

Principio di sussidiarietà e autonomia scolastica

Libere riflessioni di Antonio Porcu

Nel VII congresso dell'ANP, tenutosi a Viareggio nel dicembre scorso, il Presidente nazionale G. Rembado ha presentato una relazione di apertura ampia ed articolata sui problemi del sistema italiano di istruzione: come scrive, una sorta di *“viaggio nel tormentato pianeta scuola, divenuto un'autentica emergenza, un mondo oppresso da una conflittualità endemica, che passa da una riforma all'altra senza che nessuna lasci traccia di sé nel trasferimento dalle aule parlamentari a quelle scolastiche, prigioniero di una logica fondata su veti contrapposti e su sospetti reciproci.”* All'analisi della situazione, nella relazione è unita una serie di proposte per risolverla, mettendo *“a fattor comune visione d'insieme e aspettative categoriali, proposte di valorizzazione professionale e interessi generali”*. Di essa, tanto l'aspetto analitico delle gravi disfunzioni che impediscono l'efficienza e dunque la produttività del sistema, quanto *“la terapia”* necessaria proposta sono stati oggetto di apprezzamento quasi plebiscitario da parte dei delegati e questo spiega perché altrettanto sia stata la rielezione di G. Rembado alla guida dell'associazione per il prossimo triennio: il *“Documento congressuale concluso”*, infatti, si propone semplicemente come ripresa e sintesi dei punti principali della relazione, *“per conferire loro maggiore immediatezza comunicativa e più larga visibilità”*.

L'analisi, sottolinea la relazione, è stata compiuta *“restando solidamente ancorati ai fatti, perché ci proponiamo di evitare il pericolo nel quale frequentemente incorrono le persone che si occupano di scuola, siano essi politici, studenti o anche addetti ai lavori: quello di trasformarla in una palestra di contrapposizioni ideologiche, in un campo di battaglia”*, nel quale, alla fine degli scontri, il risultato è sempre lo stesso: quello di non cambiare nulla, di lasciare cioè i problemi irrisolti. Molto giusto, perché è appunto tipica delle contrapposizioni ideologiche la logica del *“tutto o nulla”*, con conseguenti divieti incrociati e paralisi:

proprio il contrario dell'ispirazione fondamentale dell'ANP che è il riformismo, come è stato ricordato dal Presidente soprattutto nel suo intervento a conclusione del dibattito congressuale. E' un'impostazione generale che chi, come noi dell'APEF, si è formato alla scuola politico-sindacale di S. Gigliotti non può che condividere in toto essendo stato proprio lui, sin dalla fine degli anni ottanta del secolo appena trascorso, uno dei primi, se non il primo in assoluto, ad avere adottato pragmatismo nell'individuare i problemi scolastici e riformismo nel tentare di risolverli. Ma restare sul terreno dei fatti implica in primo luogo che quelli assunti come tali lo siano effettivamente, in secondo luogo che vengano assunti tutti quelli importanti, e infine che se ne dia una spiegazione convincente, e questi requisiti non mi pare che ci siano tutti, o tutti allo stesso modo, nella relazione, se attentamente e criticamente esaminata, rispetto ad un problema molto importante, anzi addirittura fondamentale perché riguarda la questione dell'autonomia scolastica, vale a dire la riforma *“epocale”* del sistema di istruzione e formazione nel nostro Paese.

Coerentemente con l'impostazione di tenersi lontana dalle *“contrapposizioni ideologiche”*, guardando soltanto *“agli interessi della scuola e non a quelli di questo o di quello schieramento”*, la relazione propone *“alla legislatura che verrà”*, cioè la prossima, la XV, **due priorità**: 1) *“successo formativo per tutti i giovani studenti, in misura non inferiore a quanto previsto negli obiettivi di Lisbona”*; 2) *“riequilibrio delle scelte formative secondarie e terziarie”*. Sostiene subito dopo che *“l'adozione di tali priorità impone alcune correzioni di rotta rispetto alle scelte degli ultimi anni”* e ne elenca alcune, precisamente otto: al primo posto tra queste si trova *“l'attuazione coerente del principio di sussidiarietà educativa”*, che, spiega, *“significa riconoscere che protagonista e perno del processo formativo è lo stesso individuo in formazione e non lo Stato”*, esplicitando immediatamente

il riflesso per così dire “pratico” di tale riconoscimento, cioè “che non sussista più un diritto esclusivo del principe a stabilire nei dettagli cosa tutti i cittadini debbano apprendere.”

Si tratta di un principio considerato tanto importante che si sostiene che “la scelta legislativa e costituzionale per l'autonomia si basa su questo presupposto.”

L'autonomia scolastica, infatti, è certo da inquadrare entro la condizione “di cornice” della messa a regime del nuovo modello di “Stato leggero, con funzioni di collante e garante”, inaugurato nel senso, prima, di un'accentuazione dell'autonomia politica di Comuni e Regioni a partire dalla legge 142 del 1990, e poi addirittura in quello federalistico dalla revisione del testo costituzionale, ma, come dice la relazione, “non è solo rispondente ad un modello organizzativo più moderno ed efficiente”. Vi ha infatti, oltre che una particolare posizione giuridica, una speciale pregnanza, anzi “trasparenza” rispetto agli scopi che dovrebbe conseguire: è, con le parole della relazione, “**la condizione operativa per il perseguimento del successo formativo dei singoli e per la responsabilizzazione di tutti i soggetti che interagiscono nell'ambito della scuola**”, concetto ribadito ancora più esplicitamente nel Documento congressuale conclusivo: “Il successo formativo è un obiettivo di tutti, ma soprattutto è un diritto di ciascuno, ed è un obiettivo che può essere perseguito solo in condizione di autonomia.” Lo schema logico è dunque chiarissimo e coerente: il principio di sussidiarietà educativa, col riconoscimento del protagonismo dei soggetti in formazione, richiede come sua applicazione concreta la personalizzazione dei percorsi formativi; questa, a sua volta, la piena autonomia scolastica, che proprio perciò ne è “la condizione operativa” fondamentale. Infatti la mancanza di “**percorsi formativi individualizzati** nell'assetto previgente del sistema scolastico italiano, caratterizzato da centralismo ed uniformità, viene considerata la causa principale della sua crisi: di fronte a materie, attività, orari uniformemente decise ed imposte dall'alto a ciascuno, si sarebbe verificata una sorta di “**resistenza passiva**” da parte degli studenti, “che è la radice prima dell'insuccesso formativo cui sono attualmente condannati proprio i più deboli fra i soggetti in formazione”; e questo insuccesso è la spia più allarmante della crisi del sistema. Dunque, “solo restituendo ai singoli la titolarità di una parte significativa

delle decisioni che li riguardano, li si può ricondurre a considerare la scuola come qualcosa che risponde ai loro interessi.”

Tra “i soggetti che interagiscono nell'ambito della scuola”, di cui l'autonomia dovrebbe assicurare la responsabilizzazione, ci sono ovviamente anche dirigenti e docenti, cioè “l'interfaccia” imprescindibile di chi esige la personalizzazione, trattandosi di quelli deputati ex professo ad assicurarla, realizzando nel contempo le finalità dell'autonomia. Possono farlo, tuttavia, solo abbandonando l'interpretazione tradizionale del loro ruolo, che li vuole semplici esecutori burocratici di decisioni prese dal *principe* ed imposte a tutti in modo uniforme, cioè quello di “impiegati della formazione”, e assumendone uno nuovo, di autentici “professionisti della formazione”: proprio per questo nella relazione vengono qualificati come “**attori del cambiamento**”. D'altra parte, da un punto di vista strettamente categoriale, è proprio questa la via per risolvere anche la crisi in cui ormai da decenni essi versano, una crisi che è insieme identitaria, culturale, sociale ed economica. Pur essendo, quelle di dirigenti scolastici e docenti, professioni “intellettuali” quasi per definizione, sono state escluse dal novero di quelle di questo tipo riconosciute e specialmente tutelate dall'ordinamento giuridico italiano: ecco che dovrebbero trovare proprio nell'autonomia la via per liberarsi finalmente dall'involucro esecutivo-impiegatizio in cui sono state sostanzialmente sempre relegate, con risultati mortificanti per chi le pratica e complessivamente disastrosi per l'intero sistema scolastico nazionale, a prescindere dall'impegno e dalle capacità dei singoli. Si tratta insomma di due facce della stessa moneta: l'autonomia richiede professionisti dell'istruzione e viceversa. Infatti, come dice la relazione, “la responsabilità di un professionista non si misura dall'adempimento di procedure minuziosamente descritte da altri, bensì sui risultati che concretamente ottiene nel libero esercizio delle sue capacità”: nel caso di quello scolastico evidentemente nell'assicurare il successo formativo degli alunni mediante la personalizzazione, che esclude appunto che essi possano essere meri esecutori più o meno burocratici di imposizioni di soggetti esterni, siano questi lo Stato centrale o gli Enti locali, in primis le Regioni. Implica infatti indipendenza culturale, spirito di iniziativa, capacità e libertà di agire progettualmente e sinergicamente, disponibilità ad assumersi le

proprie responsabilità e a farsi valutare, riconoscimento del merito individuale eccetera. Ad essere precisi, il documento congressuale conclusivo differenzia, in modo significativo, la situazione attuale dei due “attori del cambiamento”: per i dirigenti, infatti, sostiene che la professionalizzazione è già avvenuta, ma “il ruolo dei dirigenti non ha finora trovato spazi per esplicarsi appieno, compreso come è stato tra l’amministrazione e il sindacato”; per i docenti, invece, afferma che si trovano ancora nella necessità di scegliere “come interpretare il proprio ruolo: se nel modo tradizionale, come impiegati della formazione o, in coerenza con l’autonomia, come protagonisti di scelte strategiche.” Si tratta di una distinzione giusta ed opportuna, perché riflette il dato di fatto che il ruolo nuovo dei primi è stato già definito per legge, più o meno precisamente o coerentemente, nel quadro dell’autonomia: con il conferimento della dirigenza; quello dei secondi no: sono state, sì, presentate proposte di legge in materia, cioè sullo stato giuridico degli insegnanti per adeguarlo all’autonomia, ma non hanno fatto molti passi in avanti. Del resto, proprio questa grave e persistente sfasatura tra il tipo di docente richiesto dall’autonomia e la situazione in cui ancora si trova la sua configurazione giuridica, è stata una delle ragioni che ha spinto l’ANP ad aprirsi anche ai docenti: per la consapevolezza che, se anche l’altro “attore del cambiamento” non cambia a sua volta, una scuola autonoma non potrà in nessun caso funzionare. La relazione riconosce, infatti, che nelle proposte di legge di cui sopra “sono state recepite molte delle nostre idee al riguardo”.

Del tutto ovvio, dunque, che poi tra le *“condizioni operative dalle quali non è più possibile prescindere”*, secondo l’assunto che *“se cambiano gli obiettivi anche i mezzi dovranno mutare di conseguenza così da risultare più adeguati di quelli tradizionali”*, la relazione formuli la richiesta prioritaria della **realizzazione dell’ “autonomia effettiva delle scuole” iscritta nella legge 59/97 e nei suoi provvedimenti attuativi e recepitati poi nella revisione del testo costituzionale.**”

Come si può notare, si dà come un fatto che la normativa vigente, a partire dalla legge 59/97, abbia configurato **un’autonomia effettiva delle scuole**: si pone soltanto il problema della sua mancata attuazione concreta. La relazione infatti insiste molto su questo punto sottolineando come, anziché nel

senso di una sua piena realizzazione, negli ultimi anni si sia addirittura proceduto in quella opposta, *“denunciando le continue invasioni di campo dell’amministrazione centrale, in tutte le sue articolazioni, nei confronti degli ambiti di azione attribuiti alle scuole”*. Tra queste “invasioni”, che la relazione presenta come solo “le più clamorose”, mi sembrano particolarmente significative *“il mancato rispetto del regolamento di contabilità circa l’assegnazione di risorse finanziarie senza vincolo di destinazione”, “l’abbandono dell’organico funzionale a favore di un modello di gestione del personale del tutto privo di flessibilità gestito unicamente dall’Amministrazione”, e soprattutto, “le indicazioni nazionali annesse ai decreti attuativi della Legge 53/2003, che hanno riesumato di fatto i programmi ministeriali mascherandoli da obiettivi, senza rinunciare nemmeno all’elencazione pedissequa dei contenuti di insegnamento e degli strumenti metodologici-didattici”*: dico “soprattutto”, perché questa, più di altre “invasioni” colpisce senza dubbio al cuore proprio la possibilità di personalizzazione dei percorsi formativi, cioè lo scopo stesso dell’autonomia. La medesima opinione di un’autonomia bloccata o addirittura in regresso è stata poi largamente espressa nel successivo dibattito congressuale, sostanziato di testimonianze “vissute” talmente inequivocabili da non far sussistere dubbi che, per questo aspetto, siamo in presenza di un dato di fatto: l’orientamento in corso è proprio questo. Sembra dunque giustificato che la relazione, precisando che *“nella pratica è stata osteggiata e resa impraticabile da una fitta rete di ostilità istituzionali e sindacali, tutte convergenti nella diffidenza verso il potere di autodeterminazione delle scuole e dei loro dirigenti.”*, parli di *“continuo tradimento della riforma autonomistica”*.

Resta da darne una spiegazione convincente, in mancanza della quale non si vede come possa essere impostata un’azione coerente tesa ad invertire il processo: non credo che basti l’appello ad avere fiducia nei professionisti dell’istruzione. Che anzi, a dire il vero, occorrerebbe prima sapere se possa essere invertito, o, più radicalmente, se veramente sia il caso che venga invertito secondo l’evidente opinione di tutta l’Associazione.

La relazione, in effetti, offre una spiegazione anche abbastanza analitica, inquadrandola come l’aspetto, nel versante scolastico, della più generale **“contraddittorietà**

dell'indirizzo politico di chi ci governa” rispetto al nuovo modello generale di Stato: *“Del resto, la cultura dell'autonomia, come pure quella del federalismo, nel nostro paese non ha mai attecchito: molte delle forze politiche di entrambi gli schieramenti (anche quelle di tradizione più statalista) l'hanno subita quando si sono convinte che non era più possibile opporvisi, ovvero, ancor meno dignitosamente, per puri e semplici calcoli di bottega elettorale. Ma non vi hanno mai creduto veramente, non vi hanno investito e si sono affrettate a sabotarla e tradirla appena possibile nei fatti: con buona pace per lo iato tra proclami ed azioni di governo.”*

Dunque, la mancata attuazione dell'autonomia “effettiva” stabilita dalle norme sarebbe, in sostanza, dovuta ad una fitta rete di ostilità istituzionali e sindacali, a “sabotaggio e tradimento” di opportunisti presenti in entrambi gli schieramenti politici che pure, prima, l'hanno approvata introducendola nel nostro ordinamento scolastico. Dico francamente che a me non sembra una spiegazione convincente, ma del resto non lo è neppure quella della precedente introduzione dell'autonomia, che l'attribuisce ad una di costrizione opportunistica. A questo secondo proposito, infatti, cosa significa sostenere che molte delle forze politiche di entrambi gli schieramenti hanno *“subito l'autonomia quando si sono convinte che non era più possibile opporvisi, ovvero per puri e semplici calcoli di bottega elettorale?”*

Solo due possibilità, mi pare: o che, a favore dell'autonomia, ci sia stata una pressione maggioritaria del Paese a cui le suddette forze politiche hanno ceduto, e se ne capirebbe il perché; oppure che la sua introduzione sia dipesa da quella di una minoranza, sì, di “saggi e sapienti illuminati” ma senza effettivi riscontri popolari: insomma una sorta di “fuga in avanti”, di “rivoluzione giacobina” rispetto alle esigenze o almeno alle convinzioni della maggioranza dei cittadini, ma, in questo caso, l'arrendevolezza sarebbe molto meno comprensibile, tanto più se entravano in gioco “puri e semplici calcoli di bottega elettorale”: sarebbe dovuto avvenire, infatti, esattamente il contrario, dato che questi “calcoli” hanno ovviamente come riferimento non minoranze “illuminate” ma maggioranze. Del resto, a riprova, proprio le vicende italiane, anche recenti, ricchissime di contrasti del genere, cioè tra minoranze di

questo tipo e maggioranze recalcitranti o indifferenti, rivelano che i politici sanno fare bene “i loro calcoli di bottega elettorale”, se così vogliamo qualificare la relazione che deve sempre esistere in qualche modo, in democrazia, tra rappresentanti e rappresentati: cioè da quale parte, giustamente, schierarsi.

Dunque l'ipotesi più verosimile è la prima, ma, in questo caso, anche ammesso che le suddette “molte forze politiche di entrambi gli schieramenti” l'abbiano “subita”, l'avrebbero fatto comunque per adeguarsi alla volontà maggioritaria dei cittadini, il che è sempre un bene: in sostanza, più che opportunismo, opportunità. Ma, a mio giudizio, che, introducendo l'autonomia, l'abbiano semplicemente subita è forse un giudizio a posteriori, dato sulla base del fatto che poi si sono opposte, e si oppongono, alla sua realizzazione concreta. Senza dubbio, infatti, l'autonomia scolastica è stata introdotta nel quadro di una cultura più generale che si è via via affermata come maggioritaria anche nel nostro paese nell'ultimo ventennio: la cultura della sussidiarietà, da cui appunto dipende. I gruppi elitari, come spesso accade in democrazia, hanno svolto principalmente il compito di indicarla come il mezzo più adatto per soddisfare la richieste di una scuola rinnovata, efficace ed efficiente, finalmente al servizio dei “soggetti in formazione”. Arriverei addirittura a dire che proprio nel settore scolastico questa cultura ha trovato il suo terreno più fertile, dove si è manifestata, e ancora si manifesta, come desiderio di sburocratizzazione delle scuole, come esigenza di una formazione moderna, seria, calibrata sui bisogni della gente, impartita in strutture sicure, decorose e funzionanti e da professionisti preparati, qualificati e responsabili sotto ogni profilo, come rifiuto dei titoli di studio semplici “pezzi di carta” che non certificano nulla, come possibilità di libera scelta, eccetera col lungo elenco di bisogni e stanchezze via via emersi nel corso dell'ultimo ventennio.

Insomma, in fondo, si tratta proprio delle posizioni che sostiene l'ANP, che dunque, da questo punto di vista, esprime un diffuso “comune sentire”, ed in ciò, direi, sta la sua forza. Del resto questo è riconosciuto implicitamente dalla stessa relazione, con la tesi che *“finora l'autonomia non ha avuto spazio anche perché i decisori politici hanno preferito appoggiarsi per l'attuazione delle riforme alla mediazione dell'Amministrazione, cioè alla burocrazia*

ministeriale, ed al negoziato infinito con il sindacato conservatore, trascurando del tutto il rapporto con l'utenza, chiamata una volta di più ad essere solo spettatrice impotente delle decisioni che la riguardano"; e appunto "alle famiglie e all'utenza in generale", individuate come "naturali alleati con cui bisogna stringere un patto" sostiene il Documento congressuale conclusivo che l'ANP deve rivolgersi per vincere la sfida per la realizzazione della scuola dell'autonomia effettiva; e un patto richiede ovviamente per lo meno la condivisione del progetto.

Quanto poi alla spiegazione del perché "nei fatti", cioè nella sua attuazione concreta, quelle medesime "molte forze politiche di entrambi gli schieramenti" si siano affrettate, come dice la relazione, "a sabotarla e tradirla appena possibile con buona pace per lo iato tra proclami e azioni di governo", io sarei dell'idea di lasciar perdere opportunismi e tradimenti e sabotaggi: non perché manchino in assoluto, ma perché al più si tratta dei soliti ed inevitabili "comportamenti personali". Propongo invece di interpretare le resistenze all'attuazione di **"un'autonomia effettiva delle scuole"** come trasposizione inevitabile, a livello politico-amministrativo, del sentire del Paese, esattamente come lo è stata, a suo tempo, la sua introduzione. Sembra una contraddizione in termini, ma non lo è: la contraddizione è semmai tra il tipo di autonomia richiesta e concessa e quella che si vorrebbe rendere effettiva, incontrando appunto "una fitta rete di ostilità istituzionali e sindacali tutte convergenti nella diffidenza verso **il potere di autodeterminazione delle scuole e dei loro dirigenti**": questo potere che si richiede, infatti, ha un altro nome, si chiama **"indipendenza", non autonomia**. Credo che il punto di vista dei presunti sabotatori non potrebbe essere espresso meglio di quanto faccia un importante esponente delle istituzioni, l'on. F. Adornato, nel volume "Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability", a cura dell'associazione TreElle: "Il punto centrale è questo: **è evidente che in un sistema pubblico di istruzione non è concepibile una scuola completamente autonoma.**" Si badi bene che l'Onorevole non dice "in un sistema statale", dove questa inconcepibilità si potrebbe considerare addirittura ovvia, ma "pubblico", dove lo sarebbe molto meno. Può dirlo tuttavia perché, per "sistema pubblico", si riferisce a quello italiano, quello introdotto in sostituzione del precedente "sistema statale

di istruzione" da una delle innovazioni più importanti, almeno in via di principio, del riformismo berlingueriano: vale a dire il riconoscimento che, come le scuole di Stato, anche le scuole non di Stato fanno parte a pieno titolo del sistema con tutte le implicazioni anche finanziarie che tante polemiche hanno suscitato e suscitano, e già questo è molto significativo. Ora, nei fatti, questo sistema si è tradotto in un sostanziale assorbimento delle seconde nelle prime, dato che esse, per essere ammesse nel sistema pubblico come "paritarie", devono in sostanza sottostare ai medesimi vincoli a cui sono soggette quelle di Stato: dunque, anziché destatalizzare queste, si sono di fatto statalizzate anche quelle, mentre sulla base del principio di sussidiarietà sarebbe dovuto, caso mai, avvenire esattamente il contrario.

Il punto cruciale dunque risiede in questo principio, per cui è necessario esaminarlo più attentamente. Oltre alla definizione già citata, cioè "sussidiarietà educativa significa riconoscere che protagonista e perno del processo formativo è lo stesso individuo in formazione e non lo Stato", questo perché "non sussiste più un diritto esclusivo del *principe* a stabilire nei dettagli cosa tutti i cittadini debbano apprendere", la relazione ne offre un'altra, giuridicamente ancora più incisiva: *"la sussidiarietà trasferisce o, più correttamente, restituisce ai cittadini ampie quote di sovranità rispetto al progetto di formazione che li riguarda."* e la parola "sovranità" richiama direttamente "il potere di autodeterminazione delle scuole e dei loro dirigenti" di cui sopra.

Come si vede, le definizioni sono complementari. Si afferma, infatti, che la sovranità rispetto al progetto di formazione che li riguarda spetta ai cittadini, ma che il Principe, cioè lo Stato, l'ha espropriata, attribuendosela come diritto esclusivo (e, si intende, realizzandolo con un sistema di scuole di Stato a gestione centralistica e un modello uniforme di istruzione e formazione); oggi, poiché "non sussiste più questo diritto esclusivo del principe", lo Stato "trasferisce o più correttamente restituisce ai cittadini ampie quote di sovranità in materia". Non viene detto perché in Italia questo avvenga proprio oggi, ma non si può pretendere che una relazione congressuale si dilati ad analisi storiche: si limita giustamente a darle per scontate, dato che, per comprenderlo, basta avere presente la storia dell'intervento diretto degli Stati moderni a partire dal Settecento nel campo

dell'istruzione, ed in particolare del Regno di Sardegna prima e quello italiano postunitario subito dopo.

Mi si potrebbe subito obiettare che non tengo conto che la relazione, a proposito della fine del diritto esclusivo del principe a stabilire cosa tutti i cittadini devono imparare, precisa che non è assoluta, ma limitata **“a stabilirlo nei dettagli”**. Vero, ma appunto perché questa limitazione? che fa il paio con l'altra affermazione, cioè che la scelta legislativa, con l'autonomia, ha restituito ai cittadini **“ampie quote di sovranità in materia”**. Infatti, ma perché non tutta?

La risposta mi pare semplice e ci porta al cuore del problema: perché l'autonomia scolastica viene concepita nel quadro del particolare senso che si dà al principio di sussidiarietà come base del processo di trasformazione a cui è stata sottoposta l'organizzazione dei pubblici poteri in Italia a partire dal 1990: cioè che i poteri locali, per essere più vicini ai cittadini e ai loro bisogni e più immediatamente soggetti al giudizio di questi, sono i più adatti a soddisfarli in modo responsabile, riservando allo Stato centrale solo funzioni sussidiarie. Ma, a parte che i poteri locali sono elettivi, le loro competenze riguardano i beni e i servizi pubblici, nel senso di quelli cioè che lo Stato ha sempre considerato di sua esclusiva competenza e che ora si limita a delegare alle sue articolazioni locali. Ora, applicare meccanicamente questa particolare accezione del principio di sussidiarietà all'istruzione e la formazione dei cittadini è, come minimo, forzato, una volta che si afferma che sono loro ad esserne titolari; e se lo sono, non si capisce perché debbano esserlo con limitazioni, tanto più che si sostiene che, se lo Stato se ne è occupato, è stato per un vero esproprio che oggi non ha più nessuna giustificazione. Se dunque l'autonomia deve essere effettiva, come realizzazione pratica di questa titolarità finalmente restituita ai cittadini, è evidente che il principio di sussidiarietà che la dovrebbe configurare è quello implicito nella definizione di quella “scolastica”, presente nella relazione e già citata, cioè che *“sussidiarietà educativa significa riconoscere che protagonista e perno del processo formativo è lo stesso individuo in formazione non lo Stato”*.

E' infatti la sussidiarietà intesa nel suo senso più generale, per cui **i poteri pubblici intervengono solo dove e quando i cittadini non sono in grado di risolvere da sé determinati problemi considerati**

socialmente rilevanti, e per questo riconosciuti “pubblici”, e la loro istruzione e formazione, soprattutto se giovani ma non solo in una società della “formazione lungo tutta la vita” come è l'attuale, rientra indubbiamente tra questi. Ma l'applicazione di questa definizione comporterebbe ammettere che la sussidiarietà implica ben altro che solo la fine del diritto esclusivo del principe “a stabilire *nei dettagli* cosa i cittadini devono imparare”, ma la fine “a stabilirlo” senza restrizioni, e dunque la restituzione ad essi non solo di ampie quote di sovranità rispetto al progetto di formazione che li riguarda, ma di tutta la sovranità: insomma la fine della scuola di Stato, nel senso di “scuola gestita direttamente dallo Stato”. Significherebbe infatti lasciare all'autonomia degli individui e delle loro aggregazioni, a partire dalla famiglia, nella libera dialettica della società civile, la cura completa della loro formazione secondo i loro progetti ed interessi; lo Stato, divenuto “leggero, con funzioni di collante e garante”, avrebbe solo il compito generale di garantire loro il “diritto” alla formazione secondo i loro interessi e predisporre gli strumenti opportuni per renderne effettivo l'esercizio e ovviamente regolarlo, come per tutti i diritti: insomma realizzare un autentico “sistema pubblico di istruzione”, dove lo Stato mantiene una funzione diretta appunto solo sussidiaria.

L'inserimento invece della scuola nella sussidiarietà politico-amministrativa consente di mantenerla nel campo dell'offerta di beni pubblici, nel senso di “beni o servizi che solo lo Stato può e deve offrire ai cittadini.” In questo modo, infatti, la titolarità del bene istruzione resta comunque del pubblico potere che, dunque, mantiene il diritto di configurarlo come gli sembra più opportuno: al cittadino spetta al massimo il compito di adattarlo ai suoi bisogni specifici, ed eventualmente di integrarlo con la sua iniziativa. Questo anche a costo di incorrere in grosse difficoltà nel dare all'autonomia una precisa ed univoca configurazione giuridica, di cui il segno più evidente è l'interminabile discussione sulla configurazione dell'organo e degli organi di gestione: due legislature intere, pur caratterizzate da maggioranze politiche contrapposte, non sono state in grado di sciogliere questo nodo, che però è specchio dell'applicazione del principio di sussidiarietà nel senso particolare su visto. Non c'è dubbio, infatti, che quella vera e fondamentale, dovrebbe invece consistere nel fatto che sussidiario sia lo Stato: nel senso più

forte, come gestore diretto di scuole, in quello più debole, cioè restando tale, come integratore di ciò che i cittadini vogliono di loro iniziativa apprendere. **Ma è evidente che in Italia esiste una sussidiarietà completamente invertita**, perché questa non si presenta né in un senso né nell'altro: nel primo perché le scuole sono per la stragrande maggioranza dello Stato e sono quelle non statali ad essere sussidiarie; nel secondo, perché il rapporto tra ciò che i cittadini vogliono apprendere e ciò che vuole Stato nelle sue scuole è in ogni caso talmente sbilanciato nel secondo senso che sussidiaria è la parte dei cittadini.

A mio giudizio, per comprendere il motivo per cui l'autonomia non vada avanti, o addirittura regredisca, occorre rendersi conto che la sua concessione alle scuole di Stato, e il tipo di configurazione avuta, è stato un compromesso proprio per sfuggire alla logica del principio generale di sussidiarietà, che richiede semplicemente la fine dello Stato come gestore diretto di scuole: lo richiede perché la personalizzazione dei processi formativi, se dipende dal diritto di ciascuno di decidere da sé della sua formazione, confligge radicalmente con la pretesa dello Stato di metterci, come si dice, "naso". Ma come evitarlo, se appunto un elemento decisivo del compromesso è che lo Stato non può e non deve rinunciare a continuare a tenere i cittadini "sotto tutela" educativa? E importa poco, almeno in via di principio, che voglia continuare ad esercitare direttamente, cioè dal centro, o attraverso le sue articolazioni territoriali, in primo luogo le Regioni; qualcuno teme, e prevede, che in questo caso la situazione possa addirittura peggiorare, risolvendosi semplicemente nella sostituzione del centralismo statale con quello regionale, cioè con venti sistemi scolastici in luogo dell'uno esistente.

E' questo compromesso dunque, a mio avviso, non solo l'opportunismo, che spiega le resistenze alla realizzazione dell'autonomia "effettiva", perché appunto non è stata concessa nessuna autonomia effettiva, nel senso di "potere di autodeterminazione delle scuole e dei loro dirigenti." Ho ben presente che mi si potrebbe obiettare che si resiste anche alla realizzazione di quella che io chiamo "di compromesso", quella cioè concretamente configurata a partire dalla legge 59/97 e dai provvedimenti attuativi, poi recepita nella revisione costituzionale, ma c'è il fatto che, a guardare bene, questa è già considerata insufficiente: tra le richieste per realizzarla, infatti, se ne trovano altre di tipo

diverso, che in realtà prefigurano il suo allargamento; e vi si trovano, a mio giudizio, del tutto ovviamente perché l'autonomia concessa per realizzare il principio di sussidiarietà tende intrinsecamente ad essere completa. Queste altre richieste sono fatte applicando un metodo connaturato al ragionamento specialmente giuridico, quello di dedurle dalle norme attuali, come se vi fossero implicite: in realtà perché sono necessarie ad una "autonomia effettiva". Ad esempio, nella relazione, si chiede "a regime l'assunzione diretta da parte delle scuole di tutto il personale", benché "entro i limiti di organico attribuiti dalla Regione"; la "gestione diretta di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, ivi inclusa la materia disciplinare e quella degli incentivi"; finanziamento complessivo a budget, con divieto di assegnazione di risorse finalizzate ad obiettivi decisi dall'esterno"; "facoltà di chiedere contributi alle famiglie ed agli studenti per tutta l'offerta eccedente la quota obbligatoria; "gestione diretta degli edifici scolastici". Ma, indubbiamente, ciò che più incisivamente prefigura la richiesta di un'autonomia molto più avanzata, perché legato al principio di sussidiarietà e dunque alle ragioni stesse di questa, è **la richiesta di "incremento significativo della quota di opzioni e di facoltatività"**: questo incremento è infatti definito, giustamente, come "l'espressione più tangibile della sussidiarietà educativa, cioè dell'esercizio, da parte dei singoli, del diritto ad un percorso formativo individuale." Si arriva addirittura a quantificare l'incremento auspicato: "*Per dare senso compiuto alle scelte personali, almeno un terzo dell'orario complessivo dovrebbe essere opzionale e/o facoltativo*", con l'eliminazione del vero e proprio ossimoro delle attuali "opzioni obbligatorie". Non si capisce tuttavia perché darebbe senso compiuto alle scelte personali proprio un terzo, e non due terzi, cinque quarti e così via, se non che migliorerebbe sicuramente la situazione attuale, il che è certo coerente con un atteggiamento riformistico ma nondimeno non può nascondere che le scelte personali sarebbero valorizzate al massimo con il cento per cento! Così come non si può nascondere che l'accoglimento di richieste del genere porterebbe l'autonomia al limite compatibile con lo Stato gestore diretto di scuole, o addirittura già oltre: realizzerebbero infatti in gran parte o totalmente "l'autodeterminazione delle scuole e dei loro dirigenti", che è appunto ciò che non si vuole. Ma a non volerlo non sono soltanto le

sudette “molte forze politiche di entrambi gli schieramenti”, ma la maggioranza dei cittadini italiani che ha voluto l'autonomia e premuto perché la si introducesse. Non c'è alcuna contraddizione in questo, se riflettiamo che essa è stata voluta nell'ambito della scuola di Stato, cioè senza mettere in discussione il suo diritto a continuare a gestirlo con tutte le ovvie conseguenze: è il risultato, come ho detto, di una cultura più generale, che vuole, sì, la sussidiarietà ma nel contempo “la protezione statale”, senza rendersi conto della contraddizione. Le reazioni nei confronti delle conseguenze finanziarie del sistema “pubblico” berlingueriano ne sono una spia. Tra la maggioranza si trovano molti tra gli stessi dirigenti e docenti della scuola statale, e mi limito ovviamente a quelli sensibili al problema della personalizzazione: neppure questi vogliono in realtà le conseguenze logiche del principio di sussidiarietà; desiderano invece nel contempo la rassicurante terraferma dello statalismo e la libertà del mare o dell'aria “dell'autodeterminazione delle scuole e dei dirigenti”: usano come modello di vita professionale gli anfibi o gli uccelli. E' precisamente a questo che mi riferivo all'inizio, chiedendo che nell'analisi vengano assunti tutti i dati di fatto.

Se infatti assumiamo anche questo, risulta chiaro che la richiesta di un'autonomia effettiva è ambigua: da quanto ho detto, infatti realizzarla davvero, pienamente, significherebbe rinunciare, per tutti, alla rassicurante terraferma dello statalismo con tutto ciò che essa implica, in particolare, alla stabilità garantita: una garanzia che, per inciso, ha portato la scuola di Stato in Italia ad avere il costo per studente superiore del 20% alla media europea, a causa dell'ipertrofia del personale. Come scrive A. Oliva, presidente dell'Associazione TreeLLe, nel suo articolo nel numero 5 della rivista dell'Associazione, “un problema di questa complessità lo si affronta solo **se si riduce il ruolo dello Stato gestore**: non è pensabile che uno Stato gestisca dal centro oltre un milione di persone, 50000 sedi scolastiche che hanno problemi molto diversificati.” Mi sembra un'affermazione molto cauta: io direi invece “se non si elimina il ruolo dello stato come gestore”. Non la garantirebbe invece, e deve essere chiaro, un sistema di scuole non statali, in concorrenza tra loro, liberamente scelte sulla base della loro offerta formativa realmente differenziata, valutate nella loro efficienza ed efficacia ed esposte

continuamente al rischio di scomparsa, se la valutazione è negativa: dove cioè la condizione normale dei professionisti addetti è la concorrenza reciproca, le differenziazioni retributive e la precarietà. Del resto è questa in sostanza la situazione del sistema scolastico inglese, il modello di autonomia più avanzato che si può attualmente constatare e forse immaginare, mantenendo la scuola nell'ambito statale. A parte la sua reale efficienza, in esso, c'è, sì, ed entro certi limiti, “il potere di autodeterminazione delle scuole”, ma non certo anche dei dirigenti. Il primo si esplica nelle funzioni dell'ente di gestione, il Governing body, tra le quali oltre alla nomina del personale docente (e non) anche quella dei capi di istituto. Questi infatti non vi sono, come in Italia, “dirigenti dello Stato”, assunti per pubblico concorso (ordinario o, più spesso, riservato che sia) ma attraverso semplici annunci economici in un regime di libera concorrenza, previo possesso di una qualifica, la National Professional Qualification for Headship (NPQH), e, in caso di valutazione negativa dell'ente esterno e di quello interno alla scuola, possono essere licenziati dal board of governors, come anche i docenti, assunti con le medesime modalità e con contratti personali. Chi chiede l'autonomia effettiva, pensa forse al modello inglese? Se sì, dovrebbe dirlo chiaramente, anzi auspicarlo e battersi da subito per la sua introduzione perché non c'è davvero un'autonomia più “completa ed effettiva” nei limiti, si intende, di quella concedibile da uno Stato che, con l'accordo dei cittadini, ritiene di non poter restituire loro tutta la titolarità delle decisioni che li riguardano nel campo dell'istruzione e della formazione. Ma dovrebbe anche chiarirne le inevitabili conseguenze per “gli attori del cambiamento”. Ancora più importante è che, come già detto, da due intere legislature, pur caratterizzate da maggioranze opposte, il nodo degli organi di gestione non venga sciolto. Chi sono i sabotatori in questo caso? Domanda, ovviamente, solo polemica, perché non ce ne sono. Questo nodo è quello stesso del principio di sussidiarietà, è cioè irrisolvibile nei termini in cui si presenta: se ne può uscire solo con soluzioni pasticciate o con quella all'inglese. Più probabilmente lasciando le cose come stanno. Bisogna avere la consapevolezza che l'autonomia, come è configurata, è intrinsecamente condannata a grandi difficoltà, che la destinano ad una funzionalità insoddisfacente, molto o poco a seconda di chi, di volta in volta, riesce a tirare, per così dire, la coperta dalla parte di

una sua accentuazione o limitazione, ma ci sono dei limiti insuperabili: lo Stato, o le sue articolazioni, non potrà mai accettare di limitarsi ad essere quello che paga a piè di lista, e i cittadini sono d'accordo, almeno attualmente. Non si può escludere infatti che la cultura della vera sussidiarietà finisca per fare decisivi passi in avanti anche nel nostro Paese; ed è possibile che la spinta, ancora una volta, venga dal settore scolastico, una volta accertata la scarsa rispondenza dell'autonomia alle esigenze dei cittadini in formazione. Occorrerebbe quindi dire che il massimo che si può fare, nella situazione attuale, è appunto che essa risulti il meno insoddisfacente. Possibile. Di sicuro, ciò che non è dignitoso sarebbe partecipare ad una specie di gioco delle parti, sintetizzabile in questa battuta: "Loro fingono di darci l'autonomia effettiva, noi fingiamo di lamentarci che non ce la danno".

Antonio Porcu

(direttivo nazionale Apef)