

La scuola delle autonomie

L'ISTRUZIONE
COME MATERIA
DI AUTONOMIA
DIFFERENZIATA FRA LE REGIONI

Lucrezia Stellacci

tive formali (Abruzzo e Molise).

Dopo 20 anni di autonomia scolastica, anziché sviluppare un'analisi seria e puntuale dello stato di attuazione di questa Riforma, che la costituzionalista Annamaria Poggi, definisce "il faro di tutte le Riforme" della scuola, si discute animatamente di una nuova Autonomia che non riguarda la scuola, o meglio che non dovrebbe riguardare solo l'istruzione, ma che esprime la misura della distanza che alcune Regioni vorrebbero prendere dallo Stato, nella gestione di materie già di competenza dello Stato medesimo.

Possibilità che viene offerta da una norma costituzionale introdotta dalla Riforma del Titolo V della Costituzione n. 3/2001, e precisamente l'art. 116 comma 3, rispolverato dopo 18 anni di letargo.

Si tratta della cosiddetta Autonomia differenziata o rafforzata, di cui tre Regioni in particolare, Lombardia, Veneto e Emilia Romagna hanno fatto esplicita richiesta, avviando una trattativa con il Governo su di uno "schema di intesa" da approvare poi con legge dello Stato a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere del Parlamento.

La situazione al momento è molto articolata, potremmo dire "a geometria variabile", e ancora sospesa non solo per tre Regioni che sono ormai a buon punto nella procedura, ma anche con riferimento a tutte le altre regioni a statuto ordinario, fra le quali 7 (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di avviare le trattative, 3 hanno solo assunto iniziative preliminari consistenti nell'approvazione di atti d'indirizzo, ma senza conferire un formale mandato (Basilicata, Calabria, Puglia), e 2 non risultano aver intrapreso inizia-

Per quanto riguarda l'istruzione, le bozze di intesa¹ delle tre regioni sono diverse; quelle del Veneto e della Lombardia sono molto simili e piuttosto radicali nella richiesta delle competenze legislative da erodere alla competenza esclusiva dello Stato.

Più contenuta è la richiesta di autonomia rafforzata avanzata da parte della Regione Emilia Romagna che vorrebbe si addivenisse fundamentalmente alla piena attuazione dell'art. 138 del D.L. n. 112/98, richiedendo per sé anche "le norme generali sull'istruzione" di cui alla lett. n) del 2° comma dell'art. 117 Costituzione in materie già di competenza legislativa concorrente della Regione, quali l'organizzazione della rete scolastica con la relativa dotazione degli organici da attribuire alle autonomie scolastiche, la realizzazione di un sistema unitario ed integrato di istruzione e di istruzione e formazione professionale, la ridefinizione della organizzazione delle fondazioni ITS, la programmazione di un'offerta formativa di percorsi universitari.

"Il riconoscimento delle ulteriori competenze legislative ed amministrative dovrebbe avvenire," dice il testo della bozza di intesa dell'Emilia-Romagna, "nel rispetto dell'autonomia delle università e delle istituzioni scolastiche...".

L'intesa dell'E.R. sembra più coerente con il dettato dell'art. 116, 3° comma e con l'intenzione del legislatore costituente, che ipotizzava differenziazioni leggere e limitate, rinviando, per richieste più radicali, alla procedura aggravata di cui all'art. 138 Costituzione.

Il terreno dunque è ricco di insidie e va trattato con grande cura e non certo con la fretta che in alcuni momenti sembra connotare l'atteggiamento ultimativo delle Regioni Veneto e Lombardia.

Ovviamente tutta questa partita dovrebbe essere anticipata da una definizione dei LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e dei relativi fabbisogni e costi standard previsti dalla legge di delega sul “federalismo fiscale” (L. n. 42/2009) a cui deve essere collegato un sistema di monitoraggio e di intervento sostitutivo, in caso di inadempienza delle Regioni in relazione al rispetto dei LEP. (Termini questi ultimi che dovrebbero essere presupposti dalle Intese bilaterali, anche di quelle già in discussione)

Illuminanti a tal riguardo risultano le numerose pronunce, già intervenute al riguardo, della Corte Costituzione (n. 147 del 2012, n. 92 del 2011, n. 279 del 2005, n. 200 del 2009) che affermano che le disposizioni dell’art. 116 consentono certamente di integrare le materie di competenza statale con norme regionali, senza però stravolgere l’impianto delle norme generali sull’istruzione, richiamate nell’art. 33 Costituzione, che restano “i principi fondamentali di competenza statale”, al fine di garantire l’unitarietà del sistema educativo, che è garanzia della unità nazionale!

LA SCUOLA NELLA COSTITUZIONE

“La scuola, come la vedo io, è un organo costituzionale” diceva Piero Calamandrei² e continuava dicendo che la scuola deve avvalersi della Costituzione come bussola con l’ago che punta sulle sue finalità principali.

Alcuni articoli della Costituzione rappresentano infatti gli snodi portanti del sistema scolastico italiano, che alcuni costituzionalisti hanno voluto raccogliere in una ipotetica “Costituzione della scuola” (Art. 9 – La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica).

Lo sviluppo della cultura attiene alla fase generativa (ricerca) ed alla fase divulgativa (scuola), ed è essenziale perché la cultura alimenta la prosperità del Paese e conferisce dignità alle persone che contribuiscono a tale prosperità, garantendo a tutti pari opportunità, base su cui si poggiano e proliferano i valori e la pratica della democrazia.

Il “diritto all’istruzione”, o più in ge-



nerale “alla cultura”, che troviamo nella Costituzione all’art. 34, si lega al concetto chiave di “bene comune”, supremo principio ordinatore della Carta costituzionale.

Cultura, ricerca, patrimonio storico e artistico, contribuiscono al progresso spirituale della società (art. 4 Cost.), allo sviluppo della personalità individuale e alla conquista della pari dignità sociale (art. 3 Cost.) legandosi strettamente alla libertà di pensiero (art. 21) e di insegnamento (art. 33) entro le “norme generali” dettate dalla Repubblica, libertà e valori che confermano la centralità della scuola pubblica statale, la cui funzione unitaria e nazionale è garantita dalla stessa Costituzione.

Alla scuola, nazionale ed unitaria, dobbiamo riconoscere il merito di aver fatto gli italiani, dopo che l’Italia era stata riunificata geograficamente.

Oggi più di ieri occorre tenere unita quella Nazione che è costata tanto sangue ai nostri progenitori e che rappresenta la nostra vera forza, puntando ancora una volta sulla scuola, mantenendo unitario il sistema scolastico italiano e non cedendo alle tentazioni di frammentazione del sistema in tanti micro sistemi regionali.

Ne va dell’uguaglianza, della dignità della persona, della democrazia e della libertà, che in tutte le sue sfaccettature è il bene supremo di ogni uomo e di ogni popolo.

Non peraltro, il grande costituzionalista tedesco Peter Haberle ai tre tradizionali elementi dello Stato (popolo, territorio, governo) aggiunge un quarto “la cultura”.

“Il territorio di ogni Stato è reso unico

La scuola delle autonomie

dalla cultura specifica del Paese, pertanto va inteso come spazio culturale non come un “factum brutum”. Così inteso il territorio dello Stato corrisponde alla sua individualità e formazione nel divenire delle sue fasi storiche, che tutti i cittadini dovrebbero conoscere e rispetto al quale dovrebbero sviluppare senso di appartenenza³.

La scuola deve garantire dappertutto, nel Veneto come in Calabria, il diritto alla cultura di ciascun cittadino, come strumento di uguaglianza e arma di difesa della democrazia.

QUALI I RAPPORTI TRA AUTONOMIA DIFFERENZIATA E AUTONOMIA SCOLASTICA?

La costituzionalista Annamaria Poggi in un recente articolo⁴, si interroga sulle ricadute che un ipotetico sistema scolastico regionalizzato potrebbe produrre sulle scuole, vale a dire sul rapporto positivo o negativo, che verrebbe ad instaurarsi tra autonomia regionale rafforzata e autonomia scolastica, posto che “... questa rimane, oltre che un principio costituzionale, il vero faro delle riforme scolastiche...”.

È chiaro che se l'operazione fosse diretta solo a mutare “il volto” del potere

(da statale a regionale), sui dirigenti e sulle scuole, non ci sarebbe molto da sperare, perché di certo aggraverebbe l'attuale situazione, imputabile

- ad una politica incapace di guardare alla scuola come “bene comune”, non asservibile a manovre di consenso elettorale e di interessi di partito
- ad una burocrazia ministeriale, centrale e periferica, che dovrebbe agevolare e sostenere l'autonomia, ma in effetti la blocca con una superfetazione di regole minuziose e complicate la cui osservanza finisce con l'assorbire tutto il tempo di lavoro del dirigente scolastico, a danno degli ambiti educativi e didattici che sempre più spesso vengono delegati ad altri.

Per queste ragioni, sotto l'increspatura delle onde in superficie, il mare della scuola, nel suo profondo è rimasto sostanzialmente immobile.

Tutte le novità introdotte, dal regolamento sull'Autonomia, e dalle riforme ordinamentali successive, sia relativamente alla didattica (personalizzazione, curricula strutturati per obiettivi di apprendimento e profili educativo-culturali, centralità delle competenze ed interdisciplinarietà delle U.d.A., ecc.) sia all'organizzazione del servizio (orari di apertura della scuola, orari curricolari ed extra, flessibilità nella organizzazione degli orari delle lezioni, ecc.) si sono infrante sullo scoglio delle difficoltà di cambiare gli orari agli insegnanti o di utilizzare la risorsa docente per tutto quello che potrebbe dare alla scuola, oltre i titoli e le abilitazioni che effettivamente dichiarano. Ogni ipotesi di cambiamento deliberato dalla scuola, deve tener conto degli organici rigidi, dei servizi complementari che gli EE.LL. dovrebbero garantire ma che in alcuni territori sono regolarmente disattesi, delle norme di riforma che cambiano continuamente e che spengono ogni entusiasmo e passione educativa nel corpo docente.

L'autonomia differenziata sarebbe in grado di trovare soluzione a questi problemi che impediscono alla scuola di migliorarsi e di migliorare il Paese?

Ma se i problemi sono nazionali, perché non cercare soluzioni nazionali, prima di



addentrarci nelle differenziazioni? Sarebbe senza dubbio la via più agevole ed economica, oltre che equa!

Dai dati Invalsi 2019 emerge un sistema scolastico nazionale che funziona al minimo delle sue possibilità, a parte poi le diverse situazioni regionali Nord/Sud, che sono ancora un'altra storia!

Ritorna insistente la domanda:

“È proprio sicuro che l'autonomia rafforzata delle Regioni rappresenterà un valore aggiunto per l'autonomia scolastica? O non piuttosto un rischio?”

Purché sia chiaro che quella clausola inserita nel comma 3 dell'art. 117 Costituzione che elenca le materie di legislazione concorrente delle Regioni con lo Stato fra le quali “...l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”, suoni come un confine invalicabile al potere legislativo delle Regioni, così come per lo Stato.

A tal fine, conviene accendere un focus sugli ambiti di autonomia della scuola, per meglio difenderli dagli attacchi esterni, siano essi di natura statale che regionale.

LE TRE GAMBE DELL'AUTONOMIA SCOLASTICA

Il Regolamento dell'Autonomia (Dpr n. 275/99), nonostante 20 anni di vita, resiste al tempo e per alcuni versi presenta possibilità ancora inesplorate che attengono a tutte e tre le gambe dell'autonomia scolastica: didattica, organizzativa, di ricerca sperimentazione e sviluppo⁵.

Molti parlano di una quarta autonomia, che corrisponderebbe all'Autonomia finanziaria.

È improprio utilizzare tale definizione per la scuola che non ha facoltà impositiva, in quanto non può imporre tasse aggiuntive rispetto a quelle statali.

L'art. 23 Costituzione, infatti, cita: «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

Prima dell'avvento dell'autonomia, la scuola non poteva neppure incamerare contributi volontari di qualsiasi genere, divieto che con il varo dell'Autonomia, è stato eliminato(5).

Le rette, i contributi per i laboratori, le quote per servizi e attività extracurricolari

hanno natura meramente volontaria e servono a finanziare attività diverse da quelle curricolari, e devono comunque trovare collocazione nell'ordinaria attività di gestione del bilancio con rendicontazione chiara ed esaustiva.

L'autonomia finanziaria delle scuole, pertanto, consiste nella gestione amministrativo-contabile del fondo di funzionamento della scuola, assegnato dallo Stato senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie dell'istituzione interessata, come previste e organizzate nel Ptof.

Altri finanziamenti da collocare nel programma annuale della scuola, possono provenire dallo Stato (fondo d'istituto, fondo aree a rischio, ecc.), dai programmi dell'UE, dalle Regioni, dagli EE.LL., da altri Enti pubblici, da soggetti privati o da entrate proprie.

Sulla base delle disposizioni contenute nel Regolamento, come potremmo definire l'Autonomia didattica?

È il “core business” della scuola, l'“attività principale” che collega il servizio pubblico alla sua finalità ultima, ben sintetizzata nell'art. 4 della legge n. 477/73, legge delega dei famosi decreti delegati della scuola, come “pieno e libero sviluppo della personalità degli alunni”.

È lo spazio privilegiato di collegamento e di mediazione fra gli obiettivi nazionali a cui tutte le istituzioni scolastiche devono tendere per garantire ai cittadini del Paese standard unitari di apprendimento, le istanze formative che provengono dal territorio e le differenze che caratterizzano la platea dei discenti.

L'autonomia è stata anche la risposta più giusta, anche se tardiva, alla scolarizzazione di massa che aveva introdotto nella scuola una diversità enorme di istanze e bisogni formativi.

Per fronteggiare la complessità crescente delle platee scolastiche, occorreva capovolgere il paradigma formativo tradizionale, non più una scuola che seleziona sulla base di un pacchetto formativo uguale per tutti, ma una scuola che deve garantire a tutti il diritto di accedere alla cultura e attraverso la conoscenza pla-

La scuola delle autonomie

smare la propria personalità, perché tutti, secondo le proprie possibilità possano realizzare se stessi.

In questo senso, la diversità degli studenti che accedono alle aule scolastiche diventa ogni volta una sfida per l'autonomia che dovrebbe permettere di costruire curricula adeguati ai diversi contesti, da sviluppare con metodi che possano sollecitare gli interessi di tutti, di quelli amanti del pensiero astratto, come di quelli che imparano solo facendo, dei superdotati come dei portatori di deficit di apprendimento, per arrivare ad intercettare l'interesse di ciascuno.

E per ottenere questo risultato, occorre accendere l'eros di cui parlava Platone che è il sentimento che ci spinge alla conoscenza empatica; se ci sforziamo, invece, di assecondare solo l'onus (il senso del dovere del ragazzo) faremo sì che egli impari solo la metà di quello che potrebbe imparare, ma se accanto all'onus, c'è anche l'eros che è l'elemento di gradevolezza, il rendimento, la crescita intellettuale, la maturazione, la formazione migliorano, perché tutti gli elementi neurologici o neuroencefalici, funzionano a pieno ritmo.

Ogni soggetto ha il diritto di trovare e il dovere di cercare nella scuola, con modalità coerenti alle diverse età della vita, una serie di aiuti sistematici e programmati a sviluppare in sé le fondamentali dimensioni della persona, del cittadino e del lavoratore.

La didattica è una categoria dinamica e flessibile che si nutre della ricerca e della sperimentazione.

Ma per fare ricerca, le scuole devono associarsi tra loro e appoggiarsi ad enti di ricerca, fra i quali spiccano le Università.

“...la valorizzazione del sapere proveniente dalla pratica umana, professionale, in particolare di natura educativa, va sem-

pre confrontata con il sapere che deriva dalla riflessione teorica e dalla conoscenza scientifica, oltre che dal suo significato esistenziale”⁶.

La “Ricerca collaborativa” oramai entrata nel repertorio delle metodologie di ricerca più frequentate, salda il versante teorico con quello della prassi quotidiana in classe, della scienza con l'esperienza, della pedagogia teorica con la pedagogia esperienziale e pragmatica.

La congiunzione di queste due facce della ricerca, la rende applicabile al contesto classe per sperimentare metodologie nuove, funzionali al miglioramento degli esiti di apprendimento degli studenti, e quindi a sviluppare le frontiere della didattica applicata.

È indubbio che la nostra scuola ha bisogno di rinnovamento nell'organizzazione e nella didattica, e le rigidità del sistema frenano la spinta al rinnovamento della didattica. Ma è altrettanto chiaro che l'esigenza di modificare l'azione didattica non può che partire dal basso, dalle singole scuole, dalle aree disciplinari e dai dipartimenti, adeguatamente supportati dalle competenti strutture universitarie e dalle Associazioni professionali dei docenti, e sollecitati dal bisogno ormai ineludibile di dare un senso al fare scuola e allo stare a scuola.

Non sfugge infatti la condizione di indifferenza di studenti che hanno soglie di attenzione sempre più basse, che non sono più attratti dalla scuola preferendo altre fonti di conoscenza più immediate e di facile consumo, che hanno perso confidenza con la sintassi, la comprensione del testo o l'abilità di calcolo, e che sono sempre meno scolarizzati.

Non può una legge, per quanto invasiva, entrare fin nella didattica che è il tempio della libertà d'insegnamento garantita costituzionalmente, senza sovvertire i principi fondamentali dell'ordinamento della nostra scuola!⁷

RESISTENZA DELLA SCUOLA AL CAMBIAMENTO

La didattica è il cuore dell'autonomia, ed è competenza esclusiva dei collegi dei docenti e dei consigli di classe.

Questo comporta, che alle responsa-

bilità politiche e burocratiche relative al declino della scuola, si aggiungano anche precise responsabilità della scuola nei suoi organi rappresentativi, per non aver saputo rinnovare la didattica, nei contenuti e nei metodi, rendendola attrattiva, efficace a realizzare le finalità assegnate alla scuola dalla Costituzione e dagli ordinamenti scolastici.

Complessivamente il quadro della scuola italiana è negativo:

- la dispersione scolastica ha assunto le dimensioni di una emergenza nazionale, anche se recentemente il MIUR ha dato annunci di riduzione(?)
- se si guarda la media nazionale dei risultati di apprendimento alla fine del percorso scolastico di 1° e 2° ciclo, solo due studenti su tre hanno un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, così alle medie (65,6%), così alle superiori (65,4%).

E va ancora peggio in matematica: se in terza media, tre ragazzi su cinque (61,33%) sono al passo con le attese, alla fine delle scuole superiori è solo il 58,3% a potersi considerare giustamente promosso!

Se poi allarghiamo l'obiettivo sulle Regioni, la situazione si rivela ancora più grave: al termine del secondo ciclo passiamo dal 18% circa di inadeguati in italiano della Provincia di Trento, agli oltre 50% di Sicilia e Calabria; dai 19% di inadeguati in matematica nella Provincia di Trento, agli oltre 60% di Calabria, Campania e Sicilia (Puglia, 42% e 49%).

La differenza fra risultati scolastici e risultati Invalsi, in particolare nelle Regioni del Sud, diventa incomprensibile.

I docenti giudicano sulla rispondenza alle loro attese (più che ai traguardi del Percup di ciascun ciclo scolastico), tenendo conto di quello che hanno insegnato e del contesto in cui si trova la scuola.

Le rilevazioni standardizzate si avvalgono di griglie oggettive applicate con sistemi di misura automatici (*Cineca per prove svolte computer based*).

La valutazione dello studente è solo quella dei docenti, o meglio del consiglio di classe, perché riguarda l'intero processo formativo ed ha finalità formativa per lo studente e certificativa erga omnes.

La valutazione standardizzata è la radiografia di un momento, di un'unica prova, e come cita l'art. 1 c. 7 del DL n. 62/2017:

«Le istituzioni scolastiche partecipano alle rilevazioni internazionali e nazionali dei livelli di apprendimento ai fini della valutazione del sistema nazionale di istruzione e della qualità del proprio servizio.»

Ma se le rilevazioni Invalsi registrano risultati insoddisfacenti nelle Regioni del Sud vuol dire che la qualità del servizio scolastico pubblico in quelle Regioni non risponde agli indicatori di misurazione scelti dall'Invalsi per la valutazione del sistema nazionale di istruzione. E questo dovrebbe indurci a riflettere, considerato che il framework delle rilevazioni Invalsi dovrebbe essere costruito sugli obiettivi nazionali prefissati nelle Indicazioni nazionali e nelle Linee Guida.

A questo punto si aprono due alternative, operare una riflessione seria sulla struttura delle rilevazioni Invalsi, o accompagnare la scuola del Sud a comprenderne il reale significato e ad avviare un effettivo processo di rinnovamento della didattica applicata nelle classi.

Penso che si sia esaurito il tempo delle supposizioni, occorre agire secondo piani che abbiano ben chiari gli obiettivi mirati. Permanere nella situazione attuale mina profondamente il livello di affidabilità della scuola pubblica italiana ed evidenzia un rischio latente di disgregazione sociale.

1) Testo delle bozze d'intesa del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna alla data del 20.7.2019.

2) "La scuola come un organo costituzionale" frase pronunciata dal costituente Piero Calamandrei nel corso di un discorso svolto nel "III Congresso dell'Associazione Nazionale in difesa della scuola pubblica" del 1950.

3) Peter Haberle, *Diritto pubblico-comparato e storia costituzionale*, NOMOS Quadrimestrale di teoria generale, in un'intervista di Robert Christian van Ooyen (estate 2014).

4) Annamaria Poggi, *Scuola/regionalismo differenziato e autonomia, i problemi veri da risolvere*, Il Sussidiario.net del 27.6.2019.

5) S. Auriemma, *Tasse scolastiche e contributi*, in *Dizionario Normativo della Scuola*, XXXIII, 2019.

6) M. Pellerey, *Presentazione al testo "Valutare per valorizzare. La documentazione per il miglioramento di scuola, insegnanti, studenti"* edito a cura di Loredana Perla ed altri autori, Scholè Didattica 2019.

7) L. Stellacci, *Il quadro normativo*, Cap. 1 del testo "Valutare per valorizzare. La documentazione per il miglioramento di scuola, insegnanti, studenti" edito a cura di Loredana Perla ed altri autori, Scholè Didattica 2019.