amministrative che delle funzioni normative, con un consistente spostamento del baricentro del sistema verso le autonomie territoriali.

In secondo luogo, è stata inserita in Costituzione l'esplicita garanzia della autonomia delle istituzioni scolastiche, sancendo per la prima volta a livello costituzionale questa dimensione dell'autonomia, cd. funzionale, in precedenza riconosciuta solo per le università, con una garanzia specifica, quindi, anche rispetto alle autonomie territoriali, non solo rispetto allo Stato centrale.

Nel complesso si è, in sostanza, certamente delineato, con la recente novella costituzionale, un assetto dei ruoli e dei compiti pubblici in cui, anche nel settore dell'istruzione e della scuola, pur mantenendo fermi tutti i principi contenuti nella parte prima della Costituzione in materia, soprattutto quelli sanciti negli artt. 33 e 34, che comprendono anche la garanzia dell'autonomia universitaria, risulta fortemente potenziata la prospettiva autonomistica sia nella disciplina che nella gestione del servizio scolastico. Va peraltro subito osservato che questo indubbio rafforzamento delle autonomie territoriali e funzionali è in certo senso bilanciato, nel campo dell'istruzione, dal mantenimento a livello statale di importanti funzioni di regolazione riconducibili all'esigenza di garantire per tutti i cittadini della Repubblica la effettività del diritto costituzionale all'istruzione.

Di qui la riserva al legislatore statale della determinazione sia delle norme generali sull'istruzione, sia dei livelli essenziali delle prestazioni (anche) nel settore della pubblica istruzione, cui si debbono aggiungere anche i principi fondamentali di disciplina sostanziale della materia, essendo stata l'istruzione inclusa tra le materie oggetto di potere legislativo concorrente tra Stato e Regioni, ex terzo comma del nuovo art. 117 Cost. Un assetto, dunque, composito – potremmo dire bipolare – del potere legislativo, in cui il dato nuovo è comunque costituito dal riconoscimento di uno spazio significativo di intervento alle Regioni, in precedenza titolate ad occuparsi soltanto dell'istruzione artigiana e professionale e dell'assistenza scolastica, mentre ora sono divenute competenti non solo a regolare in modo esclusivo l'istruzione e formazione professionale, ma anche di una potestà di disciplina dell'intera materia dell'istruzione, pur nel rispetto dei principi fissati dallo Stato, che abilita i legislatori regionali ad intervenire con proprie norme soprattutto in ordine alla programmazione e alla organizzazione sul territorio della rete scolastica.

Senza poter qui ulteriormente approfondire, mi limito solo ad aggiungere che l'esito complessivo, almeno sulla carta, di questo nuovo disegno, può essere effettivamente ricondotto ad un "sistema nazionale di istruzione", per utilizzare la qualificazione contenuta sia nel citato volume di Aldo Sandulli, sia in altri studi recenti in materia, come quelli di Alessandro Pajno: un sistema

nazionale di istruzione che dovrebbe realizzare, per così dire, l'unità nella differenziazione, superando comunque nettamente il modello della scuola di Stato, ossia di un governo e di un'amministrazione statocentrica dell'istruzione. Un sistema nazionale dell'istruzione che, a larghi tratti, si potrebbe sintetizzare in quattro elementi: in primo luogo, la centralità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e universitarie nel servizio nazionale dell'istruzione; in secondo luogo, lo Stato che non è più soggetto gestore ma soltanto soggetto regolatore e finanziatore dei soggetti autonomi; in terzo luogo, le Regioni e gli Enti locali quali precipue sedi di elaborazione delle politiche scolastiche territoriali, sul piano della programmazione e dei servizi a rete, nonché dei supporti in chiave collaborativa con le istituzioni scolastiche operanti nel relativo ambito territoriale; infine, la rilevanza della scuola paritaria, che concorre a realizzare un sistema fondato anche sulla libertà della scuola, in una prospettiva quindi di valorizzazione del pluralismo pure nel campo dell'istruzione, con uno specifico riconoscimento del possibile ruolo pubblico dell'iniziativa privato-sociale, in una chiave sostanzialmente coerente con il principio di sussidiarietà (orizzontale).

A fronte di questo scenario che, almeno sulla carta, può essere considerato fortemente innovativo, se non per certi aspetti rivoluzionario, non si possono però ignorare due grossi problemi pendenti, con i quali bisogna fare i conti per poter parlare oggi del tema in esame con un minimo di concretezza.

Da un primo angolo visuale, va sottolineata, infatti, la difficoltà di attuazione di questo nuovo disegno costituzionale, di questo nuovo modello, che esige forti coerenze nel suo sviluppo, sia sul piano legislativo che amministrativo, organizzativo e anche finanziario, specie nella fase di avvio: coerenze che fino ad oggi si possono registrare assai poco. Anzi, si debbono constatare segnali preoccupanti di segno contrario, a vario titolo. Penso alle evanescenze della cosiddetta legge Moratti n. 53 del 2003, che apparentemente si pone come legge delega, volta a mettere in moto anche la determinazione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione, ma in realtà è un testo assai poco incisivo anche sul piano della fissazione di orientamenti di principio: per un verso è, infatti, spesso ripetitivo e ridondante nel richiamo di formule costituzionali mentre è, per altro verso, assai poco innovativo e particolarmente preoccupante per via di qualche elemento involutivo rispetto all'assetto che prima ho brevemente richiamato, come è confermato anche dalla veste del recente primo schema di decreto legislativo attuativo della delega, quello riguardante la scuola dell'obbligo, che è assai poco significativo, se non del tutto reticente, specialmente rispetto all'esigenza di uno sviluppo coerente del modello dell'autonomia sui due versanti in precedenza richiamati. Penso, altresì, alle implicazioni di stampo

nettamente neocentralistico e burocratico-gerarchico connesse al nuovo Regolamento di organizzazione del Miur, di recente approvato nonostante un parere fortemente critico del Consiglio di Stato che ha tra l'altro rilevato espressamente il netto contrasto, in più punti, tra la prospettiva di valorizzazione dell'autonomia scolastica anche sul piano della gestione amministrativa e gli indirizzi previsti per la riorganizzazione, incentrati sul recupero per le strutture ministeriali di un accentuato ruolo operativo in vario modo sovraordinato rispetto alle istituzioni scolastiche.

Si deve poi registrare anche su altro piano un forte ritardo nell'attuazione della riforma del titolo quinto, in particolare per quanto riguarda la determinazione delle funzioni, a cominciare da quelle fondamentali, degli enti locali e delle Regioni. La legge La Loggia n. 131/03 è arrivata a due anni di distanza dalla novella costituzionale ed implica a sua volta, essendo essenzialmente una legge delega, un processo attuativo che è appena iniziato e si sta sviluppando con non trascurabili difficoltà, a cominciare dalla definizione dei compiti dei comuni e delle province da considerare fondamentali: è, questo, il primo passaggio per poter poi sviluppare il disegno di riassetto previsto dalla riforma costituzionale, come specificato a vario titolo dalla l. 131, che riguarda o può riguardare anche il campo dell'istruzione scolastica.

Se a tutto ciò si aggiungono i disorientamenti e le incertezze riguardanti le Regioni, che sono alle prese con una situazione non facile da discernere in ordine alla latitudine e all'ampiezza del proprio ruolo legislativo, il quadro risulta con tutta evidenza denso di interrogativi, che finiscono per frenare l'azione regionale, anche se non mancano alcune eccezioni lodevoli. A parte quanto fatto dalla provincia di Trento, che peraltro gode di autonomia differenziata così come di risorse speciali che facilitano interventi legislativi in materia, merita certamente di essere segnalata soprattutto la recente legge emiliana, ossia la legge n. 12 del 30 giugno scorso, che ha introdotto una disciplina di ampio orizzonte, in cui si è tentato di disciplinare organicamente la materia, pur in assenza di principi fondamentali e di norme generali sull'istruzione definiti dalla legge statale.

Le incertezze e difficoltà delle Regioni si spiegano, d'altra parte, non solo in ragione della persistente carenza del quadro legislativo nazionale che potrebbe facilitare il decollo del nuovo ruolo riconosciuto in Costituzione al legislatore regionale, ma anche per la pendenza di iniziative volte, non a perfezionare o completare la riforma costituzionale del 2001, bensì a mettere in moto una riforma della riforma, dalla cosiddetta devolution, promossa dal Ministro Bossi, all'ultimo testo in cui è confluito parzialmente quanto era stato proposto in quella iniziativa del Ministro delle riforme istituzionali: il riferimento è al disegno di legge n. 2544, di recente approvato dal governo e ora all'esame del Parlamento, in cui anche il settore dell'istruzione e della scuola viene espressamente coinvolto, nella prospettiva di spostare a favore delle Regioni la disciplina di alcune

materie in via esclusiva, tra le quali l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici, cui si dovrebbe aggiungere la parte dei programmi scolastici di interesse specifico delle Regioni. Queste iniziative delineano scenari non facili da mettere a fuoco, di possibile riequilibrio del potere legislativo, in una direzione che potrebbe mettere in discussione il "sistema nazionale d'istruzione", con una opzione per una sorta di regionalizzazione dell'istruzione, oltretutto con qualche concreto rischio per l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che per certi versi non verrebbe per nulla salvaguardata nell'ambito dell'assetto prefigurato dal ddl n. 2544.

Siamo dunque in una fase di particolare delicatezza e potremmo dire che si è proprio in mezzo al guado, in una sorta di cantiere aperto in cui si intravedono varie possibili soluzioni, non sempre coerenti tra loro. Per concludere queste sintetiche notazioni, sembra quindi giustificato un interrogativo di fondo, che può stimolare gli interventi successivi: in sostanza, c'è da chiedersi, a voler prendere sul serio la riforma dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e al tempo stesso l'autonomia delle istituzioni territoriali, se si potrà effettivamente immaginare di poter sviluppare l'opzione per le autonomie prefigurata nel nuovo titolo quinto in una situazione così contraddittoria, oppure se le inerzie, le controriforme striscianti, i neo centralismi - di cui è evidente espressione anche la tendenza da tempo in atto nel Miur di dar vita ad una nuova amministrazione statale dell'istruzione, con una serie di uffici e dipartimenti centrali e direzioni periferiche a livello regionale del tutto inconciliabili con il modello dell'autonomia delle istituzioni scolastiche - non finiranno per vanificare la prospettiva di potenziamento di strutture sia di autogoverno territoriale sia di autonomia funzionale, volte ad innervare il sistema democratico di forme nuove di responsabilità istituzionale.

È un interrogativo rispetto al quale, a fronte dei motivi di preoccupazione appena accennati, si può aggiungere che ci sono anche alcuni segnali che potrebbero fornire qualche motivo di speranza per la effettività della riforma costituzionale, pur in un contesto fortemente condizionato da contingenti difficoltà. Questi segnali potenzialmente di segno positivo si possono intravedere essenzialmente su due piani. Per un verso osservando le dinamiche in atto nelle istituzioni scolastiche dopo la scelta (pur contraddittoria e reticente) sull'autonomia: nel Rapporto sull'autonomia scolastica curato negli ultimi due anni dal Centro di ricerca "Vittorio Bachelet" della Luiss, nel quale si fa il punto sullo sviluppo dell'autonomia nelle scuole del nostro Paese maggiormente impegnate su questo terreno, i risultati disponibili mettono in evidenza molte buone pratiche, come si suol dire, ossia segnalano anche esperienze di eccellenza, che fanno capire quale può essere l'orizzonte possibile a volere seguire con una certa coerenza la strada dell'autonomia (tra l'altro, è da sottolineare il valore che stanno sempre più avendo talune esperienze di auto-

coordinamento, realizzate con la creazione di reti di scuole impegnate a dar vita ai cosiddetti CISST, Centri di Servizio e di Supporto Tecnico, in sostituzione di quelli che sarebbero dovuti nascere in base alla riforma della legge 59, poi cancellati dal Ministero dall'orizzonte delle riforme organizzative di settore.

Per altro verso, un fattore che può pesare positivamente sulle prospettive di attuazione delle riforme volte a potenziare congiuntamente le autonomie territoriali e quelle scolastiche può essere ricavato dall'osservazione delle crescenti propensioni delle Regioni ad intervenire, in vario modo, nonostante le richiamate difficoltà, nella materia dell'istruzione tout court, e non solo in quella dell'istruzione e formazione professionale o del diritto allo studio. Se il caso già ricordato della legge dell'Emilia Romagna è forse quello più eclatante per organicità di approccio, vi sono comunque molte altre Regioni che hanno approvato leggi in materia in questi ultimi anni. Certo, permane una notevole incertezza sull'ambito e sui limiti di tale potere regionale, stanti anche i conflitti pendenti davanti alla Corte Costituzionale, sollevati dal Governo nei confronti di talune leggi regionali. Ma proprio l'imminenza delle pronunce della Corte può forse offrire a breve un quadro di riferimento più affidabile in materia.