

Anniversario dell'autonomia passato sotto silenzio

Sono 25 anni che le scuole italiane sono state riconosciute autonome e dotate di personalità giuridica. E' veramente strano che un Paese, che continuamente indice festeggiamenti, rievocazioni ecc., non lo abbia ricordato e non abbia colto questa occasione per effettuare un bilancio degli effetti di questa normativa sul sistema scolastico e se e come si possa/debba investire sul futuro. L'autonomia delle istituzioni scolastiche era un obiettivo in itinere fin dal dopoguerra, da quando cioè la Costituzione ha voluto superare la scuola del regime per instaurare un nuovo rapporto con la società, pensando al suo ruolo per la formazione dei cittadini e per lo sviluppo del paese,

Autonomia nella scuola (statale) e delle scuole, alla base della partecipazione sociale e della capacità di arricchire il dialogo politico tra gli enti e le realtà territoriali, che hanno una specifica funzione formativa. Una grande aspirazione, che nella stagione della sperimentazione dell'ultimo decennio del secolo scorso, aveva l'ambizione di realizzare la riforma della scuola dal basso, in base alle richieste della società e per iniziativa delle scuole stesse, senza aspettare il lavoro parlamentare che sembrava non trovare il necessario accordo tra le forze in campo.

Sebbene il processo legislativo confermasse la strada dell'autonomia la gestione amministrativa da parte dello Stato ne limitava i poteri, soprattutto per quanto riguardava le risorse economiche che condizionavano l'autonomia finanziaria e la gestione del personale che ed imponeva rigide modalità organizzative su tutto il territorio nazionale. In tutti i provvedimenti si richiamano le prerogative delle scuole autonome, ma a ben guardare, esse alla fine si riducono alla salvaguardia degli aspetti metodologico-didattici, più legati alla libertà di insegnamento dei docenti che alle decisioni che può adottare la scuola nel suo complesso.

L'autonomia si sviluppa secondo due direttive: una interna (DPR 275/1999) e l'altra esterna (DPR 233/1998). La prima dovrebbe garantire almeno tre condizioni: la flessibilità del curriculum, la riorganizzazione dell'organico e la capacità delle scuole di effettuare ricerca, sperimentazione e sviluppo. Tutte queste caratteristiche dovrebbero far parte di un Piano dell'Offerta Formativa (PTOF) che dovrebbe presentare agli utenti l'identità culturale e progettuale della scuola stessa.

Ma sul curriculum esistono scarsi margini di flessibilità, e le ultime indicazioni nazionali per il primo ciclo li riducono ulteriormente, anche per quanto riguarda il personale è tutto previsto da disposizioni ministeriali, concordate a monte con i sindacati, col risultato di produrre distribuzione sul territorio legata ad algoritmi, piuttosto che al contributo degli enti che vi lavorano. Gli organici sono regionali e legati alla formazione delle classi disposte dall'amministrazione con il vincolo del bilancio statale. Ad un certo punto si cercò di interpretare il decreto sull'autonomia fornendo alle scuole un "organico dell'autonomia" con richieste provenienti

direttamente dalle scuole stesse, ma ben presto questa occasione fu affondata dal risorgere della contrattazione sindacale, ed oggi il suddetto organico, laddove rimasto, viene usato per coprire le supplenze brevi.

L'autonomia avrebbe voluto un sistema di valutazione della qualità del servizio, ma il compromesso realizzato consiste nel mantenere allo Stato, nell'ottica della contrattazione collettiva, le competenze gestionali, piuttosto che impegnarsi a definire gli standard di qualità, lasciando alle scuole autonomia nel definirli e nell'individuare percorsi per il loro raggiungimento.

La seconda direttiva riguarda le dimensioni ottimali per l'ottenimento dell'autonomia, con la definizione di parametri numerici basati sulla popolazione dei frequentanti e sulle disponibilità economiche, criteri prevalenti per l'aggregazione di plessi e istituti, che nel secondo ciclo hanno prodotto aggregati di sedi molto numerosi ed eterogenei, con difficoltà di gestione.

La battaglia sui numeri e sui posti, soprattutto dei dirigenti e dei direttori amministrativi, è durata molti anni, ma la tanto conclamata possibilità da parte delle scuole di poter inter-agire con le realtà del territorio, ha sempre dovuto fare i conti con le rigidità burocratiche oltre che con i mancati investimenti da parte dello Stato centrale.

Le competenze sulla programmazione scolastica furono attribuite alle regioni, sulla base di reti provinciali e nelle modifiche successive ai comuni con il consenso delle scuole stesse; diverse leggi dalla fine del secolo scorso e l'inizio di quello attuale ribadivano le prerogative degli enti territoriali al riguardo, con la definizione da parte delle Regioni di ambiti territoriali nei quali dovevano trovare posto le scuole autonome in relazione alle caratteristiche del territorio stesso.

L'avvento del PNRR offrì l'occasione al Governo per ridimensionare le reti regionali, secondo una programmazione triennale che vede il progressivo calo delle autonomie scolastiche in relazione al decremento demografico. Il DI 127/2023, adottato senza la concertazione con la Conferenza Unificata, ha messo in campo parametri che diverse regioni hanno contestato per queste ragioni: questioni di popolazione scolastica, istituti sempre più grandi e sedi sempre più lontane. Le scuole di fatto si trovano commissariate dagli uffici scolastici regionali, senza contare la progressiva diminuzione delle classi, fino ad arrivare al proliferare delle pluriclassi, soprattutto nelle zone più fragili delle aree interne, per questo in alcuni casi le Regioni devono finanziare in proprio progetti integrativi ..

Come si continuerà è facile immaginarlo, da un lato con il decremento demografico che continuerà anche nei prossimi anni, senza che il nostro sistema si sia dato un orizzonte di stabilità entro il quale le autonomie scolastiche appunto possano esercitare quella pluralità di azioni utili a mantenere una scuola inclusiva e con buona qualità di prestazione. Si può ipotizzare cosa accadrà quando i finanziamenti del PNRR saranno terminati, a fronte del mancato investimento da parte del nostro Stato.

L'autonomia sembra in crisi, nonostante la sua elevazione a dignità costituzionale nella riforma del titolo quinto e le rivendicazioni di alcune regioni volte a ottenere la gestione del sistema scolastico, il ministero intanto rinsalda i suoi poteri e ,con il pretesto di aiutare le scuole con le tecnologie digitali a facilitare gli adempimenti amministrativi, le vincola sempre di più a disposizioni verticistiche; non ci credono più di tanto le stesse regioni, deboli sull'applicazione della stessa riforma costituzionale, tanto da preferire di rapportarsi con i comuni e quel che resta delle province ,piuttosto che con le scuole, nonostante che queste ultime abbiano costituito reti ed associazioni per migliorare i rapporti e le comunicazioni. Ma forse non ci credono più nemmeno le stesse scuole, che sommerse da emergenze quotidiane di disagio e di scarsa motivazione da parte dei giovani e delle loro famiglie, anziché usare l'autonomia per reagire alla ricerca di soluzioni innovative, preferiscono adagiarsi su un regime sanzionatorio che apparentemente può assolverle dalle loro implicazioni educative.

E allora non c'è proprio niente da festeggiare!

Gian Carlo Sacchi Esperto di politica scolastica. Ha fatto parte del Consiglio di amministrazione dell'INDIRE e ha fatto parte del comitato Scientifico della Regione Emilia Romagna per le esperienze di integrazione tra istruzione e formazione professionale.