

Autonomia della scuola non statale nel nuovo sistema integrato

Giuseppe Bertagna

Autonomia: antecedenti

XI legislatura, art. 4, comma 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 537: il Parlamento assegna al Governo nove mesi di tempo per redigere i decreti legislativi con i quali introdurre nel sistema di istruzione del nostro Paese l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

XII legislatura, settembre 1994: il ministro della P.I. Francesco d'Onofrio (Governo Berlusconi) non rispetta i termini della delega parlamentare e la lascia caducare. L'autonomia delle istituzioni scolastiche resta ancora un progetto da attuare.

Giugno 1995: il ministro della P.I. Giancarlo Lombardi (Governo Dini) riprende il programma dell'autonomia delle scuole e presenta al Parlamento un nuovo disegno di legge per la sua attuazione. La situazione parlamentare della XII legislatura, sciolta peraltro con largo anticipo all'inizio di quest'anno, impedisce, tuttavia, addirittura la discussione della proposta legislativa.

XIII legislatura, luglio 1996, Governo Prodi: il ministro della P.I. Luigi Berlinguer, nel contesto di un disegno di legge predisposto dal Ministro della Funzione Pubblica (on. Bassanini) sulla più generale riforma dello Stato e delle sue amministrazioni in senso autonomistico, ripropone per la terza volta l'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Marzo 1997. Dopo un intenso dibattito parlamentare che ha in parte arricchito e in parte modificato la proposta del Governo, il disegno di legge Bassanini è diventato la legge 15 marzo 1997, n. 59, avente come titolo: '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' (Suppl. alla G.U. n. 63 del 17 marzo 1997). L'autonomia delle scuole, nelle forme e nei modi precisati all'art. 21, è, dunque, disposta all'interno di un più generale provvedimento legislativo che ripuntualizza le funzioni ed i poteri sia dello Stato

sia delle regioni e degli enti locali; che completa nella direzione del decentramento e dell'autonomia la riforma non solo dell'amministrazione centrale e periferica della P.I. ma dell'intera Pubblica amministrazione e, infine, che dispone una semplificazione rilevante di una lunga serie di atti e procedimenti amministrativi.

**I contenuti dell'art. 21
della legge 59/97**

"Fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato", si dispone, al comma 1, il progressivo trasferimento alle "istituzioni scolastiche" delle "funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della P.I. in materia di gestione del servizio di istruzione". A questo scopo, si conferisce a tutte le istituzioni scolastiche la personalità giuridica (ora riservata agli istituti tecnici e professionali) e, aspetto ben più importante, si amplia per tutte le scuole "l'autonomia anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato".

Il comma 2 dell'art. 21 precisa che si procederà al riconoscimento dell'autonomia delle scuole attraverso l'agile strumento giuridico del Regolamento. Agile perché, a differenza dei Decreti legislativi che devono maturare nelle Commissioni parlamentari, il regolamento è emanato dal Ministro della P.I., sebbene, a tutela delle prerogative sia democratiche sia di correttezza amministrativa, il

comma 2 imponga comunque che esso sia emanato entro nove mesi (in pratica entro il prossimo Natale), previo parere espresso dal Consiglio di Stato e dalle Commissioni parlamentari (queste ultime, però, devono esprimere la propria valutazione entro sessanta giorni dal ricevimento dello schema di testo).

Forme dell'autonomia delle scuole

Autonomia finanziaria (commi 5, 6 e 10). Ogni istituzione scolastica potrà decidere come svolgere le "attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascun indirizzo", alimentandosi finanziariamente attraverso cinque canali.

Il primo è costituito dal contributo ordinario dello Stato. Viene definito in base a parametri oggettivi (numero delle classi, degli alunni, delle sedi scolastiche, dei docenti ecc.).

Il secondo è rappresentato dal contributo perequativo sempre dello Stato. Come ammoniva don Milani, è ingiusto procedere a far parti uguali tra disuguali: al contrario chi ha di meno e ha più bisogno, deve ottenere di più.

Il terzo canale è costituito da "donazioni, eredità e legati" offerte da "fondazioni" (per esempio, quelle bancarie) o da "istituzioni aventi finalità di educazione o di assistenza scolastica" (evidentemente, oltre che per gratuita liberalità dei donatori, anche sulla base di specifici progetti di azione educativa ad essi presentati dalle scuole).

Il quarto si concretizza nell'accesso "a programmi nazionali, regionali o comunitari" (si pensi, per esempio, ai fondi strut-

turati e ai programmi d'azione UE), ma anche ad iniziative di formazione finanziate attraverso accordi con gli Enti locali o le Camere di Commercio o anche con Enti e privati.

L'ultimo, infine, può ravvisarsi nella copertura dei costi richiesta ad adulti e privati che intendono usufruire di determinati servizi offerti della scuola o partecipare ad iniziative da essa organizzate per ampliare l'offerta formativa a disposizione del territorio.

Autonomia organizzativa (commi 7, 8, 10). Se si guarda alle abitudini della nostra scuola, è, forse, la parte più inedita e professionalmente più stimolante. Lo Stato stabilisce il numero dei giorni annuali di lezione, il numero delle ore annuali da riservare all'insegnamento delle discipline contenute nei piani di studio, gli obblighi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti collettivi, il numero minimo dei giorni settimanali di lezione (cinque). In compenso, la distribuzione nell'arco dell'anno dei giorni di sospensione e di attivazione dell'attività didattica; la concentrazione o la diluizione nell'arco delle settimane e dei mesi del numero delle ore di insegnamento riservato alle diverse discipline; l'articolazione dell'unità di tempo oraria in unità inferiori o superiori all'ora, a seconda dei periodi dell'anno e delle esigenze didattiche; il superamento dell'unitarietà della classe con la scelta di organizzare il lavoro didattico per gruppi di allievi oppure per corsi di discipline piuttosto che per sezioni; le modalità di impiego dei docenti; l'organizzazione flessibile dell'orario di servizio dei docenti "sulla base di un'apposita pro-

grammazione plurisettimanale"; la decisione di distribuire su sei invece che su cinque giorni le lezioni ecc. sono tutte determinazioni affidate alle responsabilità organizzativa delle singole istituzioni scolastiche.

Autonomia didattica (commi 7 e 9). Esiste già una tradizione professionale, a questo riguardo. Essa, tuttavia, è limitata al compito di interpretare, precisare meglio, articolare i programmi di insegnamento nella programmazione di classe e di istituto e di adottare i metodi didattici più efficaci ai fini della promozione dell'apprendimento. Nel quadro dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, invece, "fermo restando il monte orario annuale complessivo previsto per ciascun curriculum e quello previsto per ciascuna delle discipline ed attività indicate come fondamentali di ciascun tipo o indirizzo di studi e l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi", l'autonomia didattica "si sostanzia nella scelta libera e programmata", da parte dei docenti che costituiscono "l'organico funzionale di istituto", "di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi". In altre parole, si riferisce: al potenziamento del tempo orario da riservare ad alcune discipline dei curricula particolarmente ostiche per l'allievo; alla progettazione di un'area curricolare complementare di istituto, aggiuntiva a quella obbligatoria; alla promozione di corsi, stage, esperienze culturali e ricrea-

tive coerenti con le finalità e gli obiettivi generali della scuola; all'adozione di esperienze di apprendimento interdisciplinari; alla realizzazione della cosiddetta 'area di progetto'; alle attività di accoglienza, monitoraggio, recupero, tutoring e simili; all'uso delle nuove tecnologie nell'insegnamento ecc.

Autonomia didattica, tuttavia, richiama in maniera spontanea il problema del rapporto fra tre diritti: quello della libertà di insegnamento del docente e della scuola, l'altro della libertà di apprendimento dell'allievo e delle famiglie e, infine, l'ultimo, della libertà della comunità nazionale, rappresentata nelle istituzioni della Repubblica e, per la scuola, segnatamente dallo Stato, con il suo Ministero della P.I., di dettare traguardi educativi e culturali da raggiungere, validi per tutti, ai fini del 'bene comune'. Con una formula molto significativa, il comma 9 si apre riconoscendo che l'autonomia didattica è il risultato del bilanciamento di queste tre modalità del diritto di libertà, del resto tutte e tre costituzionalmente garantite (rispettivamente agli artt. 21 e 33, comma 1; 21, 29, 30; e 5, 33, comma 2 della Costituzione). Dispone, infatti, che "l'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere". La formulazione è talmente rilevante che non si vede perché la legge l'abbia collocata solo nel comma dedicato all'autonomia didattica. Non si vedono, infatti, argomenti per non estenderla anche alle

limiti delle altre forme di autonomia riconosciute alle istituzioni scolastiche (finanziaria, organizzativa e di ricerca/sviluppo). Sarebbe stato, quindi meglio se fosse stata inserita in apertura dell'art. 21, come chiave orientativa per la lettura corretta di tutte le disposizioni e le azioni comandate dall'art. Niente impedisce, comunque, che si possa ovviare alla circostanza, tenendo ben presente questo criterio generale in sede di redazione dei Regolamenti ministeriali, attuativi dell'autonomia.

Autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo (comma 10). Questo tipo di autonomia ha la sua matrice negli artt. 2 e 3 del DPR 419 del 1974, ora confluiti negli artt. 277 e 278 del DL 16 aprile 1994, n. 297. Nello scenario istituzionale che si va delineando, tuttavia, esso risulta particolarmente esaltato. Nella situazione attuale, per esempio, una scuola che, a livello organizzativo e didattico, avesse inteso modificare l'orario settimanale delle lezioni; oppure rompere alcune cattedre (classico il caso della cattedra di Italiano, Latino, Greco, Storia e Geografia del Ginnasio); far ruotare i docenti di cattedre del biennio superiore anche sul triennio e viceversa; far lavorare i docenti in compresenza; rendere curricolari esperienze di stage; lavorare per gruppi invece che per classi ecc. doveva attivare la complessa procedura prevista dall'art. 278 del DL 297/94 (progetto della sperimentazione; obiettivi che si intendono verificare con la sua adozione; pareri vincolanti non solo degli organi collegiali di istituto ma anche del Consiglio scolastico provinciale, degli IRSSAE e infine autorizzazione, con un'apposito decreto, da

parte del Ministero della P.I.). Nella nuova situazione, le decisioni su tutti questi aspetti didattici ed organizzativi ricadono sulla responsabilità esclusiva degli organi collegiali di istituto. In particolare, sulle capacità professionali dei docenti. Resta fisso il vincolo che vieta alle scuole di modificare quanto costituisce riserva di competenza dello Stato. Tutto il resto, tuttavia, deve nascere dalla capacità della scuola di adire soluzioni scientificamente autentiche e professionalmente affidabili. Per questo, da un lato, la scuola può "stipulare convenzioni" con le Università "allo scopo di favorire attività di aggiornamento, di ricerca" (oltre che per promuovere "l'orientamento scolastico ed universitario" degli allievi). Dall'altro lato, potrà usufruire del contributo degli IRRSAE, del CEDE, della BDP e delle "scuole ed istituti a carattere atipico" (parte I, titoli II, capo II del D.lgs 297/94) "riformati come enti finalizzati al supporto dell'autonomia".

Condizioni per l'acquisizione dell'autonomia

Il comma 3 condiziona il conferimento dell'autonomia delle scuole ad un piano di razionalizzazione della rete scolastica. Si tratta di prevedere istituzioni scolastiche consistenti, anche "unificando tra loro" scuole di ordini e gradi diversi. Sono previste deroghe comunque per le scuole poste in province con un terzo di territorio montano e nelle quali esistano problemi di viabilità.

L'acquisizione dell'autonomia e delle sue forme di attuazione non sarà, comunque, immediata per tutte le scuole della

penisola. Il comma 4, infatti, introduce il criterio della gradualità: tutte le scuole italiane saranno autonome soltanto entro l'anno scolastico 2001-2002. Cominceranno quelle che già possono vantare il rispetto dei criteri di dimensionamento stabiliti nel piano di razionalizzazione e che hanno già potuto maturare esperienze in proposito attraverso la sperimentazione. Per le altre, il processo di razionalizzazione dimensionale, sarà accompagnato "da apposite iniziative di formazione".

Supporti per l'autonomia

Il primo supporto riguarda la struttura e le funzioni dell'amministrazione. Gli artt. 12 e 13 della legge ridefiniscono, infatti, i compiti dell'amministrazione centrale e periferica della P.I. Ora essa mantiene la maggior parte dei compiti di gestione della scuola sui piani finanziario-amministrativo, organizzativo e di ricerca-sperimentazione (organici, stipendi, tempistica del lavoro scolastico, sua logistica, autorizzazioni per le sperimentazioni ecc.). Nella prospettiva dell'autonomia, invece, si sgravano di questi 'poteri', trasferiti alle scuole, ed assume compiti di programmazione, di monitoraggio-sostegno delle attività delle scuole e, infine, di controllo.

Il secondo è costituito (comma 15) dalla riforma e dal potenziamento degli organi collegiali nazionali e territoriali (in dettaglio, il CNPI, i Consigli scolastici provinciali e distrettuali). La legge, come è noto, non dice nulla della riforma degli organi collegiali di istituto. Rimanda il problema ad altro provvedimento legislativo. Sottolinea, tuttavia, che l'autonomia delle scuole non può dispiegarsi senza

una ridefinizione dei compiti e delle competenze degli organi collegiali scolastici nazionali e territoriali in rapporto alle nuove funzioni assegnate all'Amministrazione centrale e periferica della P.I., per un verso, e agli enti locali, per l'altro verso.

Il terzo supporto si riferisce alla formazione e all'aggiornamento del personale. Abbiamo già accennato al ruolo che sarà svolto dagli IRSSAE, dal CEDE e dalla BDP, appositamente rinnovati negli scopi, nella composizione e nelle funzioni (comma 10), nonché dalle convenzioni con le Università (comma 12) e dalle iniziative di formazione promosse dall'Amministrazione in tempi contestuali alla concessione dell'autonomia (comma 4).

L'ultimo supporto, infine, è, da un lato, rintracciabile nella riqualificazione della figura del preside (comma 16). Ai capi di istituto, si riconosce "la qualifica dirigenziale, contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia da parte delle singole istituzioni scolastiche" e alla "frequenza di un apposito corso di formazione". Essi sono chiamati a svolgere "autonomi compiti di direzione, di coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, di gestione di risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati".

Dall'altro lato, si collega all'"individuazione di nuove figure professionali del personale docente" che, pur non pregiudicando l'unicità della funzione dirigente del preside, entreranno tuttavia a far parte del suo staff di direzione (sempre comma 16). D'altra parte, la revisione delle forme di reclutamento dei dirigenti scolastici annunciata nel punto c) del

comma citato, implica che prima di accedere al corso-concorso biennale per ottenere la qualifica dirigenziale si siano già svolte esperienze di partecipazione agli staff di direzione.

La legge 59/97 e il suo contesto

È probabile che leggendo il disposto dell'art. 21 della legge in questione, presidi, docenti, studenti e genitori siano portati ad indirizzare la propria attenzione prevalentemente sugli aspetti più immediatamente professionali dell'autonomia delle scuole. E che facciano una lettura soltanto o soprattutto interna dell'articolo stesso.

La tendenza è comprensibile. Del resto, già a questo livello, come si è potuto constatare, emergono rotture vere e proprie con i modi tradizionali di interpretare e di agire la funzione docente, da un lato, e l'organizzazione della scuola, dall'altro. C'è dunque materiale di azione e di riflessione professionale che basta ad alimentare per anni le preoccupazioni e gli impegni del personale in servizio nella scuola.

Una lettura soltanto interna e letterale dell'art. 21, tuttavia, rischia di deformare la prospettiva dell'autonomia delle scuole. Soprattutto, non evidenziando le relazioni che la connettono ad altri provvedimenti di cui si discute e che è necessario far anch'essi maturare sul piano legislativo, impedisce di cogliere fino in fondo sia i complessi significati di cui è, allo stesso tempo, causa ed effetto. L'autonomia delle scuole, infatti, è ben più che un modo diverso di lavorare della scuola e dei docenti. Oppure, se si vuole incre-

mentarne la considerazione, di un modo per aumentare l'efficacia e l'efficienza di un'istituzione, quella scolastica, che, impostata sul tradizionale modello piramidale-burocratico, si rivela, invece, da tempo, sclerotizzata e fallimentare. Si può dire, al contrario, che, pur non negando di presentarsi anche sotto i due aspetti appena menzionati, prefiguri sia una autentica riforma istituzionale, e non certo delle meno importanti che questa XIII legislatura è impegnata ad introdurre nel nostro ordinamento, sia, se si attuano, nel tempo, senza reticenze e compromessi riduttivi le premesse che contiene, una straordinaria occasione di rinnovamento sociale, civile, morale, culturale e pedagogica del nostro Paese.

Ci si accorge dell'impegnativa circostanza se si ha la pazienza di leggere i contenuti dell'art. 21, progressivamente, in stretta connessione con i seguenti altri elementi.

Anzitutto con l'ispirazione e l'architettura amministrativo-istituzionale disegnata da tutti gli altri articoli che compongono il provvedimento Bassanini e all'interno del quale si colloca l'art. 21.

In secondo luogo, con le proposte di riforma degli organi collegiali di istituto, presentate da quasi tutti i gruppi parlamentari e che il Parlamento si è impegnato a trasformare in legge entro l'anno, comunque contestualmente all'emanazione dei Regolamenti di attuazione dell'autonomia (cfr., per il Polo, primo firmatario il sen. Brienza, il disegno di legge n. 1169 presentato al Senato il 1 agosto 1996 e la proposta di legge n. 2226, prima firmataria l'on. Aprea, inoltrata alla Camera il 17 settembre 1996;

per l'Ulivo, la proposta di legge n. 2665 presentata l'8 novembre 1996, ma, in realtà, perfezionata e resa pubblica nel marzo scorso.

In terzo luogo, con lo schema di documento predisposto dalla Commissione istituita con D.M. 4 luglio 1996 per l'attuazione dell'art. 33, comma 4 della Costituzione e reso pubblico il 10 marzo 1997; in pratica con l'improcrastinabile appuntamento di una legge sulla parità, promesso in campagna elettorale dalla coalizione dell'Ulivo e del resto già configurato in alcune iniziative di legge parlamentari (cfr., per esempio, il disegno di legge n. 595, presentato al Senato il 28 maggio 1996, dal PPI, primo firmatario il sen. Leopoldo Elia, ex presidente della Corte costituzionale; ma, nondimeno, la proposta di legge n. 3414, presentata alla camera dei Deputati il 13 marzo 1997, da Forza Italia, primo firmatario l'on. Silvio Berlusconi, ex presidente del Consiglio dei Ministri nella precedente legislatura).

In quarto luogo, con i risultati della Commissione tecnico-scientifica costituita con i Dd.Mm. n. 296 e 382 del 1996 allo scopo di suggerire articolazione e compiti di un Sistema o di un Servizio nazionale di valutazione (a suo tempo anticipato dall'art. 8 del D.lgs n. 35 del 12 febbraio 1993, poi confluito nell'art. 603 del D.lgs. 297/94); risultati resi noti nel gennaio scorso.

Infine, con le nuove letture di filosofia politica e di diritto costituzionale che si stanno affermando per governare in maniera democratica e non regressiva i cambiamenti tipici della società complessa in un'epoca di crisi irreversibile del

Welfare State e dello statalismo.

Per la sua intuibile ampiezza, rimandiamo l'approfondimento di quest'ultimo punto al libro *L'autonomia delle scuole*. Motivazioni, problemi e prospettive recentemente edito dall'Ed. La Scuola di Brescia. Ci soffermiamo, invece, sugli altri, con una lettura integrata, proprio per non semplificare un appuntamento che, invece, risulta strategico non solo per il modo di lavorare e di essere della nostra scuola nel prossimo millennio, ma anche, e forse, soprattutto, per la qualità della democrazia che siamo chiamati a costruire.

Perché l'autonomia delle scuole nell'articolo Bassanini

Può sorprendere il fatto che il progetto dell'autonomia delle scuole sia contenuto (come Capo IV) in una legge che:

- conferisce alle regioni e agli altri enti locali (province, comuni, comunità montane ecc.) funzioni e compiti attualmente svolti dallo Stato e dalle sue amministrazioni (Capo I);

- riforma le pubbliche amministrazioni statali in senso coerente, da un lato, con l'aumento dei poteri delle autonomie locali e, dall'altro lato, con il criterio del decentramento amministrativo (Capo II);

- semplifica l'azione amministrativa, delegificandola per moltissimi aspetti, allo scopo di aumentarne l'efficacia e l'efficienza (Capo III).

La collocazione può, a prima vista, apparire eccentrica perché le istituzioni scolastiche non sono 'enti locali' e l'autonomia delle scuole è concetto ben diverso da quello di 'decentramento amministrati-

vo' e, pure, dal semplice miglioramento della funzionalità dell'azione amministrativa attraverso lo snellimento di procedure e un più largo processo di delegificazione (privilegio dello strumento normativo 'Regolamento' su quello più complesso della legge).

Ad un'analisi meno superficiale, tuttavia, l'accostamento del tema 'autonomia delle scuole' agli altri non appare accidentale. Si possono individuare almeno quattro ragioni per giustificare questa valutazione. Quattro ragioni che dimostrano come la collocazione dell'autonomia delle scuole in parallelo agli altri provvedimenti disposti dalla legge 59/97 sia la manifestazione, per certi aspetti implicita e per altri chiaramente dichiarata, di un modo di considerare i rapporti tra società e Stato, tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni (PP.AA.) purtroppo finora poco frequentato.

Il nuovo rapporto centro-periferia

La legge Bassanini ridefinisce al Capo I il rapporto tra Stato ed autonomie locali e al Capo IV quello tra lo Stato e le istituzioni scolastiche autonome. Un ruolo strategico è svolto dall' art. 1 (in particolare dai commi 2, 3 e 4). Finora, la maggior parte delle leggi di trasferimento di competenze dal centro ad organismi periferici elencavano in dettaglio quali materie tradizionalmente svolte dallo Stato e dalle sue amministrazioni dovevano essere 'delegate' alla periferia. L'art. 1, al contrario, capovolge l'impostazione. Elenca le materie che restano riserva dello Stato e delle sue amministrazioni e consacra, perciò, il principio che tutto il

resto, cioè quanto non è indicato come esplicita riserva statale, è compito e potere ordinario e, aspetto ancora più importante: originario, delle autonomie, nel nostro caso delle autonomie locali e di quelle scolastiche.

A proposito di autonomia delle scuole, l'art. 1, comma 3, punto q della legge mantiene alle competenze dello Stato la definizione degli ordinamenti scolastici, dei programmi, dell'organizzazione generale dell'istruzione e dello stato giuridico del personale. Come si vede, tutte 'norme generali' che, come tali prefigurano, a 50 anni dalla sua stesura, l'attuazione dell'art. 33, comma 2 della Costituzione, che, certo, non era stato scritto per mantenere, come è avvenuto finora, a riserva di legge o di decreti ministeriali materie riguardanti la gestione perfino minuta degli istituti scolastici.

Lo Stato, quindi, detta gli indirizzi di studio, i curricoli, i modi ed i tempi generali della valutazione e degli esami, i programmi di apprendimento (nel senso di definire i risultati attesi dagli alunni e le prestazioni standard di competenza, sulle quali condurre le verifiche di qualità da parte del Servizio Nazionale di Valutazione), il numero minimo e massimo del rapporto docenti/alunni, gli obblighi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti collettivi, il numero dei giorni annuali di lezione, i diritti e i doveri di docenti, allievi e genitori.

Nell'art. 21, capo IV, poi, analogamente a quanto ribadito nel capo I in tema di conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali, lo Stato riconosce di esclusiva competenza delle istituzioni scolastiche tutto il resto, ovvero le scelte

di "gestione" amministrativo-finanziarie, organizzative, didattiche e di ricerca-sperimentazione, necessarie per attuare, raggiungere e rispettare, in ogni scuola, i vincoli nazionali che esso stabilisce.

Le Amministrazioni da 'imponenti' a 'serventi'

Tutti sappiamo che il processo di unificazione del nostro Paese, nell'ottocento e poi anche nel novecento, non è stato il frutto di un parallelo processo di unificazione sociale e culturale. La strada scelta, per varie ragioni, fu quella prima politico-militare (le campagne di annessione) e subito dopo amministrativa. Le burocrazie statali, non i cittadini, la società e le sue articolazioni, quindi, hanno guidato e realizzato il processo di unificazione italiana. Il risultato di questa dislocazione, per l'argomento che ci interessa, è stato duplice.

Da un lato, si è finito per attribuire soprattutto allo Stato e alle sue amministrazioni il compito di creare, governare e gestire la maggior parte delle istituzioni sociali (industria, territorio, salute, istruzione, mass media, cultura ecc.) necessarie per soddisfare i bisogni ed i diritti dei cittadini e degli altri organismi sociali che essi liberamente costituiscono. Quasi che l'azione amministrativa statale potesse o dovesse surrogare la ricchezza di quella, sociale, dei soggetti individuali e collettivi invece chiamati ad 'inventare' in prima persona e a 'praticare responsabilmente' industria, territorio, salute, istruzione, mass media, cultura ecc.

Dall'altro lato, si sono sedimentate abitudini che hanno portato ad identifica-

re il servizio delle istituzioni amministrative statali con l'azione amministrativa o, il che è lo stesso, la ragione delle istituzioni amministrative dello Stato (dare risposta ai bisogni ed ai diritti dei cittadini e delle loro aggregazioni sociali) con il dispiegamento dell'azione amministrativa in quanto tale (l'atto amministrativo trasformato da mezzo in fine). Da cui, poi, il diffuso formalismo burocratico e la lamentata pratica dell'autoreferenzialità nel funzionamento della pubblica amministrazione.

Ben diverso, invece, è stato il quadro introdotto della Costituzione formale del 1948.

Per il primo aspetto, essa ribadisce (art. 1 e 2 della Costituzione, e l'intera parte I) che il potere costituente di qualsiasi istituzione della Repubblica (scuola, impresa, giustizia, sanità, ordine pubblico ecc.) non risiede nell'amministrazione statale, e nella sua forza tecnico-professionale o, peggio, politica, ma nel protagonismo dei cittadini, intesi sia come singoli sia come formazioni sociali (famiglia, parrocchia, quartiere, comune, provincia, regione, ente morale, sindacato, cooperativa, partito...) "ove si svolge la loro personalità". L'amministrazione statale, in questa prospettiva, è solo uno strumento 'tecnico', ancorché affidabile e prezioso, al servizio dei cittadini e delle formazioni sociali, e della soddisfazione dei loro diritti e delle loro aspirazioni. Serve la democrazia e le sue dinamiche, non ne è il suo giudice esterno o il suo demiurgo.

L'azione amministrativa, anche quella professionalmente più sofisticata, non è mai né autoreferenziale né, a diversi

titoli, 'imponente': trova, invece, la propria autenticazione nell'essere strumento 'servente' i diritti democratici ed ai bisogni di affermazione e di crescita dei cittadini e delle formazioni sociali nelle quali essi svolgono la loro personalità. La sua qualità si misura quindi non soltanto sull'efficienza procedurale che riesce ad esprimere (se mai ci riesce), ma anche sull'efficacia con cui corrisponde alle esigenze dei cittadini e della società. Sul bene dei cittadini e della società oltre che sul giusto, si potrebbe dire in termini di dibattito tra comunitaristi e contrattualisti. Pare questo il significato più autentico di quel "buon andamento" e di quella "imparzialità" della pubblica amministrazione di cui parla l'art. 97 della Costituzione e soprattutto di quell'essere "al servizio esclusivo della nazione" con cui si apre l'art. 98 della nostra Carta fondamentale.

Per favorire il perseguimento dei due aspetti segnalati, la Costituzione ha, per il primo, pensato di "riconoscere e promuovere" le autonomie locali e l'autonomia delle formazioni sociali in generale, tra cui la comunità scolastica (art. 2 e 5). È una scelta che presenteremo meglio nel prossimo punto. Per il secondo aspetto, ha pensato, tuttavia, di "adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento". Quindi, di organizzare le amministrazioni dello Stato al 'servizio' delle diverse forme di autonomia esistenti e, funzionalmente, il più vicino possibile, anche sul piano topologico, ai cittadini che ne hanno bisogno.

Questa seconda importante prescrizione costituzionale, tuttavia, non sarebbe

stata raccolta a sufficienza nel nostro Paese. Le amministrazioni statali, infatti, da un lato, avrebbero spesso continuato a considerarsi parallele alle autonomie e con esse concorrenziali, non 'serventi' le loro esigenze. Dall'altro lato, sarebbero rimaste quasi sempre legate ad un'ottica 'romana' (nel senso di centralistica). Soprattutto fino ad una decina di anni fa, quando è però cominciata una lenta, vischiosa, spesso contraddittoria, ma significativa inversione di tendenza. Ne sono stati segni la legge 23 agosto 1988, n. 400 sulla delegificazione di molti adempimenti; l'importante e tuttora per molti aspetti ancora inapplicata legge 7 agosto 1990, n. 241 sulla trasparenza degli atti amministrativi; il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 sulla riorganizzazione della P.A.; e, infine, la legge 11 luglio 1995, n. 273, da cui sono scaturiti i decreti che obbligano le diverse PP.AA., tra cui anche quella scolastica, ad adottare la Carta dei Servizi che i cittadini che se servono hanno il diritto di reclamare da loro.

Il provvedimento Bassanini accelera questo importante processo di trasformazione di tutte le amministrazioni statali da 'finali' ed 'autoreferenziali' a 'serventi' e 'rendicontanti' verso i cittadini e la società, con le sue diverse 'autonomie'. Una piccola 'rivoluzione', se andrà a buon fine.

La decisione di inserire in tale provvedimento (cfr. gli artt. 11 e 12) gli ultimi elementi necessari per procedere ad una riforma non cosmetica e neocentralistico-burocratica della Pubblica Amministrazione assume, perciò, un significato paradigmatico. Inoltre, ribadire che serve anche nel caso della P.I. un'Amministrazione che non pretenda di 'comandare'

sulle scuole autonome (cfr. la concessione tra gli artt. 11 e 12 e l'art. 21), gestendole, ma che si organizzino in maniera tale da mettersi a disposizione di ciascuna di esse, per perfezionare con consulenze tecniche, servizi di aggiornamento ed azioni di monitoraggio la loro capacità di promuovere educazione ed istruzione nel rispetto delle "norme generali" dettate dalla Repubblica, vuol dire essere consapevoli della circostanza di dover estendere questo modo di pensare ed organizzare il 'servizio' amministrativo a tutte le PP.AA. (sanità, giustizia, pubblica sicurezza, industria e commercio, cooperazione e servizi sociali ecc.). In questo senso, si definisce un'idea perfino plastica del nuovo modo di concepire i rapporti tra Stato e società civile, tra PP.AA. e cittadini.

Scuole ed enti locali: due distinte autonomie

La lettura materiale dell'art. 5 della Costituzione condotta in questi primi 50 anni di Repubblica ha per lo più portato a ridurre il significato dell'ultimo comma di tale articolo ("la Repubblica (...) adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze della autonomia") al primo ("la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali"). Come se il riconoscimento e la promozione delle 'autonomie locali' (comuni, province, regioni) esaurisse il riconoscimento e la promozione delle 'autonomie' sociali ed istituzionali possibili nel nostro Paese.

Questa metonimia, per la verità, non nasce a caso o per capriccio. Ci sono

numerose ragioni che la spiegano (sebbene, come cercheremo di argomentare, non la giustificino affatto).

La prima ragione si rintraccia nello stesso testo costituzionale. Esso è scarno di indicazioni che riguardino l'autonomia riferita ad organismi diversi dalle regioni, dalle province e dai comuni. All'autonomia di questi ultimi, la Costituzione dedica l'intero titolo V della parte seconda. Per il resto, invece, se è vero che parla in maniera diretta di autonomia per l'università (art. 33, comma 5) e, quasi diretta, per le confessioni religiose (art. 8), è molto reticente ad impiegare lo stesso termine per la famiglia (art. 29), le istituzioni scolastiche (art. 33, commi 2 e 3), l'assistenza (art. 38), il sindacato (art. 39), l'impresa (art. 41 e 46), la cooperazione (art. 45), i partiti politici (art. 49). Il vocabolo, in questi casi, risulta per alcuni aspetti contiguo, per altri sostitutivo e per altri ancora sovrapposto a quello di libertà. Un lavoro di corretta ermeneusi dell'intero testo costituzionale, tuttavia, ha ormai dimostrato la necessità di riferirsi al concetto e al principio dell'autonomia anche a proposito di organismi diversi dagli enti locali, tipo, appunto, quelli prima elencati. La società evocata dal nostro testo costituzionale è, infatti, ricca di 'autonomie'. Lo Stato non si sostituisce ad esse, con le proprie amministrazioni; non le esautora. Esso, piuttosto, si pone al loro servizio, ne coordina l'azione, ne stimola lo sviluppo, ne controlla la funzionalità, in vista dell'ottimizzazione del bene comune. Queste consapevolezze, però, non sarebbero mai diventate 'cultura politica e giuridica' comune e non si

sarebbero ancora sedimentate in collettiva capacità di giudizio e di valutazione dell'azione istituzionale e normativa.

Una seconda ragione che spiega la riduzione del tema dell'autonomia a quello delle autonomie locali si può far risalire all'impostazione centralistica dello Stato ereditata dalla repubblica italiana dal fascismo e dal regno sabauda. Nonostante i 19 articoli della parte seconda, titolo V della Costituzione, infatti, dal 1948 ad oggi, si sono registrate corpose resistenze al riconoscimento del ruolo e dei poteri delle regioni, delle province e dei comuni. Deve far riflettere la circostanza che le regioni a statuto ordinario siano state introdotte nel nostro ordinamento 22 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con la legge 16 maggio 1970, n. 281. Inoltre, che l'autonomia degli enti locali nel loro complesso abbia dovuto attendere la legge 141 del 1990 per vedersi regolamentata secondo potenzialità degne di nota e secondo criteri di netta discontinuità con una normativa risalente, addirittura, al periodo umbertino. C'è stata, in altri termini, una consistente diffidenza 'statalista' nei confronti delle autonomie locali. Diffidenza talvolta trasformata anche in 'illuministica' tutela. Emblematico, per esempio, in campo scolastico, il caso dell'istruzione professionale. L'art. 117 della Costituzione e la legge 845 del 1978 l'avevano prevista promossa e gestita dalle regioni. In nome dell'inadeguatezza delle regioni ad assumersi questo compito certo impegnativo, lo Stato ha, al contrario, delegato loro soltanto la formazione professionale. E non solo si è riservato l'ampio settore dell'istruzione professionale (circa il

30% della scuola italiana), ma lo ha potenziato a tal punto da rendere sempre più complessa l'ipotesi di un suo trasferimento alle regioni. Non sorprende, quindi, che, in questo contesto, lo sforzo condotto dagli enti locali (e dalle forze politiche e culturali che ne hanno, a volta a volta, rappresentato le istanze) per rivendicare la pienezza dei loro poteri, peraltro costituzionalmente garantiti, abbia, per così dire, creato un equivoco: scambiare la realizzazione del programma delle autonomie locali per la realizzazione del ben più articolato programma costituzionale relativo al potenziamento delle più diverse forme sociali di autonomia.

Infatti, ed è la terza spiegazione della metonimia che prima si rilevava, la politica e la legislazione degli ultimi 20 anni ha perlopiù trascurato la promozione organica di autonomie diverse da quella degli enti locali. L'autonomia universitaria, sebbene, come si accennava, esplicitamente prevista nell'art. 33 della Costituzione, è stata avviata soltanto con la legge 11 luglio 1980, n. 382, perfezionata con la legge 23 novembre 1991, n. 341, ma tutt'altro che completata. Una normativa sul diritto di famiglia coerente con il testo costituzionale è del 1975, ma essa ha poco sviluppato le dimensioni istituzionali che conseguono al riconoscimento della famiglia come soggetto di autonomia sociale. La legge sulle organizzazioni non profit e sul volontariato concepito come soggetti istituzionali di autonomia è recentissima (art. 3, commi 186, 187, 188 della legge 23 dicembre 1996, n. 662). D'altra parte, si è ancora in attesa di una legge che regolamenti l'art. 39 e 46 della Costituzione. E si potrebbe continuare.

Nella stessa scuola, se esiste una ricca produzione normativa per la tutela dei diritti individuali soprattutto dei docenti, ma anche dei genitori e degli studenti, manca quasi del tutto una normativa che la consideri soggetto di diritto in quanto istituzione e/o comunità. Appunto avviata all'autonomia e degna in quanto istituzione di questa qualificazione.

La riduzione del problema dell'autonomia a quello dell'autonomia degli enti locali è stata, in questo modo, per un certo periodo, così esclusiva da palesarsi quasi assoluta.

In sede di II Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (1992, XI legislatura, dopo la I Commissione del 1983, IX legislatura) si fece, infatti, strada un'ipotesi di riforma del nostro Stato in senso fortemente regionalista. Per motivi diversi, concordavano su questa impostazione le proposte sia della sinistra storica (del vecchio PCI poi PDS) sia del più recente movimento politico della Lega Nord.

L'ipotesi, in campo scolastico, diversamente da quanto disposto dall'art. 33 della Costituzione, comma 2, prevedeva lo smembramento del sistema nazionale di istruzione in tanti sottosistemi regionali e la subordinazione della scuola agli enti locali. Al Ministero della P.I. nazionale si sostituivano sostanzialmente le regioni. Ogni Regione, poi, decideva se e come organizzare la gestione dell'intero sistema di istruzione da essa dipendente: se mantenerla integralmente nelle proprie mani, se delegare competenze e funzioni agli altri enti locali, se invece delegare competenze e funzioni alla scuola stessa e ai suoi organismi di

gestione.

La legge Bassanini 59/97, invece, fa piazza pulita di queste letture riduttive del dettato costituzionale. Segna un'inversione di tendenza. Senza alcuna incertezza, distingue tra autonomia degli enti locali e autonomia delle scuole e riconosce che esse sono, si passi il bisticcio, due 'autonomie autonome, non gerarchizzate né gerarchizzabili'.

Riconosce la opportunità di una loro integrazione funzionale (art. 12, 13 e 21 comma 16 e 18), ma non in termini di 'dipendenza', bensì di relazione attraverso lo strumento dei cosiddetti 'accordi di programma' (legge 23 agosto 1988, n. 400) tra Stato, enti locali ed ora anche scuole autonome.

Conferma, in questo modo, di essere collocata nella prospettiva costituzionale di una società interamente organizzata sulle 'autonomie' e sulla loro valorizzazione.

Il principio di sussidiarietà

Gli storici del diritto hanno individuato in San Tommaso uno dei primi teorizzatori del principio di sussidiarietà.

Nell'ottocento, il vescovo Wilhelm Emmanuel barone von Ketteler lo ha riproposto nei suoi interventi prima al Parlamento di Francoforte nel 1848 e poi, tra il 1871 e il 1873, quando fu deputato al Reichstag.

Il principio di sussidiarietà è diventato uno dei motivi ispiratori della presenza sociale e politica dei cattolici.

Lo si ritrova nel pr. 36 della *Rerum novarum* di Leone XIII (1891).

Nel 1931, la *Quadragesimo anno* di

Pio XI, al pr. 80, così lo definisce: "come non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle o assorbirle".

Più vicino a noi, la *Pacem in terris* di Giovanni XXIII, del 1963, estende il principio (pr. 48) a criterio di azione e di organizzazione delle comunità politiche internazionali.

Nella Istruzione della Sacra Congregazione per la dottrina della fede intitolata *Libertà cristiana e liberazione* (1986), è così formulato (pr. 73): "né lo Stato né alcuna società devono mai sostituirsi all'iniziativa e alla responsabilità delle persone e delle comunità intermedie in quei settori in cui esse possono agire, né distruggere lo spazio necessario alla loro libertà".

È richiamato, infine, nella *Centesimus annus* (1991, pr. 48).

Ci siamo limitati alle dichiarazioni più ufficiali. L'idea che sia necessario valorizzare compiti e funzioni peculiari di ogni 'formazione sociale' (famiglia, chiesa, comune, ente morale, università, gruppo mutualistico, impresa ecc.) senza avocare gli uni e le altre ad organismi diversi e/o superiori a ciascuna di esse (in particolare lo Stato, con le sue Amministrazioni) è

stata, comunque, un patrimonio comune a personaggi diversissimi della cultura e dell'azione politica e sociale dei cattolici italiani e stranieri (da Toqueville a Rosmini, da Minghetti a Sturzo, da Maritain a filosofi contemporanei come Koslowski, da Toniolo a Novak).

Questa prospettiva è apparsa, in ogni caso, così persuasiva da ispirare anche una parte non irrilevante del Trattato di Maastrich (art. 3b), firmato dai 12 Paesi UE, nel 1992 ("nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la EU ... interviene soltanto, se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione privata non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri").

La sua fortuna, secondo autorevoli commentatori, dipenderebbe dal fatto di prefigurare una società alternativa sia all'individualismo liberistico (che vuole verticalizzare, senza mediazioni sociali, i rapporti tra i cittadini e lo Stato, tra gli individui e il mercato) sia al collettivismo (che pretende di uniformare i comportamenti di tutti i cittadini e l'intera dinamica sociale sotto l'egida di 'universali' astratti come la classe, lo Stato, il mercato 'sociale'); due formule oggi in crisi, se non fallite, per gli 'effetti perversi' che hanno determinato.

Il principio di sussidiarietà designa, infatti, un'organizzazione sociale e politica basata su tre principi pratici generali.

Il primo implica che, per affrontare e risolvere qualsiasi problema sociale e politico, è indispensabile ricorrere al contributo e alla responsabilità dell'unità sociale che si trova più vicina al problema stesso. Per fare un esempio molto povero, se si desidera tener puliti i marciapiedi,

non bisogna richiedere l'intervento dello Stato e di una sua Amministrazione; meglio ricorrere alla responsabilità delle famiglie che abitano gli stabili che vi si affacciano.

Il secondo presuppone che le diverse formazioni sociali esistenti in una società non ricevano diritti e doveri dallo Stato, sia esso visto nella forma del Leviatano hobbesiano sia esso considerato in quella della volontà generale rousseauiana, ma li posseggano per sé. In altre parole, siano dotate originariamente di autonomia, cioè della capacità di darsi e di riconoscere, relazionalmente, reciprocamente, norme. Lo Stato non 'concede' diritti e doveri, perciò, alle diverse formazioni sociali: li riconosce ad esse inerenti e li norma soltanto nella prospettiva del bene comune (passaggio da un regime giuridico concessorio ad uno normativo).

L'ultimo principio comporta il ridimensionamento di un'organizzazione sociale che sia basata sull'astratto potere redistributivo dello Stato (il giusto) oppure sullo scambio puramente economico di mercato (l'utile) per privilegiare, invece, quella nella quale trovi spazio lo scambio socio-relazionale dotato di senso e che sia espressione della reciprocità, anche affettiva, tra individui e tra formazioni sociali (il bene). Ciò non significa respingere il giusto e l'utile, ma collocare questi due valori dentro ciò che le persone ed i gruppi sociali sentono e vivono come buono per sé e per gli altri. Diversamente, si potrebbe dire che, in base a quest'ultimo principio, si intende costruire una società meno statalizzata e mercificata e, invece, più ri-persona-

lizzata e socio-relazionale.

Al di là di quanto può a prima vista apparire, questi discorsi non sono evasivi rispetto alla comprensione più approfondita delle ragioni che spiegano la collocazione dell'autonomia delle scuole (art. 21) nel più vasto contesto della legge Bassanini.

Non lo sono perché, da un lato, la legge in questione si presenta nel suo complesso come un modo per realizzare un po' più e meglio la forma di Stato e di rapporto Stato-società che avrebbe già dovuto esserci da tempo, se non si fosse fatta prevalere la Costituzione materiale su quella formale. La nostra Carta fondamentale, infatti, sebbene mai nomini il principio di sussidiarietà, sembra pienamente presupporlo ed anzi esigerlo, quando delinea i rapporti tra Stato e società civile e, all'interno di questo grande tema, tra Stato e istituzioni scolastiche.

Non lo sono, inoltre, dall'altro lato, perché l'art. 4 della legge, dedicato ai criteri che le regioni devono impiegare nei conferimenti delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione alle province, ai comuni e agli altri enti locali, pone al primo posto proprio il rispetto di quello della sussidiarietà. Richiamo non inutile, visto che spesso, finora, il decentramento di competenze statali alle regioni si è di fatto risolto in un neocentralismo regionale, con una moltiplicazione per 20 della logica statalistica che si intendeva superare. Come sottolinea il punto a) del comma 3 dell'art. 4, si tratta, infatti, per le regioni, di attribuire "i compiti e le funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e

organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati (sottolineatura nostra)". Linguaggio di impronta burocratica, ma chiaro nel ribadire che non si possono mantenere prerogative a livelli superiori che possono benissimo essere esercitate a livelli inferiori, quelli più vicini ai cittadini e alle formazioni sociali in cui essi vivono.

Il discorso sulla sussidiarietà, infine, aiuta a comprendere il significato dell'autonomia delle scuole nel contesto della legge Bassanini perché se è vero, come è vero, che quest'ultima si sforza di restaurare, in tema di rapporti Stato-società, la Costituzione formale e, nel dettare i principi con cui procedere ai conferimenti dei poteri regionali agli enti locali territoriali, impone come prioritario quello di sussidiarietà, non si può pensare che ipotizzi di cambiare impianto istituzionale ed ispirazione socio-politica quando giunge a normare l'autonomia delle scuole.

Il principio di sussidiarietà, dunque, dovrebbe essere costitutivo anche del rapporto particolare che viene ad instaurarsi tra Stato e istituzioni scolastiche. Se un principio di questa portata vale per i conferimenti delle regioni agli enti locali territoriali, a maggior ragione vale per tutti gli altri generi di conferimenti previsti dalla legge, tra cui, ovviamente quelli alle scuole. È lecito, quindi attendersi Regola-

menti attuativi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ispirati al criterio generale di non mantenere a livello superiore, cioè a livello di Amministrazione centrale della P.I. o delle sue rappresentanze o articolazioni periferiche regionali o provinciali o addirittura comunali (artt. 11 e 12) compiti, funzioni e prerogative che possano, invece, essere benissimo esercitate a livelli inferiori; in particolare, a livello di consigli di classe, di consigli di istituto, di collegio dei docenti, di assemblee dei genitori di classe e di istituto.

Inutile sottolineare che la circostanza obbliga ad una riforma degli organi collegiali di gestione e di partecipazione esistenti nella comunità scolastica. E obbliga pure a procedere a questa incombenza non sposando logiche, come quelle neocorporative o tecnocratiche, incompatibili con una visione dei rapporti tra Stato, Amministrazione e ricchezza della società civile, fondati sul principio di sussidiarietà.

Per una sintesi

Le conclusioni che si possono ricavare dai criteri del nuovo rapporto tra Stato e società, avanzati dalla legge 59/97, al caso specifico dell'autonomia delle scuole si possono riassumere come segue.

Anzitutto, lo Stato ha compiti di indirizzo e di controllo sulle scuole, non di gestione. In altre parole, per un verso, detta gli obiettivi e gli indirizzi generali a cui ogni scuola è obbligata ad improntare la propria autonoma azione. Per l'altro verso, si attrezza in modo tale da poter controllare che tali obiettivi e indirizzi siano stati, e fino a che punto, effettiva-

mente raggiunti e rispettati dalle singole scuole. Per questo, gli organi di decisione politica democratica (le Camere, il Governo) devono poter contare sulla disponibilità di un'apposita struttura tecnico-amministrativa di supporto. Ogni istituzione scolastica, per converso, ha il diritto-dovere all'autonomia, nelle diverse forme che si sono considerate. Smette di essere considerata una propaggine periferica e gerarchicamente dipendente del Ministero della P.I. e diventa, a pieno titolo, un 'organismo' responsabile della propria offerta educativa e della qualità dell'istruzione che eroga.

Non per questo, in secondo luogo, l'Amministrazione statale della P.I. abbandona a sé stesse le istituzioni scolastiche negli autonomi compiti di gestione che si devono assumere; si organizza, infatti, in maniera tale da 'servirli' al meglio possibile e, in particolare, da impedire che si determinino sperequazioni di efficienza e di qualità nelle prestazioni del servizio educativo pubblico. In questo senso, deve, quindi, trasformarsi in un apparato di consulenza, di stimolo, di guida e di orientamento, non di gestione.

In terzo luogo, se le scuole non sono più un 'ufficio' in qualche modo periferico dell'Amministrazione dello Stato, non sono nemmeno da considerare un'articolazione gerarchica o funzionale delle autonomie locali; l'autonomia delle scuole, infatti, è diversa dalla precedente, ma altrettanto originaria e 'sovrana'; semmai, Stato, enti locali e istituzioni scolastiche sono chiamati ad integrare, attraverso appositi accordi di programma, le reciproche risorse e competenze per soddisfa-

re al meglio i bisogni individuali e sociali dei cittadini.

Infine, poiché la legge presuppone la concezione di una società e di un'organizzazione dello Stato e delle sue Amministrazioni basati sul principio di sussidiarietà, occorre considerare questo principio anche come l'organizzatore primario della vita delle scuole autonome e del sistema di istruzione nazionale.

Un sistema della autonomia delle scuole

La stretta connessione tra autonomia delle scuole e parità sembra a molti ed alcune volte forzata. Si sostiene, per esempio, che riconoscere l'autonomia finanziaria, didattica, organizzativa e di ricerca/sviluppo alle istituzioni scolastiche, siano esse statali che non statali, non significa affatto né che le scuole 'private' non statali siano 'pubbliche' e svolgano un 'servizio pubblico' uguale a quello delle scuole dello Stato né, tantomeno, che tali scuole debbano essere finanziate, nel loro funzionamento, dalla fiscalità generale della Repubblica. Esse, si sostiene, in quanto scuole, siano pure autonome nelle forme disposte dalla legge 59/97, ma non pretendano per questa ragione, proprio perché promosse da enti non statali e da privati, di poter rivendicare di diritto una parità di trattamento economico con quelle statali. Per irrobustire queste valutazioni, si ricorda il comma 3 dell'art. 33 della Costituzione ("Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato").

I sostenitori di questa ipotesi, invece,

sono, da un lato, disposti a riconoscere una parità giuridica tra scuole statali e non statali autonome. Nel senso che le une e le altre, a determinate ed uguali condizioni generali stabilite dalla Repubblica (può essere, oggi, il riferimento all'art. 1 e 21 della legge 59/97), possono rilasciare titoli aventi valore legale, essere sedi di commissioni d'esame, promuovere gli allievi alle classi successive, partecipare a progetti nazionali od UE in cui sono coinvolte le scuole statali ecc. Il riferimento normativo per questa scelta sarebbe il comma 4 dell'art. 33 della Costituzione ("Le legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali"). Dall'altro lato, proprio in considerazione della funzione 'pubblica' così svolta dalle scuole non statali autonome che chiedono ed ottengono la parità giuridica, se non tutti, almeno una parte dei sostenitori della parità giuridica sono anche disponibili a concedere alle scuole non statali autonome qualche finanziamento economico. Sottolineano, tuttavia, la differenza esistente tra concedere (regime concessorio) ed avere diritto (regime normativo).

Il disegno dell'autonomia delle scuole, tuttavia, nelle sue cause e nelle sue conseguenze culturali, pedagogiche, giuridiche e, soprattutto, istituzionali ed organizzative, sembra portare a maturazione, sul problema della parità tra scuole statali e non statali, cospicui argomenti per una ben diversa impostazione. In particolare, consentirebbe di poter formulare la

seguinte tesi.

Come ha ormai dimostrato un'ampia letteratura costituzionale, il senza oneri per lo Stato, si deve intendere nel senso che chiunque, ente o privato, può istituire scuole e predisporre l'allocazione senza per questo avere il diritto di essere, a questo scopo, finanziato dallo Stato. Se mai lo Stato si orientasse in questa direzione (come ha fatto, per esempio, con le scuole istituite dagli enti locali), lo decide per valutazioni di opportunità e di merito politico, non per obbligo: obbedendo ad una facoltà e non configurando la propria azione ad un dovere.

Una volta, tuttavia, che una scuola, da chiunque istituita, si disponga e si organizzi in modo tale da guadagnare la parità giuridica e, quindi, di assicurare agli allievi un "trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali", in altre parole, meriti di entrare a far parte del 'sistema pubblico di istruzione nazionale', ha il diritto non solo alla parità giuridica ma anche, e piena, a quella economica; ha il diritto, quindi, di essere finanziata dallo Stato nei modi e nelle forme che esso impiega per finanziare le scuole che ha istituito e che istituisce. Da questo punto di vista, in sostanza, la scuola non statale che abbia la parità è come se fosse una scuola statale, per gli allievi e le famiglie che la scelgono.

Vediamo di articolare meglio il discorso che può permettere di giungere a queste conclusioni e di trarle in nome della ricchezza della democrazia e dell'idea costituzionale dei rapporti tra sistema di istruzione, società e Stato, e non certo in nome della difesa di qualche interesse di parte.

Attributi del sistema di istruzione nazionale centralistico-statalistico

Il sistema scolastico che abbiamo ereditato dalla tradizione più antica (gli ultimi 150 anni) e recente (gli ultimi 30 anni) si caratterizza per la presenza di quattro elementi notevoli.

Monopolio statale - Non è il caso di rammentare le ragioni storiche che lo possono aver giustificato. Ce ne sono. Sono state ampiamente esplorate dalla storiografia. È un fatto, tuttavia, che il nostro sistema scolastico consideri ovvio e dovuto essere istituito, governato, gestito e controllato dallo Stato e dai suoi organi amministrativi. Gli artt. 'scolastici' della nostra Costituzione del 1948 sono stati, ad esempio, letti ed attuati all'interno di questo 'pensiero comune'. Si è così identificata la Repubblica che "detta norme generali sull'istruzione" (art. 33, prima parte del comma 2) con lo Stato che "istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi" (art. 33, seconda parte del comma 2). Analogamente, si è proceduto ad identificare l'istituzione di "scuole per tutti gli ordini e gradi" da parte dello Stato con la gestione delle stesse tramite l'Amministrazione centrale e periferica della P.I. Infine, si è ritenuto di far coincidere il compito della Repubblica di "aprire" la scuola a tutti (art. 34 della Costituzione, comma 1) con la dominante se non esclusiva azione dello Stato che "istituisce scuole statali aperte a tutti", mediante la sua Amministrazione centrale e periferica, e che dispone, allo scopo, adeguate provvidenze, se necessario compensative.

Impostazione piramidale - Il sistema

di istruzione che abbiamo ereditato e che la Costituzione materiale ha sanzionato è organizzato in maniera gerarchica. Il suo modello architettonico è la piramide. Dal Ministero ai provveditorati; dai provveditorati ai presidi; dai presidi ai docenti; dai docenti ai genitori e agli studenti. Di modello piramidale, ancorché rovesciato, si può parlare anche per i gradi di scuola: le scuole obbligatorie per tutti; quelle postobbligo, per una buona parte; l'istruzione universitaria per pochi. Ma la figura della piramide pare rappresentare anche la relazione tra gli ordini scolastici: il liceo classico conta più degli altri: sta al vertice della considerazione sociale, è frequentato da pochi; il liceo scientifico si colloca immediatamente sotto, nel prestigio, ed allarga un po' la propria base quanto a numero di frequentanti; seguono gli istituti tecnici, quindi i professionali. È sempre la figura della piramide, infine, che rende il rapporto di considerazione sociale, educativa e culturale esistente tra corsi scolastici e formazione professionale: i primi per chi è 'normale' o 'eccellente'; i secondi per chi è 'in difficoltà' o 'in ritardo'.

Orientamento all'uniformità/unicità - Quasi per contrastare le gerarchizzazioni sociali, culturali ed educative oggettivamente connesse al suo impianto piramidale, il nostro sistema di istruzione centralistico-statalistico ha tentato, soprattutto, negli ultimi trent'anni, di costruire uguaglianza democratica delle opportunità di istruzione e di educazione per tutti attraverso un programma di giustizia educativa principalmente basato sulla strategia dell'uniformità/unicità dei servizi.

Uniformità/unicità, anzitutto, nel soggetto gestore del sistema di istruzione: lo Stato, in tutti i gradi e gli ordini di scuola, in tutti i territori del Paese. Fino all'affermazione, di fatto, se non proprio a livello teorico, del monopolio. Uniformità/unicità, poi, nei curricoli, nei programmi e nella loro gestione operativa (dagli orari al valore dei titoli di studio). Uniformità/unicità nell'azione amministrativa, nella formazione iniziale dei docenti, nei titoli del reclutamento, nell'aggiornamento ecc. Perfino nelle modalità con cui impostare la relazione docente-allievo, con la minuziosa giuridificazione che si conosce. Uniformità/unicità istituzionale, infine, perseguita per le scuole dell'istruzione obbligatoria con la prospettiva dell'unica 'scuola dell'obbligo' o 'di base' prima dai 6 ai 14 anni, poi dai 5 ai 15 o dai 6 ai 16.

Il sistema scolastico centralistico e statalistico, insomma, ha sempre inclinato a reputarsi iniquo se non avesse inteso continuare ad offrire un servizio il più possibile uguale per tutti, su tutto il territorio nazionale.

Esaltazione della neutralità - L'ultimo elemento notevole del sistema di istruzione basato sul modello centralistico-statalistico, infine, è rappresentato dall'esaltazione del criterio della neutralità educativo-valoriale. Sotto due forme. Ambedue radicate in un weberismo dimezzato.

Weber, come è noto, aveva indicato con l'ideale della avalutatività della scienza (*Wertfreiheit*) l'orizzonte di un sapere 'pubblico' intersoggettivo, universale, indiscutibile per tutti. Ma, in realtà, aveva teorizzato anche come ineluttabile la compresenza dell'oggettività scientifica

con valori personali, ideologici e religiosi, incondizionati, attraverso i quali ciascuno avrebbe dato un obbligatorio significato globale alla propria vita (contrasto tragico e inscindibile tra etica della responsabilità, pubblica, ed etica della convinzione, privata).

Con la prima forma della neutralità educativo-valoriale, il sistema di istruzione centralistico e statalistico ha rimosso la seconda parte del discorso weberiano ed ha sposato il modello di una scuola in cui si devono insegnare ai ragazzi soltanto conoscenze scientifiche 'pubbliche' ed oggettive (programma riassunto nella consumata formula "scuola dell'istruzione" contro quella aperta anche all'educazione). In tale scuola, il confronto con i valori incondizionati che ispirano le concezioni globali della vita dei diversi soggetti individuali e sociali sarebbe soltanto il segno di un deficit diseducativo di razionalità, non certo di pluralismo.

Con la seconda forma della neutralità educativo-valoriale, il sistema scolastico centralistico-statalistico prende, invece, atto del politeismo dei valori dei soggetti individuali e collettivi presenti nella società, ma considera 'scientifica', e perciò pubblicamente legittima, non afflitta da deficit di razionalità, la loro assunzione nella scuola soltanto a condizione di presentarli tutti insieme e di discuterli tutti, contemporaneamente e criticamente, ai giovani. Il presupposto è che, illustrando ai ragazzi valori diversi e/od opposti, si svilupperebbe, tra loro e con gli educatori che testimoniano diverse visioni della vita, un dialogo educativo capace di far crescere il senso critico e di coltivare lo spirito antidogmatico tipico

della scienza. Da qui, l'idea che le scuole 'confessionali', nelle quali si presentano come propositivi i valori di una sola visione della vita, non potrebbero essere né critiche né educative né 'pubbliche', nel senso di essere aperte a tutti e di avanzare discorsi validi erga omnes. Solo la scuola statale potrebbe, invece, fregiarsi di queste qualificazioni (criticità, educatività e 'pubblicità'), perché, come è scritto nei Programmi di insegnamento per la scuola elementare del 1985, non avendo "un proprio credo da proporre né un agnosticismo da privilegiare", sarebbe nelle condizioni di proporre 'oggettivamente' tutti i credi e tutti gli scetticismi esistenti. A differenza che nelle scuole 'confessionali', infatti, nella scuola statale ci sono docenti e presidi che si ispirano a diverse/opposte visioni della vita e che, insegnando, le possono di fatto e di diritto presentare e testimoniare agli allievi (pluralismo educativo-valoriale nelle istituzioni).

Attributi del sistema di istruzione fondato sull'autonomia delle scuole

Il disegno dell'autonomia delle scuole, nelle sue cause e nelle sue conseguenze culturali, pedagogiche, giuridiche e, soprattutto, istituzionali ed organizzative, cancella, tuttavia, in prospettiva se non da subito, tutti e quattro gli elementi notevoli che caratterizzano il nostro attuale sistema scolastico, modellato sul centralismo e sullo statalismo.

Dallo statalismo al pluralismo sociale
- Il sistema di istruzione nazionale fondato sull'autonomia è in controtendenza rispetto allo statalismo. Respinge la lettura materiale della Costituzione che si è

menzionata e che è stata finora dominante nel nostro Paese. Nella prospettiva che ha accompagnato l'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, infatti, gli artt. scolastici della Costituzione (33, 34, insieme al 29 e al 30), direbbero, nella forma e nella sostanza, altro. In particolare, affermerebbero che il sistema di istruzione nazionale sarebbe costituito da scuole statali (con il vincolo di essere erette per tutti gli ordini e gradi) , da scuole promosse da enti (regioni, province, comuni, enti morali) e da scuole istituite da privati. La platea di chi ha il diritto costituzionale di istituire scuole, perciò, è molto più vasta dello Stato.

La Repubblica, quindi, nella nuova prospettiva, non si identifica affatto con lo Stato. Semmai, come dimostrano anche gli artt. 114 e 128 della Costituzione, il rapporto è di contenente a contenuto. Compito della Repubblica, della quale fanno parte non solo lo Stato, non solo le regioni, le province e i comuni (art. 114 della Costituzione), "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica" (art. 128 della Costituzione), ma anche i privati, è invece dettare, in nome del bene comune, "le norme generali" che assicurano l'indirizzo unitario (finalità generali ed obiettivi) di tutto il sistema di istruzione nazionale. "Norme generali" che dispongano, al contempo, le modalità attraverso le quali controllare che tale unità di indirizzo sia rispettata ed equipollente in tutte le istituzioni scolastiche.

Deve essere, inoltre, preoccupazione della Repubblica ribadire il principio che educazione ed istruzione sono diritti

costitutivi ed inalienabili delle persone e delle formazioni sociali (la famiglia, in primo luogo) entro le quali queste svolgono la loro personalità. In questo senso, ricordare che, da chiunque istituite, Stato, Enti o privati, le scuole del sistema di istruzione nazionale non possono poi essere, nel loro funzionamento, gestite dallo Stato, dagli Enti e dai privati, mediante propri ancorché differenti organi amministrativi, ad esse sovraordinate. Devono, piuttosto, essere gestite (fatte funzionare) in autonomia, all'interno delle norme generali dettate dalla Repubblica e perseguendo "gli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione" (comma 9, art. 21 della legge 59/97), dai soggetti stessi, individuali e sociali, coinvolti nel diritto inalienabile e costitutivo all'educazione e all'istruzione, in relazione alle particolari esigenze di ciascuno e della comunità territoriale di appartenenza. Le amministrazioni dello Stato, degli Enti e dei privati sono semmai al competente 'servizio' tecnico-professionale di questi compiti di gestione sociale delle scuole.

Il sistema nazionale di istruzione fondato sull'autonomia delle scuole non è centrato, in conclusione, per esplicito dettato della Costituzione, sull'egemonia dello Stato e della sua Amministrazione; ruota, al contrario, attorno al pluralismo di istituzioni scolastiche statali e non statali, gestite socialmente da allievi, genitori e docenti. Istituzioni che agiscono in libera e costruttiva 'competizione'(competere: mirare tutti insieme ad un comune obiettivo), all'interno di regole costitutive e normative uguali per tutti i 'competitori', stabilite con chiarezza ed auto-

rità dalla Repubblica.

Dalla gerarchia alla poliarchia - L'organizzazione del sistema nazionale di istruzione fondato sull'autonomia piuttosto che sullo statalismo centralistico smonta, perciò, il precedente modello piramidale anche sul piano meramente figurativo. Dalla forma della piramide si passa a quella del tempio greco. Le colonne sono le istituzioni scolastiche autonome. Ciò che sostengono e ciò verso cui tendono sono la soddisfazione dei bisogni e delle esigenze formative, da un lato, degli alunni e delle formazioni sociali entro cui svolgono di fatto la loro personalità e, dall'altro lato, della società nel suo complesso ("le norme generali" prima accennate e "gli obiettivi generali del sistema di istruzione" del comma 9 dell'art. 21 della legge 59/97). Ciascuna colonna, diversa dalle altre, nessuna meno decisiva dell'altra, tutte con una propria originalità e responsabilità.

Il modello piramidale risulta superato anche a proposito delle gerarchizzazioni esistenti tra gradi ed ordini di scuola, tra scuole dell'istruzione e centri della formazione professionale, tra istituzioni educative/istruttive formali e informali. Con l'autonomia delle istituzioni scolastiche, infatti, i rapporti fra i livelli e gli ambiti prima elencati non scaturiscono più da un ordinamento giuridico in proposito preesistente e pregiudiziale, ma da contratti di partenariato stipulati a rete tra le istituzioni autonome che appartengono ora ad un grado scolastico ora alla formazione professionale ora al circuito informale. L'obiettivo è quello di un sistema integrato, dove l'ordine e la connessione delle inte-

grazioni non è tanto stabilito a priori, con evidenti pericoli di metamessaggi oggettivamente gerarchizzanti, quanto progettato e patteggiato ogni volta, appunto in autonomia, per i singoli soggetti, dagli organi di gestione sociale delle singole istituzioni che lo compongono.

Dalla uniformità/unicità alla modularità - Il pluralismo istituzionale e il predominio della metafora del tempio e della rete su quella della piramide spiegano in maniera addirittura plastica perché un sistema di istruzione nazionale fondato sull'autonomia delle scuole sia incompatibile con scelte di uniformità e di unicità istituzionale, curricolare, programmatica, didattica, organizzativa e relazionale. Le norme generali stabilite dalla Repubblica per la istituzione e la regolazione del sistema nazionale di istruzione, nonché gli "obiettivi generali" che lo Stato indica obbligatorio raggiungere alle singole istituzioni scolastiche che compongono tale sistema, valgono come vincoli da rispettare e come mete da perseguire, ma non certo come manuali che prescrivono procedure da rispettare. Il come e il quando del perché o, in altri termini, i mezzi ed i modi per raggiungere i fini sono affidati alla responsabilità e alla professionalità delle singole istituzioni. Si può giungere al medesimo traguardo per numerose strade, in un sistema dell'autonomia delle scuole. Ci si può anche fermare lungo la via intrapresa perché attirati da quella parallela. L'importante è certificare soste e percorsi, per non disperdere abilità e competenze acquisite e per non darne per scontate altre, al contrario, non apprese. L'attenzione è sui risultati finali: possono

scaturire dalla somma di addendi molto diversi. Del resto, la pretesa che tutti raggiungano lo stesso traguardo attraverso medesimi percorsi e stessi tempi determina la situazione che registriamo oggi: tassi di abbandono e di ritardo scolastici patologici. Ribadire la pretesa, ma offrendo qualificate differenziazioni dei percorsi, di tempi e di luoghi di apprendimento, sembra più rassicurante. Modularità significa proprio questa estrema libertà. Si potrebbe anche dire che è un modo per privilegiare le questioni di sostanza su quelle di forma. In questo contesto, la uniformità/unicità dei gradi scolastici, degli ordini, delle differenze tra sistema scolastico e sistema della formazione professionale, tra sistema formale e informale; nondimeno la rigidità delle procedure e dei tempi per acquisire determinati titoli oppure la giuridificazione astratta delle relazioni educative diventano un letto di Procuste negativo a cui un sistema nazionale di istruzione fondato sull'autonomia delle istituzioni che lo compongono non può rimanere vincolato. Alla rigidità si sostituisce la flessibilità, alla purezza ordinata e regolamentata dei classici percorsi scolastici il loro meticciamiento, alla prescrizione esecutiva la progettualità creativa e, pure, pare ovvio, rischiosa.

Dalla neutralità alla presa di posizione critica - L'epistemologia e la scienza postpositivista hanno dimostrato che nemmeno il più elementare calcolo astronomico è scevro, come le avrebbe chiamate Collingwood, di "presupposizioni assolute". Anche questa conoscenza apparentemente neutra a qualsiasi precognizione che non sia la conoscenza

altrettanto neutra della matematica è, quindi, letteralmente, impensabile senza presupporre ontologie e metodi adeguati a decifrare le relazioni tra le cose: senza riferirsi ad un particolare modo di concepire lo spazio, il tempo, il movimento ecc. Immaginiamo quanto l'implicazione si moltiplichi quando al calcolo astronomico si sostituisca una conoscenza storica o letteraria o etica o antropologica.

L'avalutatività della scienza, perciò, è di sicuro un grande valore a cui rimandare e a cui educare. Nessuno può ridimensionare l'importanza dell'episteme. Ma è un valore che, paradossalmente, non è autosufficiente: cresce dentro una costellazione di valori che lo trascendono e che ne svelano, epistemicamente, l'incompletezza. Non esiste, infatti, nessun esilio cosmico da cui guardare 'scientificamente' il mondo (Quine). Siamo tutti immersi in una sorta di 'metafisica descrittiva', Foucault direbbe di 'archeologia del sapere', Jung di 'achetipicità', che ci rende impossibile lo sguardo neutro e non compromesso. Da questo punto di vista, ha ragione Evandro Agazzi quando osserva che "è molto più ragionevole essere consapevoli della metafisica che si ha, piuttosto che avere una metafisica senza saperlo", perché "non c'è nulla di sbagliato nell'averne una metafisica, mentre può essere un grave pericolo averne una dogmatica, inconscia e nascosta". Dimezzare Weber, quindi, o è un'inaccettabile semplificazione o è un'atto di prepotenza dogmatica e totalitaria: bisogna, invece, mettere sempre insieme scienza e valori, oggettività e soggettività, responsabilità pubblica e intersoggettiva con convinzione privata. Una compresenza tragica, a volte, come

ha insegnato la ragione pubblica di Creonte e quella privata di Antigone; ma insuperabile. E da far scoprire e provare come tale a ogni persona. Lo avevano ben capito i 'grandi' della rivoluzione scientifica, Bacone, Galileo, Leibniz, Newton, nessuno dei quali pensò mai che si potesse fare scienza senza pace, religione, morale, preghiera, arte, politica, economia.

Questo soltanto per accennare ad alcuni argomenti che pregiudicano la sostenibilità del primo modo di concepire il valore della neutralità. Sebbene una certa tradizione del nostro sistema scolastico continui a professarlo come l'unico affidabile, si mostra, invece, ormai imprevedibile.

Esiste, tuttavia, anche una triplice consapevolezza che incrina non poco pure il secondo modo di considerare la neutralità, all'interno del sistema scolastico a matrice statalista.

La prima consapevolezza è un'altra volta epistemologica. Riguarda la possibilità di comprensione-traduzione delle teorie scientifiche. Per poter interloquire con teorie scientifiche diverse dalla propria occorre prima rendere esplicita quella a cui si aderisce. Renderla esplicita, cioè riflessa e critica anche nelle zone liminari e d'ombra. Bacone esprimeva il medesimo concetto osservando che la verità emerge più facilmente dall'errore che dalla confusione. Il discorso vale a maggior peso quando dalla comprensione-traduzione di teorie scientifiche si passa a quella di paideie, di Weltanschauung: solo esplorandole fino alle loro frontiere più riposte ed estreme ci si può accorgere della loro debolezza o consi-

stenza, ed interloquire senza autoinganni con altre differenti.

La seconda consapevolezza costituisce il reciproco etico-morale della precedente. Ethos vuol dire costume, abitudine acquisita, ma anche luogo in cui si abita e pure modo con cui si abita, si sta al mondo. Nessuno può vivere una morale, insomma, perché la progetta intellettualmente, ex novo, in maniera pura e senza storia. La morale, prima, la si riceve, abitando in un certo luogo, vivendo secondo le sue abitudini, assorbendo i suoi criteri di giudizio (Aristotele). Noi possiamo solo riflettere criticamente su qualcosa che abbiamo già e che abbiamo interiorizzato nella nostra vita. Questa è l'etica. Riflessioni etiche su morali per il soggetto inesistenti, lontane dal suo orizzonte di vita sono velleitarie: tendono sempre al malinteso distorsivo o all'omologazione assimilante. Due difetti non da poco.

L'ultima consapevolezza è psicopedagogica. Le difficoltà di traduzione tra teorie 'scientifiche' e tra etiche differenti sono direttamente proporzionali alla maturità dell'individuo, alla ricchezza delle esperienze che egli ha potuto condurre (si pensi al ruolo che hanno sempre svolto i viaggi nei romanzi di formazione dell'umanità, da Omero a Platone, da Moro a Swift, dai 'padri pellegrini' a Rousseau), alle 'elaborazioni dei lutti' che le difficoltà ed i limiti della vita inevitabilmente comportano. In termini più semplici, vuol dire che se si presentano ad un bambino valori, concezioni della vita e del mondo, visioni 'scientifiche' non coincidenti con quelle assorbite e praticate dall'ambiente e incompatibili con le sue capacità evolutive di elaborazione intel-

lettuale (Piaget insegna), non lo si aiuta affatto né ad apprendere descrittivamente e, tanto più, criticamente, né a crescere come persona in termini globali ed equilibrati. Gli si determina, piuttosto, sensi di insicurezza e di spaesamento che pregiudicano la sua stessa maturazione. La regola vale sempre meno, a mano a mano che il ragazzo cresce, ma a condizione che non sia mai del tutto abbandonata, quando si è in situazione educativa. Questo spiega perché quando esiste coerenza tra messaggio educativo complessivo della scuola, da un lato, e della famiglia, dall'altro lato, e ancora di più, tra queste due istituzioni e l'ambiente vitale, per dirla con Habermas od Ardigò, non solo cresce la capacità di apprendimento critico, soprattutto nelle aree maggiormente legate alla sfera linguistica ed espressiva, ma si potenzia in generale la congruenza umana, l'io, l'equilibrio intellettuale-estetico-etico-emotivo complessivo del ragazzo.

Le consapevolezze evidenziate impongono, perciò, l'abbandono anche del secondo paradigma della neutralità, che, secondo molti, sarebbe l'unica garanzia di criticità, libertà e maturazione dei soggetti e che sarebbe possibile praticare soltanto in una scuola 'laica' statale che avrebbe come propria visione della vita quella di non averne una.

Morfologia pedagogica della scuola autonoma

Pluralismo istituzionale tra scuole in libera e costruttiva 'competizione' all'interno di regole e di obiettivi generali stabiliti dalla Repubblica; 'gestione' sociale, nel senso di affidati alla responsabilità e

all'impegno diretto dei soggetti individuali e sociali, dei processi di educazione e di istruzione dei cittadini, promossi nelle singole istituzioni scolastiche; architettura poliarchica e non piramidale dei poteri e delle relazioni di 'sistema' esistenti sia tra le scuole sia tra i soggetti e gli organismi che operano dentro ciascuna scuola; tratto diffuso della modularità sui piani istituzionale, organizzativo, didattico; obbligo per tutte le scuole di dichiarare una 'presa di posizione' sempre esplicitata e giustificata sul piano critico in tutte le attività educative e didattiche proposte: queste, si osservava, le caratteristiche di un sistema nazionale di istruzione fondato sull'autonomia delle istituzioni scolastiche che lo compongono e ricavato da una lettura meno scontata del testo costituzionale.

Se traduciamo queste caratteristiche in indicatori per identificare ciò che trasforma un qualsiasi stabilimento che si interessi di educazione e di istruzione in una vera e propria 'istituzione scolastica autonoma', degna di entrare a far parte del sistema nazionale di istruzione disegnato dalla Costituzione e, in larga parte, ripreso dalla legge 59/97, possiamo dire di poter agevolmente formulare almeno i seguenti.

1 - L'istituzione scolastica autonoma trova la propria causa finale nella promozione dei processi di educazione e di istruzione degli allievi. Mette, quindi, al centro della propria attività e della propria organizzazione "il diritto di apprendere" dell'allievo (così si esprime la legge 59/97, al comma 9 dell'art.21). La proposta di legge n. 3414 presentata alla Camera il 13 marzo 1997 da Forza Italia (primo

firmatario l'on. Berlusconi) dice, con forza ancora maggiore, che un qualsiasi stabilimento dedito all'educazione e all'istruzione è una istituzione scolastica autonoma che può entrare a far parte del sistema nazionale di istruzione della Repubblica se "riconosce la libertà di apprendimento come principio fondamentale dell'autonomia degli individui, rispetto alle proprie scelte e alla propria vita" (art. 1, comma 1).

2 - L'istituzione scolastica autonoma, inoltre, è tale se considera la libertà di apprendimento degli allievi l'altra faccia della "libertà di scelta educativa da parte delle famiglie" (sempre comma 9 dell'art. 21 cit.). Per continuare il contrappunto con la proposta di legge n. 3414, che riprende fra l'altro, alla lettera l'art. 30 della Costituzione, se al recto della libertà di apprendimento degli allievi segue il verso del "diritto-dovere dei genitori o di chi ne fa le veci, di educare e di istruire i figli" (art. 1, comma 2b). Il che vuol dire non tanto valorizzare concessivamente la partecipazione delle famiglie agli organismi di gestione della scuola, ma trasformare tale partecipazione nel fulcro dei processi di istruzione e di educazione tessuti dall'istituzione scolastica (diritto dei genitori di costruire/scegliere la scuola che reputano più corrispondente agli interessi e ai bisogni dei figli; diritto di decidere le modalità con cui ogni istituzione scolastica norma gli aspetti fondamentali della propria vita: l'assegnazione dei docenti alle classi, la costituzione delle classi, il calendario scolastico ecc.).

3 - L'istituzione scolastica autonoma interpreta, perciò, in terzo luogo, "la

libertà di insegnamento in funzione della libertà di apprendimento" (proposta di legge 3414, art. 1, comma 2), presa a carico nelle due facce che la contraddistinguono. In altro modo, ma non diversamente nella sostanza, il comma 9 dell'art. 21 della legge 59/97, rammenta che l'autonomia didattica (ma non si vede perché si debbano escludere da questi vincoli anche le altre forme di autonomia riconosciute dalla legge) si esercita "nel rispetto della libertà di insegnamento (dei docenti, n.d.r.), nel rispetto della libertà di scelta educativa della famiglia e del diritto ad apprendere (degli allievi, n.d.r.)".

4 - Costituisce un altro fondamentale indicatore il fatto che l'istituzione scolastica autonoma ispiri, nel complesso, la propria azione "ai principi affermati dalla Costituzione come fondamento della comune identità nazionale e come tavola dei diritti e dei doveri che caratterizzano la cittadinanza democratica" e, in particolare "all'affermazione dei diritti inviolabili dell'essere umano, della pari dignità sociale, della libertà di tutte le confessioni religiose, del ripudio della guerra come mezzo di soluzione dei conflitti internazionali". Del resto, si tratta di un'indicazione intrinseca allo stesso concetto di Costituzione moderna, sulla quale ogni popolo fonda la convivenza, l'identità ed i progetti per il futuro.

5 - Ispirarsi alla Costituzione, significa anche che l'istituzione scolastica autonoma accetta di rispettare le norme generali sull'istruzione stabilite dalla Repubblica e di perseguire gli "obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione", da essa formulati attraverso gli appositi e

competenti organi di programmazione e di indirizzo dello Stato. Allo stesso tempo, che non ritiene violazione della propria autonomia, ma addirittura strumento per il suo sviluppo sottoporsi ai controlli che la Repubblica attiva tramite il Servizio Nazionale di Valutazione allo scopo di verificare, da un lato, spessore e qualità dell'istruzione assicurata alle nuove generazioni e, dall'altro lato, se le norme e gli obiettivi generali da essa dettati sono, e come, tenuti presenti dalle istituzioni scolastiche.

6 - L'istituzione scolastica autonoma, quindi, si riconosce perché costituisce sé stessa e la qualità dei propri servizi attraverso un partenariato quadrangolare: le norme e gli obiettivi generali della Repubblica, la libertà di apprendimento degli allievi, la libertà di scelta delle famiglie, la libertà di insegnamento dei docenti. Il partenariato esclude logiche gerarchiche e di potere. Non massimizza gli interessi di qualcuno, ma ottimizza, nel dialogo, quelli di tutti i partner. Per questo ha senso sostenere che l'istituzione scolastica autonoma è gestita dalla comunità scolastica composta dagli alunni, dai docenti e dalle famiglie, all'interno delle norme e degli obiettivi generali stabiliti dalla Repubblica, usufruendo dei supporti 'tecnici' offerti allo scopo dallo Stato. Questo apprendimento reciproco a lavorare per vincoli diventa anche un formidabile 'allenamento' alla democrazia che non è mai esasperazione del potere di una parte, ma sempre, se democrazia, considerazione al meglio possibile, in un determinato momento storico ed evolutivo, delle esigenze e degli interessi di tutti.

7 - L'ultimo indicatore di un'istituzio-

ne scolastica autonoma può essere, quindi, quasi a sintesi di tutti i precedenti, la predisposizione del cosiddetto PEI: il progetto educativo di istituto. Esso non è soltanto un documento nel quale "tenendo conto delle domande dei genitori e degli studenti e del contesto socio-economico e culturale di riferimento" si presenta "l'offerta pedagogico-didattica della singola istituzione scolastica con riguardo alle differenziate esigenze formative", se con tali espressioni ci si vuole limitare alle dimensioni organizzativo-didattico-curricolari (per esempio, prevedere l'insegnamento di una seconda lingua straniera perché il territorio che ospita la scuola è a vocazione turistica; oppure prevedere l'organizzazione di attività di educazione alla salute, sessuale, stradale, musicale ecc. perché richieste dalle famiglie e così via).

Il PEI, al contrario, è anche e soprattutto un documento nel quale la comunità scolastica fa rifluire, e dal quale comprende comunque con chiarezza, quali valori condivisi, quale paideia comune di riferimento, quale 'metafisica' ispiri, concretamente, l'attività educativa e didattica di quella scuola e delle persone che vi operano, in quell'ambiente. Da questo punto di vista, non stupisce nemmeno che i PEI possano anche essere più di uno all'interno della stessa istituzione scolastica e che la loro eventuale evoluzione nelle scelte di contenuto e di valore sia la trascrizione di un'evoluzione analogia sugli stessi temi, nel frattempo intervenuta nel campo di esperienza e nell'orizzonte d'attesa della comunità scolastica (Koselleck, Ricoeur). Del resto, se "la formazione al senso della cittadinanza sulla base dei

valori costituzionali deve essere l'obiettivo comune della scuola pubblica" non va dimenticato che così come "nell'opera dei costituenti furono diverse le premesse e le sensibilità culturali che spinsero alla affermazione di tali valori" allo stesso modo "le diverse scuole (...) potranno motivarli nel contesto di loro specifici progetti educativi". Non sarebbe diversamente possibile rispettare "la libertà di scelta educativa delle famiglie" e, allo stesso tempo, "la libertà di apprendimento dell'allievo", visto che quest'ultimo, come si è cercato di ricordare più sopra, può imparare in modo critico e libero solo a partire dalla consapevolezza dei preliminari criteri di analisi e di giudizio assorbiti magari in maniera inconsapevole nella famiglia e nell'ambiente.

Condizioni e forme della parità

Nel discorso condotto fino a questo punto, come abbiamo notato, si è sempre parlato di 'scuole' del sistema nazionale di istruzione. Non si è mai fatto riferimento alla circostanza se siano scuole statali o non statali. Qualunque sia l'ente che le ha istituite, infatti, esse, come si è cercato di argomentare, sono, se funzionanti, 'istituzioni scolastiche collocate nel sistema nazionale di istruzione' se e solo se aderiscono alle caratteristiche morfologiche di una scuola 'autonoma'.

Dallo statale al pubblico

Lo Schema di documento della Commissione ministeriale istituita con D.M. 4 luglio 1996 per l'attuazione dell'art. 33,

comma 4 della Costituzione in tema di parità scolastica chiama le istituzioni scolastiche siffatte pubbliche.

D'altra parte, in economia politica, un bene si nomina pubblico quando genera esternalità positive per tutti e quando il suo consumo (o l'accesso ad esso) provoca vantaggi che non ricadono soltanto su chi lo consuma (o su chi vi accede), ma anche su altri soggetti. Da questo punto di vista, è sicuramente vero che non esistono beni più pubblici dell'educazione e dell'istruzione, in qualunque modo e in qualunque luogo l'una e l'altra siano acquisite. Non sono mai esistiti, ma non esistono soprattutto oggi, nella società conoscitiva nella quale ci si trova immersi e dove il tasso di obsolescenza intellettuale, tecnologica, professionale e perfino etica tocca percentuali che non si sono mai registrate nel corso della storia dell'umanità.

La qualificazione recepita dalla Commissione ministeriale è positiva. Contribuisce a dimostrare, se mai la ricerca teorica non l'avesse già fatto a sufficienza, che la riduzione di ciò che è pubblico a ciò che è statale risulta un'indebita inerzia del laicismo e dello statalismo storico che non ha, ormai, più alcuna giustificazione.

Una Repubblica autenticamente democratica come la nostra, chiunque sia l'ente che abbia istituito e poi amministrato le istituzioni scolastiche, stato, regione, provincia, comune, parrocchia, cooperativa, ente morale, privato, non può, perciò, valutare pubblico o non pubblico il servizio da esse svolto in base alla natura giuridica dell'ente che l'ha istituite e che le finanzia. È più naturale, invece, che lo debba fare se le istituzioni scolastiche

sono effettivamente autonome e prestano il proprio servizio rispettando tutti gli indicatori che qualificano un'istituzione scolastica come 'comunità scolastica autonoma'.

In questa prospettiva, penalizzare le scuole espresse istituzionalmente dalle formazioni sociali che si riconoscono, per esempio, nella tradizione cattolica perché scuole non statali è incomprensibile. Semmai vanno penalizzate, ma alla stessa stregua di quelle statali o laiche o di qualsiasi privato, se, indipendentemente da chi le gestisca e le amministri, esse non sono capaci di lavorare secondo la morfologia di un'istituzione scolastica autonoma.

Per questo, la questione della parità è una questione nazionale, di tutti, e non soltanto di qualcuno. I cattolici, se la continuano a riproporre, perfino ai massimi livelli, non lo fanno per una dissimulata richiesta di privilegi di parte o per petulanza. Sbaglierebbe chi imposta la questione nei termini di qualche pur indispensabile finanziamento alle scuole cattoliche, per non farle morire, per non creare altra disoccupazione; o anche per il pur nobile e democratico principio che occorre tutelare la libertà dei singoli di scegliere la scuola che preferiscono.

Il tema della parità scolastica è molto di più: è la condizione necessaria, sebbene non sufficiente, anzitutto per realizzare il disegno di sistema nazionale di istruzione avanzato dalla Costituzione e basato sull'autonomia di tutte le istituzioni scolastiche, a partire da quelle statali; in secondo luogo, per raccogliere in modo adeguato lo spessore delle sfide formative poste dalla società e dall'economia con-

temporanee che, peraltro, proprio la lungimiranza dell'impianto costituzionale rende ragionevolmente possibile affrontare.

Non è un paradosso, perciò, sostenere che l'attuazione della parità, serve, in prospettiva, molto più alla qualità pedagogica, civile e democratica delle scuole statali che a quella delle scuole non statali.

Queste ultime, infatti, avendo dovuto sopravvivere senza il sostegno degli apparati statali e burocratici, si sono già disposte, in questi ultimi decenni, secondo gli indicatori dell'autonomia. Hanno fatto quotidianamente i conti con l'impari concorrenza (soprattutto per i costi) delle scuole statali per quanto riguarda gli iscritti e, inoltre, con il non facile problema istituzionale della compatibilità tra libertà di apprendimento degli alunni, libertà di scelta delle famiglie, libertà di insegnamento dei docenti e norme ed obiettivi generali stabiliti dalla Repubblica (per ottenere i riconoscimenti legali).

Non si può dire altrettanto delle scuole statali nel loro insieme, sia per il primo aspetto (perché protette da un 'mercato' addomesticato e quasi monopolistico degli iscritti) sia per il secondo (perché mai coinvolte in valutazioni e verifiche della loro funzionalità che non siano o rassicurantemente autoreferenziali o soltanto formali).

La rete delle scuole non statali che non siano a fini di lucro e che non indulgano al malcostume dei diplomifici a pagamento, quindi, nonostante i limiti imposti da una normativa centralista e statalista, ha già anticipato, sebbene in maniera per forza di cose incompleta e parziale, la realtà di un sistema nazionale

di istruzione che si regge sull'autonomia. In questo senso, non è forzato sostenere che le scuole non statali hanno meno bisogno delle consorelle statali delle sollecitazioni della legge 59/97. Queste seconde, invece, non sono mai state abitate, se non per isole sperimentali, all'autonomia; la legge l'ha introdotta proprio per offrire loro un generalizzato impulso innovativo, che ne incrementi la qualità e l'efficacia, per il bene dei soggetti e della nazione.

Qualcuno potrebbe desiderare un sistema nazionale di istruzione dove esistano programmaticamente due circuiti formativi.

Il primo, per pochi, rappresentato da scuole non statali tanto costose quanto socialmente esclusive e selettive, destinate a creare élites fortunate due volte: per nascita e per destino sociale e professionale. Sua caratteristica la trasmissione di conoscenze consolidate e la sollecitazione di esclusive e sofisticate competenze euristiche.

Il secondo circuito, per tutti, costituito, invece, dalle scuole statali, trasformato in un imponente servizio di intrattenimento socializzante della gioventù, dove la quantità degli interessi coltivati, dalla musica ai corsi di sopravvivenza, dalla gastronomia al latino, comprometterà la qualità degli apprendimenti e dove la funzione sociale della scuola sarà più questione di ordine pubblico che di autentica 'istruzione' pubblica, secondo i canoni definiti dalla Repubblica.

Questo secondo circuito non avrebbe altro scopo, in sostanza, che quello di rendere inoffensive le nuove generazioni fino a quando il mercato del lavoro ne

richiedesse le prestazioni nei modi e nei termini che gli converranno e per i quali domanda la massima fungibilità e disponibilità.

Se si affermasse, tuttavia, questa seconda via, bisognerebbe essere consapevoli degli inevitabili effetti che determinerebbe: non sarebbe più il diritto di apprendimento di ogni persona e di scelta educativa delle famiglie, indipendentemente dalle "distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali" (art. 3, comma 1 della Costituzione), a 'comandare' costituzione e funzionamento del servizio scolastico nazionale pubblico, ma sarebbero le logiche del mercato e della stratificazione sociale esistente a 'privatizzare' per pochi, nel caso del primo circuito, e per molti, nel secondo, il servizio scolastico nazionale; verrebbe, inoltre, cancellato il carattere di servizio pubblico sempre rivendicato, in nome del bene comune, dalla scuola non statale, la quale non si è mai rassegnata a perdere la matrice solidarista e sociale da cui è scaturita; a 50 anni dal varo della Costituzione, ci si rassegnerebbe, infine, a non introdurre il sistema nazionale di istruzione pubblica da essa previsto e, purtroppo, nemmeno mai realizzato.

Tutto sommato, vorrebbe dire 'cambiare' Costituzione e, soprattutto, l'idea di cultura, di società e di Stato che l'ha, a suo tempo, espressa. Una posta in gioco sulla quale sarebbe bene riflettessero gli ultimi, irriducibili, ma a dire il vero tutt'altro che pochi, sostenitori del centralismo e dello statalismo scolastico.

Dal senza oneri all'equipollenza scolastica alla parità economica

Il riconoscimento della parità non solo giuridica ma anche economica tra scuole statali e non statali all'interno del servizio nazionale pubblico di istruzione non è, dunque, una questione astratta. Né si pone prima dell'effettivo funzionamento delle istituzioni scolastiche statali e non statali. Da questo punto di vista, anzi, la Costituzione, come in sede di Costituente precisarono Epicarmo Corbino e lo stesso Codignola, presentatori del famoso emendamento sul "senza oneri per lo Stato", rifluito poi nell'art. 33, comma 3 del testo costituzionale, è perentoria. Se Enti locali e morali e privati sono, al pari dello Stato, giuridicamente abilitati ad istituire 'scuole', lo devono fare "senza oneri per lo Stato". A livello istitutivo, lo Stato, perciò, non ha nessun obbligo di finanziare i soggetti sociali diversi da sé che possono e vogliono creare 'scuole'. Ha soltanto l'obbligo di istituire proprie scuole per tutti i gradi e gli ordini di istruzione.

La parità nasce dopo l'istituzione delle scuole - Il problema della parità tra scuole statali e non statali nasce, perciò, non al momento della loro istituzione fisica e giuridica, ma dopo, a posteriori, quando, in base al comma 4 dell'art. 33 della Costituzione, la legge, "nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità", deve, da un lato, "assicurare ad esse piena libertà" e, dall'altro lato, assicurare "ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali".

Ora, non si può pensare che la Costi-

tuzione abbia sentito il dovere di richiamare il legislatore ad "assicurare la piena libertà" alle scuole non statali nell'implicito presupposto che quelle statali non sarebbero state pienamente libere. Semmai, l'indicazione va letta nel senso che la scuola non statale è perlomeno libera quanto quella statale e, meglio ancora, che la piena libertà è una peculiarità della istituzione scolastica in quanto tale, più che dell'essere istituzione scolastica statale o non statale. E questo appare connaturato al modo di organizzare il sistema di istruzione disegnato nella nostra carta fondamentale, visto nelle pagine precedenti.

Nemmeno si può pensare che i costituenti abbiano parlato, dopo questo inno al rispetto del pluralismo e della libertà di scuola, di "trattamento scolastico equipollente" tra allievi della scuola non statale e statale nel senso che i primi devono essere trattati sul piano pedagogico, metodologico, didattico, organizzativo in copia conforme ai modi con cui sono trattati i secondi. Il sistema di istruzione tratteggiato nella nostra Costituzione è, infatti, molto lontano da questo paradigma uniformizzante.

"Trattamento scolastico equipollente", invece, significa che sia nella scuola statale sia in quella non statale devono vigere le medesime regole per riconoscere effettivamente come 'scuola' la scuola che viene offerta. Nell'ottica che abbiamo cercato finora di elaborare, significa, quindi, che le due diverse tipologie di istituti scolastici "trattano" in maniera scolasticamente equipollente gli alunni se si dispongono come istituzioni scolastiche che obbediscono alla morfologia della scuola autonoma, nelle dimensioni e negli orientamenti che si sono preceden-

temente precisati.

Diventerebbe, a questo punto, incomprensibile il fatto che cittadini della Repubblica frequentanti 'scuole' riconosciute a pieno titolo tali dalla Repubblica debbano risultare penalizzati due volte sul piano economico (perché contribuiscono secondo i propri mezzi alla fiscalità statale generale; perché mentre sollevano lo Stato da un servizio che esso dovrebbe comunque assicurare loro, pagano l'educazione e l'istruzione dei figli in 'scuole' che obbediscono alle stesse regole e caratteristiche di quelle statali) per il solo fatto che le istituzioni scolastiche in questione sono state erette da Enti e privati piuttosto che dallo Stato. Eppure sono gestite, al pari di quelle di quelle statali, dalla 'comunità scolastica' di allievi, genitori e docenti che le compongono.

Da chiunque eretta e dopo che sia stata eretta, perciò, ogni istituzione scolastica della Repubblica che funzioni non solo di nome ma di fatto secondo le regole dell'autonomia ha il diritto alla totale parità di trattamento giuridico ed economico con le scuole dello Stato. Non è più, del resto, di chi l'ha istituita, ma svolge una funzione pubblica a servizio dei 'cittadini italiani' allievi, genitori e docenti che la costituiscono.

Gli equivoci delle forme economiche proposte per la parità - Per le ragioni appena accennate, le dispute attuali sulle formule economiche della parità non sempre contribuiscono non solo a svelenire il dibattito, ma a chiarire l'oggetto cruciale del contendere.

La scelta delle convenzioni, infatti, che può già vantare qualche collaudo in

alcune regioni italiane soprattutto nel settore delle scuole materne e che, in ogni caso, è stata fatta propria dalla Commissione ministeriale istituita con D.M. 4 luglio 1996 per l'attuazione dell'art. 33, comma 4 della Costituzione, continua, senza nemmeno eccessive dissimulazioni, la tradizionale logica del regime statale concessorio. Esse si riferiscono sempre alle scuole non statali, come se queste ultime fossero 'minori' e meritassero qualche premio per paterna generosità di chi le autorizza (nel nostro caso, lo Stato).

Allo Stato non sorge, invece, il sospetto che, se concede determinati servizi contro determinate prestazioni e standard di qualità pedagogica alle scuole non statali, se fosse equo, dovrebbe ripetere il medesimo istituto anche con le sue scuole. Perché, d'altra parte, la fiscalità generale dovrebbe pagare il funzionamento di istituzioni scolastiche statali senza che queste abbiano raggiunto e siano in grado di mantenere le qualificazioni richieste ad ogni scuola del sistema di istruzione nazionale, così come è disegnato dalla Costituzione e dalla Repubblica?

La scelta del buono-scuola o del credito di imposta, al contrario, se ha indubbi meriti che la portano ad essere preferita alla precedente, finisce, però, per provocare, se non accompagnata da altre provvidenze di contesto, di rilevanti effetti perversi. Infatti, è vero che sposta la logica del rapporto tra Stato e iniziative della società civile dal regime concessorio a quello normativo. Non è una illuministica contribuzione quella che lo Stato deve assicurare ai cittadini per l'esercizio del loro diritto all'educazione-istruzione:

è un obbligo giuridico, oltre che pure una convenienza economica collettiva (si perché cittadini educati e istruiti fanno migliore e più forte lo Stato, e la sua economia e i suoi servizi). E si tratta di un obbligo giuridico che lo Stato, meglio: la Repubblica, accende con ciascun cittadino, indipendentemente dal fatto che poi ciascuno decida di esercitare il proprio diritto all'educazione e all'istruzione in stabilimenti istituiti da privati piuttosto che dallo Stato; l'importante è che, statali e non statali, siano riconosciuti pubblici, cioè appartenenti al servizio di istruzione nazionale basato sull'autonomia delle scuole. Semmai va aggiunto che i sostenitori del buono-scuola o del credito d'imposta reintroducono in parte dalla finestra il regime concessorio che avevano giustamente cacciato dalla porta.

Spaventati dalla enorme sproporzione tra i finanziamenti inesistenti o da prefisso telefonico oggi concessi a chi opta per le scuole non statali e quelli che potrebbero, invece, provenire domani dall'uso dello strumento paritario che propongono (significherebbe: totale della spesa per l'istruzione statale in Italia, diviso il numero degli allievi statali, uguale definizione della somma spettante in buono-scuola o credito d'imposta anche a ciascun allievo delle scuole non statali), attenuano l'ardimento e, per dimostrare che, comunque, lo Stato avrebbe un costo-alunno presso le scuole non statali inferiore a quello che mantiene nelle proprie, si accontentano di stabilire l'entità del buono-scuola o del credito d'imposta, facendo la divisione di cui sopra non sul totale della spesa, ma sull'80%.

Sull'80% o sul 100% dei costi di un allievo statale, tuttavia, se ci si limitasse a questo punto, l'introduzione del buono-scuola (in misura maggiore) o del credito di imposta (in misura, per la verità, molto più contenuta, ma non per questo inesistente) non riuscirebbe a riscattare questi strumenti per la parità economica dalla legge di sir Thomas Gresham. In un tempo abbastanza breve, avremmo, con ogni probabilità, un sistema nazionale pubblico di istruzione che compete verso il basso e non verso l'alto: sia per quanto riguarda la qualità delle prestazioni sia per quanto si riferisce alle abitudini 'moralì' indotte negli individui (commercio bianco o nero dei buoni o dei crediti; complicità tra erogatori e fruitori del servizio ecc.).

La necessità di un 'centro' forte - Il vero problema della parità, dunque, se si vuole impostare come problema nazionale di tutti e non di parte, di qualcuno, prima ancora che nelle formule del finanziamento (trattare le istituzioni scolastiche pubbliche allo stesso modo di quelle statali: la scelta che ci pare da preferire; optare per le convenzioni: la scelta che ci sembra peggiore; procedere ai buoni-scuola o ai crediti di imposta), risiede, ancora una volta, nel superamento dell'ottica statalistica e burocratico-centralistica, sia nell'organizzazione del sistema di istruzione statale sia in quello pubblico integrato, esteso anche alle scuole non statali.

Di conseguenza, acquisita l'idea che il sistema di istruzione nazionale pubblico sia composto di istituzioni scolastiche autonome, rimanda alla costruzione di un centro, che sarebbe un errore identificare soltanto nello Stato visto che si riferisce

ad una funzione della Repubblica, il quale sia garante di tre compiti fondamentali:

- anzitutto, di assicurare l'unità di indirizzo delle istituzioni scolastiche autonome statali e non statali, presenti nel sistema nazionale pubblico di istruzione, indicando anche, per tutte, comuni obiettivi generali;

- in secondo luogo, di sostenere tecnicamente, nella loro azione, le istituzioni scolastiche pubbliche autonome;

- infine, di controllare lo stato generale del sistema nazionale pubblico di istruzione, certificando le qualità di 'scuola autonoma' alle istituzioni che vi appartengono e valutando la coerenza tra i risultati delle singole scuole statali e non statali con gli indirizzi e gli obiettivi generali che esso aveva indicato per l'intero sistema nazionale pubblico di istruzione.

Un centro in grado di compiere con affidabilità e competenza queste tre funzioni è l'unico che consente di superare le dispute storiche sulla scuola statale e sulla scuola privata e di imboccare senza riluttanze la strada della completa parità, non solo giuridica ma anche economica, di tutte le scuole autonome del sistema nazionale pubblico di istruzione.

Autonomia, parità e ruolo del centro

Il sistema nazionale pubblico di istruzione fondato sull'autonomia delle istituzioni scolastiche è, lo abbiamo visto, una grande prospettiva costituzionale e, allo stesso tempo, una delle ultime occasioni per rinnovare l'attuale sistema scolastico e reintegrare il positivo rapporto scuola-

famiglia-società oggi, per molti aspetti, compromesso. La sua introduzione, però, rischia la frantumazione addirittura anarchica del sistema di istruzione nazionale, se manca, e non è accompagnata, di un centro forte e credibile che svolga funzioni di programmazione, indirizzo e controllo.

Analogamente, il cuore della questione della parità non sta tanto, come abbiamo cercato di suggerire, nella formula del finanziamento alle scuole non statali, quanto nella capacità di costituire un centro forte e credibile. La prima questione si presenta anche agli occhi di chi vi è contrario più fluida e meno spinosa se è risolta o in via di risoluzione la seconda.

È sulla qualità del centro, dunque, che si gioca sia la questione dell'autonomia sia quella della parità; ovvero il futuro del sistema scolastico italiano e del suo rapporto produttivo con la società. Un centro che, purtroppo, ancora non c'è e che, proprio per questo, è urgente costruire prima possibile.

I compiti del centro

In sintesi, il centro di cui si ravvisa la necessità dovrebbe essere in grado di procedere alle seguenti operazioni di dettaglio:

- a - definire le norme generali di ordinamento del sistema nazionale pubblico di istruzione (profilo e identità dei gradi, degli ordini e degli indirizzi di scuola che rilasciano titoli aventi valore legale; terminalità formative e professionali che caratterizzano tali gradi, ordini e indirizzi; criteri generali della collaborazione interistituzionale tra scuole e tra scuole, enti locali, Stato, università ecc.; curricula

nazionali, cioè l'elenco delle discipline e delle esperienze educative obbligatorie che compongono il piano di studi di ciascun grado, ordine ed indirizzo di scuola o, come si suole dire, il core curriculum nazionale; quantità oraria obbligatoria da riservare alle discipline del core curriculum nell'arco di un grado od ordine di scuola per i corsi formali oppure definizione degli standard di prestazione da considerare nella valutazione formale per i corsi liberi e informali; requisiti professionali necessari per l'iscrizione all'albo dei docenti abilitati all'insegnamento e per lo svolgimento delle professioni; normativa per il rapporto numerico minimo e massimo tra docenti e studenti, per lo stato dei locali e delle attrezzature ecc.);

b - redigere ed aggiornare periodicamente (ogni 5 anni, per esempio) i Programmi di apprendimento nazionali per gli alunni dei diversi gradi e ordini di scuola (obiettivi di apprendimento obbligatori; contenuti obbligatori; standard di prestazione ritenuti accettabili in ordine alla padronanza degli obiettivi di apprendimento e dei contenuti alla fine dei diversi gradi, ordini e indirizzi di studio: i livelli di proficiency da far conseguire agli alunni; il tutto che costituisce il cosiddetto Syllabus);

c - trasformare l'Amministrazione della P.I. da uffici centrali e periferici sovraordinati alle scuole autonome in uffici serventi le loro necessità, a sostegno della gestione delle attività di educazione e di istruzione condotta dalle singole comunità scolastiche; vanno ridisegnati, allo scopo, anche contenuti, metodi ed organismi deputati all'aggiornamento e alla formazione in servizio dei docenti

(riforma degli Irrsae, del Cede, della Bdp, collaborazione tra scuole e università ecc.);

d - organizzare e coordinare un Servizio Nazionale di Valutazione che:

- sia strumento di studio, analisi e verifica quantitativa e qualitativa della funzionalità complessiva sia dell'ordinamento e della struttura del sistema di istruzione sia dei Programmi di apprendimento nazionali;

- svolga funzioni di valutazione della qualità delle prestazioni erogate, per un verso, dall'Amministrazione della P.I. al servizio delle scuole autonome e, per l'altro verso, dalle scuole autonome al servizio degli allievi, in rapporto agli obiettivi generali del sistema di cui ai punti precedenti;

- controlli in quantità e qualità le performances degli allievi in termini di apprendimento per informare sui livelli dell'educazione e dell'istruzione la Repubblica (Parlamento, Ministero della P.I., regioni ecc.) sia le singole istituzioni scolastiche;
- raccolga le informazioni necessarie per allocare con equità e in base al principio di solidarietà le risorse e gli interventi di sostegno e di sviluppo alle politiche dell'educazione e dell'istruzione nelle diverse zone del Paese;

- proceda a rilevazioni per sondare i problemi del disagio giovanile, il grado di soddisfazione dei giovani e dei genitori nei confronti della scuola, e per tracciarne adeguate carte geografiche di questi problemi;

- predisponga strumenti per l'analisi comparativa della situazione scolastica nazionale e internazionale;

- metta poi a disposizione delle scuole

(per l'autoanalisi) e di chi ha il compito di governare il sistema di istruzione a livello nazionale e locale tutti i dati raccolti ed adeguatamente elaborati.

Non si tratta tanto di chiedere al Servizio nazionale di Valutazione di classificare le scuole autonome per accrescerne la concorrenzialità. Come mostra uno studio Ocse (*Schools under Scrutiny*, Paris 1996), questa metodologia, impiegata diffusamente in Inghilterra, dove ha perfino conseguenze sugli stipendi dei docenti in servizio nelle scuole che ottengono i primi posti in graduatoria, non è priva di controindicazioni. Soprattutto nella nostra tradizione, determinerebbe distorsioni così numerose e resistenze tanto sorde quanto efficaci da far fallire i propositi anche del più attendibile e rigoroso Servizio Nazionale di Valutazione. Nemmeno si tratta soltanto di spingere le scuole autonome ad autovalutarsi, cioè a promuovere esse stesse il loro miglioramento, informandole dei risultati delle analisi a cui sarebbero sottoposte (metodologia largamente impiegata in Francia e Spagna). La peculiare storia della nostra scuola, spinge ad una considerazione integrata delle due prospettive, lasciando fuori, per ora, dai compiti del Servizio Nazionale di Valutazione quello di ricavare dalla valutazione della scuola indicatori per la valutazione dei docenti. È importante, tuttavia, che tutte le scuole abbiano a disposizione le analisi compiute dal Servizio nazionale di Valutazione e le conoscano al pari di chi ha la responsabilità centrale di allocare le risorse, predisporre piani compensativi e perequativi, dettare gli indirizzi e gli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione. Già que-

sto è un potente stimolo al confronto e pure alla qualificazione, a cui ogni scuola autonoma mirerà di per sé, proprio perché inserita in un sistema competitivo di scuole statali e non statali.

Il centro che non c'è

Oggi, tuttavia, si può dire che la Repubblica abbia a disposizione un centro che riesce a malapena a svolgere la funzione sub a). A malapena, perché, ad esempio, è sorprendente che si vari l'autonomia delle istituzioni scolastiche e si parli di parità senza aver contemporaneamente riformato gli organi collegiali di istituto. La legge 59/97 contiene una delega per la riforma degli organi collegiali territoriali (distretto, provincia e CNPI), ma ha taciuto sugli organi collegiali di istituto. Occorrerà attendere che il Parlamento si pronunci sulle proposte di legge giacenti in proposito.

Del resto, non si può certo dire che la nostra normativa centrale sulla scuola abbia, nel suo complesso, il dono della chiarezza e della coerenza. Il D.lgs. 297/94, che doveva essere il Testo Unico delle leggi sulla scuola, non si è rivelato per nulla il 'Testo unico': molta normativa vi era stata esclusa. A soli tre anni dalla promulgazione, poi, è completamente da rivedere. La sua ispirazione resta nettamente centralistico-statalistica: l'autonomia ne impone una radicale rivisitazione. Non va dimenticato, d'altro canto, che stiamo ancora attendendo, dal 1948 (art. 33, comma 2 della Costituzione), che la Repubblica detti, come avrebbe dovuto, "norme generali" sull'istruzione, ordinate ed organiche.

Ma se la situazione sub a) non è consolante, risulta ancora più carente quella relativa agli altri punti sui quali si deve confrontare un centro adatto allo scenario di un sistema nazionale pubblico di istruzione, fondato sull'autonomia delle istituzioni scolastiche e sulla loro reciproca parità.

sub b) - I Programmi delle nostre scuole sono ancora, tutti, di insegnamento, non di apprendimento. Anche quando tentano di essere tali (l'esempio più vistoso è stato rappresentato dai Programmi della sperimentazione Brocca, purtroppo, peraltro, inopinatamente trascurata in questi ultimi tre anni), mancano degli standard di prestazione attesi, i livelli di proficiency. L'idea di Programmi Syllabus, insomma, è, da noi, tuttora futuribile. Di insegnamento o di apprendimento, inoltre, i Programmi predisposti dalla nostra Amministrazione della P.I. hanno bisogno di almeno 5 anni per essere redatti (è stato il caso di quelli per la scuola elementare, cominciati nel 1980 e conclusi nel 1985, e di quelli, per di più 'sperimentali', Brocca, iniziati nel 1988, finiti per il biennio nel 1991 e per il triennio nel 1993). È naturale che, una volta promulgati, abbiano una singolare tendenza a restare intoccabili per almeno un tempo doppio (anche se quelli per la scuola media durano dal 1979 e quelli dei Licei addirittura dal 1944). Questo anche spiega la carenza di cui al punto successivo.

sub c) - La riforma dell'Amministrazione della P.I., in effetti, è sempre promessa, da anni; perlomeno dal D.lgs. 29/93, ma da altrettanto tempo rimandata. Ora è la volta del combinato disposto degli artt. 12 e 13 e dei commi 15 e 18

dell'art. 21 della legge 59/97. C'è da augurarsi che i prossimi anni non ci costringano a vedere una situazione paradossale e contraddittoria: l'autonomia delle istituzioni scolastiche 'introdotta' dai provveditori, dai sovrintendenti, dai dirigenti dell'attuale amministrazione centralistica e burocratica. Magari per circolari e per decreti. Un'autonomia tutelata, insomma; a metà strada tra il bastone (l'occhio vigile del 'superiore' gerarchico) e la carota (la sua sollecitudine tra il paternalistico e il direttivo, nell'offrire consigli, orientamenti, consulenze, curricoli, soldi, piani di varia natura), frutto della non sempre confessata persuasione che la scuola non sarebbe pronta all'autonomia ed avrebbe necessità delle dande burocratiche: come se invece l'Amministrazione centrale e periferica della P.I. fosse capace di lavorare in un impianto autonomistico. C'è addirittura il rischio che il numero degli addetti all'Amministrazione centrale e periferica della P.I. aumenti, invece di diminuire: sarebbe la prova che l'autonomia non sarebbe stata tale, ma soltanto un pretestuoso decentramento amministrativo e un'occasione non per restituire la scuola alla società, ma per statalizzarla fino agli ultimi residui in una tela di ragno dirigitica.

sub d) - Quanto al Servizio Nazionale di Valutazione, nonostante fosse previsto fin dal D.lgs. 35/93, siamo ancora in altissimo mare. Nel gennaio 1997, la Commissione tecnico-scientifica costituita dal Ministro sei mesi prima per studiare proposte in ordine alla costituzione di questo Servizio ha presentato una relazione finale. La relazione, a parte la questione del

nome (suggerisce di sostituire alla parola Servizio quella di Sistema, perché la seconda sarebbe più comprensiva della prima), presenta due ipotesi. Secondo la prima, il Sistema Nazionale di Valutazione dovrebbe essere esterno all'Amministrazione della P.I. Cosa che sarebbe ovvia e di buon senso, visto che dovrebbe valutare le performances del sistema nazionale pubblico di istruzione anche alla luce delle azioni di sostegno fornite dalla P.A. della P.I.: se non fosse esterno, indipendente dalla P.I., si troverebbe nella sgradevole, alla lunga inattendibile, situazione di controllato-controllore.

Come accade oggi per la maggior parte degli organismi di controllo pubblici. Poiché, tuttavia, le cose ovvie e di buon senso non sempre trovano sbocchi rapidi, la Commissione avanza pure una seconda ipotesi, in base alla quale il Sistema Nazionale di Valutazione potrebbe costituirsi anfibio: né dentro del tutto né fuori del tutto dal Ministero della P.I. Questa seconda soluzione avrebbe il vantaggio di non richiedere una legge per realizzarsi, perché la normativa esistente già la permetterebbe.

Priorità

Resta da chiedersi se, nelle condizioni indicate, non si sia stati un po' temerari ad introdurre l'autonomia delle istituzioni scolastiche e non si sia provocatori a reclamare la parità. L'interrogativo non è stravagante, ma piuttosto che per la paralisi, o addirittura per la restaurazione centralistico-statalistica, dovrebbe essere impiegato per stabilire una serie di impe-

gni prioritari. Anche per il Ministro.

Il primo riguarda di sicuro la costituzione del centro e delle sue funzioni. Rinviare la funzionalità e la rapidità del Parlamento nel disporre le leggi. Smanzellare l'attuale Ministero della P.I. e ricostruirlo, più snello e diverso, basato sui compiti, non sulle procedure. Non è un'impresa impossibile. Occorre un po' di determinazione amministrativa e soprattutto coraggio politico. Vuol dire, infatti, tra l'altro, diminuire il numero dei dipendenti ed aumentarne la qualità. Toccare, quindi, nicchie e posti, le cui collocazioni si perdono nella storia dei rapporti non sempre puliti tra amministrazione e politica.

Il secondo coinvolge la responsabilità della cultura. Si tratta di impiegare tutti gli strumenti disponibili per far comprendere non solo ai docenti ma a tutto il paese, a partire dai genitori, le 'novità' di prospettiva introdotte dal passaggio dal sistema scolastico centralistico-statalistico a quello autonomistico. Occorre un sinergico sforzo del mondo accademico e professionale.

Soprattutto per i cattolici è una scommessa da non perdere: merita l'inserimento nel progetto culturale che la chiesa italiana è impegnata ad elaborare.

Il terzo rimanda alla necessità dell'azione. Nessuno impara l'autonomia se non praticandola. Serve, perciò, essere in prima in linea per provare, correggere, migliorare. La scuola è, del resto, ricca di energie e di competenze a volte straordinarie. È sufficiente valorizzarle per vederle crescere in maniera esponenziale.