



Autonomia, modello funzionale e sussidiarietà

Annamaria Poggi

La presente riflessione si articola su quattro punti. Il primo punto è sostanzialmente legato al contenuto dell'autonomia funzionale. Quando noi parliamo di "autonomia funzionale" delle Istituzioni scolastiche, a quale contenuto e a quale modello ci riferiamo?

Il secondo passaggio è relativo agli sviluppi successivi di questo modello.

Il terzo è collegato alle questioni dell'oggi, che dopo la revisione del Titolo V della Costituzione hanno avuto implicazioni e complicazioni rispetto al modello dell'autonomia-funzionale.

L'ultimo passaggio vorrebbe guardare alle prospettive per il futuro. Penso infatti che, dopo un quinquennio, contrassegnato dal fatto che l'autonomia delle Istituzioni scolastiche è stata sovrastata da altri tipi di questioni (perché non è che non ci si sia occupati della scuola, ma non ci si è occupati dell'autonomia della scuola). Il cammino dell'autonomia delle scuole, quantunque problematico, sembra finalmente riavviarsi. Credo sia quindi opportuno, oltre a segnalare i problemi e le questioni, evidenziare quali siano gli strumenti e le possibilità insite nel disegno.

Il primo passaggio risulta essere particolarmente importante per il fatto che, se non cogliamo preventivamente i contenuti del modello di autonomia funzionale, risulta certo difficile articolare i successivi discorsi.

Il modello

Qual è il modello di autonomia funzionale che emerge dalla legge n. 59 del 1997? Il primo profilo da evidenziare è che nella legge n. 59, dopo molte discussioni, perché le opzioni in campo erano diverse, si afferma un modello di autonomia della scuola ispirato alla natura comunitaria e sociale della scuola stessa. Questo passaggio è molto importante, perché si distacca dal modello della legge delega n. 537 del 1993, che per prima attribuiva personalità giuridica alle istituzioni scolastiche. Se ne distacca, perché quello era un modello di disarticolazione periferica delle funzioni amministrative dal Ministero alle scuole, che rimaneva ancora centrato sull'idea delle scuole come organi periferici dell'amministrazione statale (o organi tecnici dello Stato), come del resto le denominava ancora Giannini negli anni '70.

L'attribuzione della personalità giuridica del 1993 significava dunque il passaggio di un certo numero di funzioni. Il modello che è invece presente nella legge n. 59/97 è diverso perché l'attribuzione dell'autonomia funzionale si regge sulla natura comunitaria e sociale della scuola. Questo modello è particolarmente evidente nell'impianto complessivo della legge n. 59 ed è rafforzato dall'introduzione del principio di sussidiarietà. L'autonomia funzionale delle scuole, delineata nella legge n. 59, non coincide, tuttavia, con l'introduzione del principio di sussidiarietà sia orizzontale che verticale, ma ne è comunque rafforzata in quanto si impone un'idea di esercizio delle funzioni pubbliche sul territorio che non passa più attraverso la sola attribuzione di competenze a enti territoriali. Ricordo, del resto, che la legge n. 59 del 1997 comporta anche l'attribuzione dell'autonomia funzionale alle Università e alle Camere di commercio. La differenza tra autonomia funzionale e principi di sussidiarietà, ha implicazioni molto importanti sul modello di autonomia funzionale. Con l'attribuzione dell'autonomia funzionale alle Istituzioni scolastiche,

infatti, queste transitano dall'essere enti strumentali dello Stato ad amministrazioni "altre", sia dall'amministrazione statale, sia dalle amministrazioni territoriali. Non è sussidiarietà orizzontale, in quanto le Istituzioni scolastiche non perdono la tipica connotazione pubblicistica collegata all'esercizio di funzioni pubbliche in qualche misura indefettibili. L'Istituzione scolastica è un'amministrazione molto particolare. La legge n. 59/97, muovendo da questo presupposto, ha infatti costruito un modello di un'amministrazione "altra", con caratteristiche molto particolari, collocandosi tra l'amministrazione statale e le amministrazioni territoriali. È forse la caratterizzazione pubblicistica, come elemento assolutamente indefettibile e caratteristico del modello stesso a marcare la differenza con la sussidiarietà orizzontale. Non a caso la legge n. 59/97 segnala questo passaggio in un duplice modo: non solo "autonomia" nel senso del processo di distacco come amministrazione, ma in secondo luogo autonomia funzionale, cioè autonomia che si appropria di fini pubblici.

L'autonomia e i suoi limiti

Qual è l'unico limite che l'articolo 21 della legge n. 59/97 pone a questo tipo di autonomia? È il principio di uguaglianza, nel senso che alle scuole saranno trasferite tutte le funzioni amministrative, ma con il limite dei livelli uniformi, unitari, di fruizione del diritto allo studio, necessari ad assicurare che gli obiettivi del sistema nazionale siano garantiti su tutto il territorio nazionale. L'autonomia funzionale così congegnata ha dunque, giustamente, come unico limite la realizzazione del principio di uguaglianza. Ciò perché essa è un'autonomia pubblica, con una forte caratterizzazione pubblicistica, che esercita una funzione pubblica: un'autonomia di questa natura non può che avere questo tipo di limite.

Secondo passaggio. Che cosa si sarebbe dovuto fare - e purtroppo non si è fatto subito dopo il varo della legge 59/97 - e che oggi si dovrebbe riconsiderare? Anzitutto si dovevano ridefinire subito gli ordinamenti, cioè il contenuto dell'autonomia, perché in essi si realizza la funzione sociale della scuola.

Procedimento inverso

In altri termini, quando noi parliamo di autonomia "funzionalizzata", nel caso della scuola abbiamo molto chiaro che essa svolge una funzione sociale: tale funzione sta dentro la ridefinizione degli ordinamenti, degli organi collegiali e territoriali e dell'autonomia finanziaria e gestionale. E invece è successo altro, ancora prima della revisione costituzionale del 2001, già con il D.lgs. n. 112 del 1998. È successo, cioè, che si è invertita la logica. Aniché ragionare sulla funzione sociale della scuola e, quindi, anziché riempire di contenuti quell'autonomia funzionale, si è interposto un altro passaggio: si è introdotta la problematica delle competenze degli enti territoriali. Invece di muovere dalla funzione per attribuire le competenze, anziché partire dalla funzione della scuola, dell'articolazione complessiva della sua autonomia, per poi precisare quanto residuava allo Stato, alle Regioni e agli altri enti territoriali, si è fatto esattamente il contrario. Si è partiti dalle competenze di Stato, Regioni e altri enti territoriali per poi definire l'autonomia delle scuole. Alessandro Pajno (allora consigliere del Presidente Prodi) segnalò immediatamente che questa inversione del modo di procedere avrebbe bloccato di fatto il percorso dell'autonomia. Certo, poi la revisione costituzionale ha complicato ancora di più la vicenda; ma già quella inversione del 1998 aveva bloccato il percorso autonomistico almeno su tre versanti.

L'autonomia boicottata

Il primo versante è quello dell'autonomia didattica. Basti pensare al fatto che nel DPR n. 275 del 1999 si è data una delega "in bianco" al Governo per la fissazione della parte del *curriculum* nazionale. Già la sola delega "in bianco" al Governo nella fissazione della percentuale non è risultata saggia, perché la puntualizzazione del tipo di percentuale di competenza del curriculum nazionale rispetto a quello riservato alle scuole non avrebbe dovuto essere oggetto di una delega "in bianco" al Governo.

Questo errore, fatto con il DPR n. 275/99, è stato confermato nella legge delega n. 53 del 2003, che ha determinato quello che sappiamo: il "balletto" dall'85% al 15% del curriculum, ora diventato 20% che, per altro, deve muoversi nell'ambito di principi generali fissati da leggi regionali. Queste percentuali, poi, si noti, non rispondono di fatto ad alcun contenuto di progettazione. Occorrerebbe inoltre domandarsi: come si

raccorda questa libertà progettuale curricolare con le indicazioni nazionali e con le linee guida? Il problema non si pone solo nell'asse Ministero/Istituzioni scolastiche, ma comincerà a porsi anche nell'asse Regioni/Istituzioni scolastiche. È sufficiente leggere con attenzione gli articoli 19, 20 e 21 del D.LGs n. 226 del 2005, che, quando parla di livelli essenziali, prima dice che ci sono livelli essenziali delle prestazioni, su cui tutti possiamo concordare, perché collegati alla fruizione dei diritti, poi aggiunge, però, che ci sono anche livelli essenziali curricolari, livelli essenziali di servizio, livelli essenziali standard. Si tratta di norme realmente preoccupanti. Perché, fino a quando si sostiene che un livello essenziale della prestazione è, ad esempio, il soddisfacimento della domanda di frequenza, possiamo essere tutti d'accordo.

Ma quando si scrive, all'articolo 21, che ci sono anche livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi e che questi livelli devono essere assicurati dalle Regioni, che devono garantire la capacità di progettazione e di realizzazione da parte delle scuole, l'affermazione è certo più preoccupante, perché tutto ciò va a incidere sulla progettazione curricolare delle scuole stesse. Una prima operazione, che sarebbe opportuno fare, è quindi di chiarire quali sono i livelli essenziali delle prestazioni che, come sta scritto nell'art. 117 della Costituzione, sono quelli che servono a garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Al di là del fatto che siano funzionali al godimento di diritti civili e sociali, si deve supporre che essi possano andare oltre lo Stato e le Regioni.

Se si afferma invero la teoria che le indicazioni nazionali o le linee guida siano i livelli essenziali delle prestazioni, la progettazione all'interno delle scuole risulterà azzerata. Su questo bisogna essere molto attenti e molto vigili: perché una cosa sono i livelli essenziali delle prestazioni dell'art. 117, altra cosa i livelli essenziali che riguardano gli *standard* organizzativi, progettuali e curricolari. I primi sono costituzionalmente legittimi, mentre sui secondi sorge qualche perplessità dal punto di vista della loro compatibilità con l'autonomia didattica della scuola, nonché con la sua autonomia di ricerca.

L'autonomia strozzata

Il secondo versante riguarda l'autonomia finanziaria. Saltiamo tutti i passaggi intermedi e arriviamo all'ultima norma, quella della finanziaria, poi delineata nel decreto ministeriale del marzo 2007. Qui, semplificando notevolmente, ci si può limitare a rilevare che il problema dell'autonomia finanziaria non è mai stato quello dell'attribuzione diretta alle scuole, ma è sempre stato un altro, quello, cioè, di una dotazione che consentisse alle Istituzioni scolastiche autonome di svolgere le loro funzioni. Anche qui occorre essere molto chiari; altrimenti si potrebbe sentire dire che con l'attribuzione diretta alle scuole è stato risolto il problema dell'autonomia finanziaria. Nessuno ha mai seriamente sostenuto che l'autonomia finanziaria delle scuole significasse il passaggio diretto dal Ministero alle scuole di "qualche" dotazione finanziaria: si è invece sempre pensato all'attribuzione di una dotazione che consentisse di svolgere le funzioni. Una posizione, dunque, dal punto di vista concettuale e delle implicazioni pratiche, molto diversa. L'attribuzione diretta, in realtà, non risolve tutti i problemi, legati all'autonomia finanziaria delle scuole per tutta una serie di motivi. L'assegnazione senza vincolo di destinazione è solo una quota, tra l'altro poco consistente: le altre assegnazioni sono vincolate; né i parametri sono stati ridiscussi in seguito. I trasferimenti, poi, lo segnata anche l'ultimo rapporto CENSIS del 2006, continuano ad essere assolutamente insufficienti rispetto alle reali esigenze, mentre continuano ad essere adottati provvedimenti come il D.LGS n. 226 del 2005 che impone ampliamenti dell'offerta formativa, naturalmente, senza oneri aggiuntivi. Ma quale è la effettiva capacità degli istituti di finanziarsi da soli? Se si concepisce il modello dell'autonomia funzionale come il modello di un'autonomia pubblica diventa invero discutibile che, per esercitare funzioni pubbliche, si sia in qualche maniera "non liberi" (perché liberi è un'altra cosa) ma costretti ad autofinanziarsi. Se l'autonomia funzionale attiene all'esercizio di funzioni pubblicistiche, si deve essere "liberi", non invece "costretti" a reperire risorse per esercitare quelle funzioni. La capacità di autoreperimento delle risorse, come risulta dall'esperienza quotidiana, è inoltre molto vincolata dall'inadempimento di tutte quelle disposizioni contabili (il decreto interministeriale n. 44 del 2001) che anziché essere istruzioni generali sono diventate vincoli molto precisi.

Organi di rappresentanza e ruolo del Dirigente

Il terzo e ultimo versante riguarda l'autonomia organizzativa. È evidente a tutti che si tratta di un punto delicato su cui occorre agire molto in fretta. C'è stata la riorganizzazione del Ministero; c'è stata la riorganizzazione dei CSA ed ora l'attuazione del *Master plan* comporta che le Regioni si debbano dotare, perché il tutto possa essere avviato, di leggi di organizzazione del sistema. Si rischia dunque di far calare

sull'organizzazione complessiva della *governance* del sistema locale vincoli molto precisi. Facciamo un esempio: o si va nella direzione della costruzione di una rappresentanza delle scuole che abbia qualcosa da dire a livello territoriale, oppure, se le leggi regionali prevedono sistemi di *governance* per la costruzione dei processi concertativi, dalla programmazione ai trasporti, alle mense, la scuola rischierà una "doppia" dipendenza: quella dalle strutture organizzative dei CSA e quella dalle strutture organizzative previste dalle leggi regionali. Questa "doppia" dipendenza stridrebbe, più di ogni altra, con la natura funzionale dell'autonomia scolastica e con il principio stesso di sussidiarietà. La possibilità di sfuggire a questa "doppia" dipendenza è oggi testimoniata dagli altri due esempi di autonomia funzionale e cioè dalle Università e dalle Camere di commercio che sono diventate, e hanno rafforzato la loro autonomia funzionale solo quando, da un lato, le Università hanno fondato la CRUI, la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, che è un'Associazione di diritto privato (che attualmente però viene citata in tutte le leggi come organo che deve essere sentito, consultato, richiesto di pareri, pur essendo un'associazione privatistica) e, dall'altro lato le Camere di commercio tramite Unioncamere a livello nazionale e le Unioni camerali a livello regionale. Pur trattandosi di situazioni molto diverse, se non altro perché gli istituti scolastici sono 11.000 mentre Università e Camere di commercio sono circa 70 su tutto il territorio nazionale, l'autonomia funzionale delle Università e delle Camere di commercio ha avuto come punto di snodo e punto di lancio la costituzione dell'organo di rappresentanza unitaria degli interessi, per le Università, solo a livello nazionale, per le Camere di commercio a livello nazionale e a livello regionale. Su questo punto, qualche ulteriore riflessione va fatta, come pure sulla funzione del Dirigente scolastico. Oggi, il Dirigente scolastico, così come si configura nell'ordinamento, non risponde alla sua comunità, al suo bacino territoriale di riferimento, ma risponde sempre ad organi esterni. Nulla vieta alle scuole, nella loro autonomia, di costruire nessi, forme di collegamento, anche forme di autovalutazione del proprio operato. Tutto ciò non è qualcosa che "sminuisce" ma al contrario rafforza l'autonomia. Naturalmente, non deve avvenire che ciascuno faccia per sé, ma è necessario un modello di riferimento, perché il nesso del Dirigente scolastico con la comunità di riferimento lo rende più forte rispetto alle amministrazioni territoriali e all'amministrazione ministeriale. Anche questo è un terreno molto delicato, perché incrocia il problema della contrattazione sindacale e molto altro: resta comunque un terreno su cui sono indispensabili ulteriori riflessioni. La eteronomia organizzativa delle scuole, che ancora oggi sussiste, e la loro non autonomia organizzativa sono infatti inconcepibili col modello di autonomia funzionale: non può esistere un modello di autonomia funzionale se c'è eteronomia organizzativa rispetto allo Stato. Non è solo concettualmente inconcepibile; lo è anche nel senso, precisamente, che si traduce, ovviamente, in un modello che non è quello di autonomia.

Il Master Plan

Un ultimo versante, ugualmente molto delicato, su cui occorre avviare una riflessione rispetto alle questioni che solleva, è il Master plan delle Regioni e delle Province Autonome (pur tenendo fermo che la contrattazione rimane a livello nazionale, che lo status è nazionale, che il reclutamento è nazionale etc.), riguarda la questione di come sia possibile che le scuole non abbiano nulla da dire sulla autodeterminazione del proprio fabbisogno. Si tratta di un incredibile punto di frizione rispetto all'autonomia organizzativa. Questa forbice si allarga sempre di più, perché tanto più crescono i compiti della scuola, tanto più si amplia l'offerta formativa a cui la scuola deve far fronte - ancor più, poi, se si sostenga che alcune cose che le scuole devono fare, fanno parte dei livelli essenziali delle prestazioni e debbono, quindi, essere garantite - tanto meno la scuola ha una capacità di autodeterminazione del proprio fabbisogno. L'eteronomia organizzativa soprattutto dallo Stato si accentua.

Il Titolo V e le sue conseguenze

Le questioni dell'oggi, infine. Sono tutte legate alle implicazioni e complicazioni che derivano dal Titolo V. Tra le implicazioni vorrei qui sostenere quella assolutamente positiva, troppo spesso dimenticata, della costituzionalizzazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche. Cosa vuol dire questo dal punto di vista del costituzionalista? Vuol dire che essa costituisce un "limite" negativo al potere legislativo dello Stato e delle Regioni e un "limite" negativo all'esercizio del potere amministrativo di Stato, Regioni ed altri enti territoriali.

Che poi ciò non si possa esprimere ancora, che non si possa esprimere a livello delle rivendicazioni di attribuzioni è un altro discorso. Nel senso che le scuole, le istituzioni scolastiche non possono proporre ricorso contro la legge dello Stato o della Regione.

La stessa cosa avviene per le Università e per le Camere di commercio; ma la costituzionalizzazione dell'autonomia scolastica per il costituzionalista significa la presenza di un limite negativo al potere legislativo di Stato e Regioni.

Quanto a dire che Stato e Regioni devono rispettare l'autonomia scolastica nell'esercizio delle funzioni. Come poi questo si possa tradurre a livello di strumenti che lo rendano effettivo è un altro discorso, rispetto al quale si potrebbe provare ad immaginare specifici meccanismi.

Tali meccanismi sicuramente non potrebbero essere individuati a posteriori, perché noi non abbiamo un sistema, a differenza di altri, che consenta l'accesso alla Corte costituzionale non solo a Stato e Regioni, ma anche a privati all'interno di un processo: si potrebbe tuttavia immaginare di reclamare per esempio che le leggi o dello Stato o delle Regioni abbiano nel processo di formazione precisi passaggi di consultazione obbligatoria rispetto ai pareri da acquisire.

Oppure, si potrebbe immaginare che alcune Commissioni, in sede parlamentare o regionale - penso qui alla Commissione affari costituzionali -, siano obbligate a svolgere un certo tipo di scrutinio.

Vengo, da ultimo, alle complicazioni. Esse nascono nei rapporti con lo Stato sul problema delle risorse e dell'organizzazione. Credo che se non si sciolgono questi nodi sarà molto difficile far decollare un discorso vero sull'autonomia.

Per ciò che riguarda la rappresentanza bisognerebbe inventarsi un meccanismo istituzionale che sia altro rispetto all'amministrazione ministeriale ma - attenzione - anche autonoma dai sindacati, altrimenti non ha nessuna forza.

Il nodo delle risorse. Anche questo meccanismo della finanziaria, del decreto ministeriale del 2007, non ha risolto i problemi.

Rapporti con le Regioni e altri enti territoriali, *Master plan*: questo è il nodo decisivo, nel senso che io credo sarebbe auspicabile, e certo opportuno da parte del mondo della scuola, rivendicare di avere una voce, o al tavolo tecnico o al tavolo politico, nei processi di attuazione del *Master plan*.

Attualmente questo non è previsto. Ma - come è evidente a tutti - non c'è stata mai nessuna riforma della scuola che si sia potuta fare senza la partecipazione della scuola.

Anche qui, occorrerà quindi inventarsi un meccanismo che non prescinda dalla concertazione seria col mondo della scuola. Naturalmente, questo è un processo appena avviato, rispetto al quale credo che il mondo della scuola possa organizzarsi e far sentire la sua voce. Vi è però un rischio. Il rischio è che se non lo si fa, non solo il modello dell'autonomia funzionale rimane alla legge n. 59 del 1997, ma, come abbiamo sempre sostenuto in questi anni, potrebbe incorrere verso una doppia dipendenza.

Per uscire dalla quale, il mondo della scuola deve ragionare non più come "singoli istituti" ma come un "modello istituzionale". Solo se ragiona all'interno del

modello istituzionale dell'autonomia funzionale, la scuola potrà trovare le risorse per entrare nei meccanismi di definizione o ridefinizione del sistema scolastico e formativo del nostro paese.

da "Valore scuola" –

La rivista: Scuola • Università • Ricerca • Arte • Formazione - n. 13-14, 2007