

# Autonomia scolastica e autonomia degli Enti Locali

## Premessa

La Regione ha allo studio un progetto di legge volto a ridisegnare l'ordinamento degli EE.LL con le caratteristiche di un sistema di autonomie al proprio interno.

L'intendimento è quello di riorganizzare i poteri locali secondo i principi del federalismo, dotando i Comuni e le Comunità Montane, di competenze e di risorse adeguate, mantenendo alla Regione una funzione prevalentemente di indirizzo.

La bozza di disegno di legge in discussione mira tra l'altro, a semplificare gli organi e le procedure dei Comuni più piccoli con anche forme di sperimentazione di democrazia diretta.

Individua poi nella Comunità Montana il livello intermedio, non di governo ma di gestione, per l'esercizio, in forma associata, delle funzioni di competenza comunale, qualora i Comuni, per le loro dimensioni, non possano adeguatamente svolgerle.

Il sistema delle autonomie locali tende inoltre a ridurre i controlli esterni, potenziando quelli interni, rafforzando il ruolo della Regione nel settore della formazione e della consulenza.

In questo contesto istituzionale rinnovato, il ruolo della scuola, la sua collocazione e soprattutto il suo governo, dovranno necessariamente evolvere e cambiare. Cerchiamo di vedere come.

## La scuola come ambito di sviluppo della comunità locale

Il documento di cui si è fatto cenno in premessa, è per la verità, allo stato delle cose, molto prudente in ordine alla scuola. Sarebbe senza dubbio necessario prevedere più esplicitamente che

L'autonomia scolastica  
non va confusa o interpretata  
come autoreferenzialità  
del sistema formativo.  
Esso deve avere  
come cornice  
e contesto istituzionale  
il sistema delle autonomie locali.

**Piero Floris**  
Ispettore Tecnico

l'istruzione, almeno quella dell'obbligo, fosse inclusa fin da subito nel processo di trasferimento dei poteri dalla Regione alle Comunità locali.

La tesi secondo la quale, l'istruzione nel suo complesso, debba essere mantenuta tra le funzioni

attribuite alla Regione, risulta immotivata e pare essere in contraddizione con il principio che riconosce alle comunità locali la potestà di organizzare le strutture amministrative in relazione ai loro interessi ed al loro sviluppo.

Forse che la scuola nelle sue diverse articolazioni non costituisca ambito di interesse e di sviluppo per le comunità locali?

La risposta non può essere che negativa.

## I precedenti storici

Il principio di Emile Chanoux, secondo il quale *"Toute fonction sociale qui peut être exercée par un organisme inférieur ne doit pas être déléguée à un organisme supérieur"* ha tanto più valore quanto più lo si riferisce alla scuola.

La storia della scuola in Valle d'Aosta è stata caratterizzata dalle esperienze delle *écoles de hameau* che hanno rappresentato un esempio di presa in carico delle funzioni formative da parte delle comunità locali.

Non si tratterebbe ovviamente, di riesumare quel modello ma di riattualizzarne i principi, alla luce dei nuovi quadri di riferimento, storici, normativi e culturali, propri dell'ordinamento scolastico.

## Il sistema delle autonomie locali come contesto istituzionale per favorire l'autonomia scolastica e il riordino dei cicli

Uno degli elementi di debolezza dell'attuale dibattito sull'autonomia scolastica riguarda la scarsa attenzione al rapporto fra la Riforma dello stato in senso federale e la riforma della scuola nel-

la prospettiva dell'autonomia. Al massimo la discussione verte sulla riforma delle funzioni del Ministero con tentennamenti e pentimenti di varia natura. Il percorso di riflessione che conduce a capire ed a individuare i posizionamenti dei nuovi poteri decisionali è ancora molto confuso.

All'interno del mondo della scuola si continua a pensare all'autonomia scolastica, a prescindere da altre, e a mio modo di vedere, preliminari autonomie, quelle regionali ad esempio.

Il sistema delle autonomie locali inteso come sistema di governo di una regione permette invece di analizzare con l'ottica dell'integrazione e con il quadrante dell'approccio sistemico, le due più importanti riforme attualmente in gestazione: quella del riordino dei cicli e quella dell'autonomia scolastica. Entrambe potranno trovare una più solida attuazione in una regione come la Valle d'Aosta, se saranno realizzate nel contesto e con la filosofia del sistema delle autonomie di tipo federale.

Cercherò di spiegarne le motivazioni, cominciando dalla questione del riordino dei cicli.

### **Sistema delle autonomie e riforma della scuola dell'obbligo**

La Riforma dell'impianto complessivo della scolarità conosce, limitatamente all'istruzione obbligatoria, un terreno di potenziale sperimentazione negli Istituti Comprensivi. I due assetti ordinamentali, riforma dei cicli e istituti comprensivi non vanno certo confusi o assimilati, è pur vero però che la riforma dei cicli può costituire una qualificante amplificazione strutturale delle esperienze, quelle migliori, degli Istituti Comprensivi.

Con l'Istituto Comprensivo il legislatore si è posto l'obiettivo di razionalizzare la rete scolastica nelle zone a bassa densità demografica, attraverso la costituzione di in unico istituto scolastico, comprendente la scuola materna, la scuola elementare e la scuola media ed a capo del quale è posto un unico dirigente.

Ciò significa nei fatti la creazione di una Unità Scolastica Locale che offre alcuni vantaggi sul piano della continuità interna al sistema scolastico e di quella esterna, nel rapporto con il territorio.

Di tale continuità è in gran parte garante il dirigente scolastico che è lo stesso per i 3 gradi di scuola (continuità interna) e si pone come l'unico interlocutore fra la scuola e l'Amministrazione locale di uno stesso territorio (continuità esterna).

La Valle d'Aosta è l'unica regione che non ha anco-

ra attivato gli Istituti Comprensivi e mantiene al contrario i Circoli didattici di scuola materna. La creazione di una Unità scolastica autonoma e verticale consentirebbe il superamento dell'attuale situazione che vede in molti casi una stessa Amministrazione comunale, dover interagire, talvolta per un numero ridottissimo di alunni, con tre diversi dirigenti scolastici: il direttore didattico della scuola materna, il direttore didattico della scuola elementare ed il preside della scuola media.

L'Istituto verticale, segmento unico della Scuola di Base (le definizioni hanno la loro importanza ma allo stato delle cose possono essere trascurate) concretizza l'idea che la scuola dell'obbligo debba avere una valenza ed una vocazione di tipo territoriale, così come avviene in alcuni paesi europei come la Danimarca e la Catalogna.

Essa deve esprimere infatti le istanze di quel territorio, i bisogni culturali specifici della comunità, le sue linee di orientamento formativo, il rapporto fra la scuola e le agenzie educative territoriali (biblioteche, parrocchie, associazioni sportive, culturali ecc). La comunità locale in un'ottica di autonomia, deve quindi essere allo stesso tempo, responsabile e garante del buon funzionamento del suo sistema formativo di base.

In una situazione come quella valdostana, ragionando in un'ottica di sistema, la formazione obbligatoria dovrebbe essere di competenza della comunità locale (il sistema formativo locale) mentre quella post-obbligatoria, per il suo carattere d'indirizzo, dovrebbe essere prerogativa della Regione (il sistema formativo regionale).

In questo modo il sistema formativo locale includerebbe gran parte dell'utenza del servizio scolastico; quantitativamente nel primo caso, la popolazione di riferimento sarebbe quella comprendente gli alunni dai 3 ai 15 anni e nel secondo, quella tra i 16 e i 18 anni.

### **Sistema delle autonomie e autonomia scolastica**

Il disegno di legge sul sistema dell'autonomia della Valle d'Aosta costituisce, come detto, una cornice istituzionale fondamentale anche per l'autonomia scolastica.

Sarebbe infatti paradossale, e certamente inefficace, lo svilupparsi, all'interno della Regione, di due sistemi di autonomie, paralleli e separati, quello dei Comuni e delle Comunità Montane da una parte, e quello dell'autonomia scolastica (secondo le linee tracciate dal legislatore statale) dall'altra.

Questa divaricazione accentuerebbe l'attuale separazione fra la scuola ed il territorio, alimentando ulte-

riormente ed inspiegabilmente l'artificiosa autoreferenzialità del sistema scolastico.

L'autonomia scolastica va quindi realizzata all'interno delle prerogative della Regione ed il sistema delle autonomie, così come ipotizzato nel progetto di trasferimento di poteri alle comunità locali, può costituire il quadro di riferimento fondamentale.

Ciò è evidentemente possibile, se il nuovo stato federale ridistribuisce i poteri tra due soli corpi: lo Stato e le Regioni e quindi in questo nuovo scenario istituzionale, l'istruzione, fatti salvi alcuni principi generali di indirizzo attribuiti allo Stato, diventa materia di competenza primaria della Regione.

### Equilibrio tra specificità del sistema scolastico regionale e autonomia scolastica

Come temperare ed equilibrare, due necessità assolutamente imprescindibili: salvaguardare la specificità dell'ordinamento regionale e realizzare la piena autonomia delle unità scolastiche?

Questo credo sia il nodo fondamentale da sciogliere. L'attuale dibattito, peraltro molto scarno in Valle d'Aosta, sull'autonomia scolastica, oscilla fra due tendenze ancora poco esplicitate, tra loro opposte ma il cui radicalismo non potrà giovare ad una corretta visione dei rapporti istituzionali in campo scolastico.

L'una si potrebbe definire di *centralismo regionale*, dove la regione sostituisce di fatto lo Stato in una versione "neogiacobina".

L'altra, invece, in totale opposizione alla precedente, rivendica un primato dell'autonomia scolastica rispetto alle prerogative della Regione in una ottica, tale da fare "saltare" letteralmente il livello di competenza regionale. I poteri o parte di essi sarebbero traslocati direttamente dal Ministero della Pubblica Istruzione alle Unità Scolastiche Autonome.

La prima ipotesi è improponibile per ovvie ragioni: l'Autonomia Regionale sarebbe di fatto elemento frenante l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche. La seconda ipotesi sarebbe altrettanto fuorviante, sotto tutti i profili, in quanto produrrebbe nei fatti l'annullamento delle prerogative regionali in materia scolastica, che discendono e allo stesso tempo mirano alla salvaguardia della particolarità accentuando i rischi di "anarchismo" che porta con sé il progetto di autonomia scolastica.

Il sistema delle autonomie locali, secondo il progetto più volte menzionato, consente perciò la chiarificazione sia del rapporto Regione-Unità Scolastiche Autonome sia di quello fra queste e le Comunità locali. Se l'istruzione obbligatoria fosse contemplata "come settore organico inerente agli interessi ed allo

sviluppo della comunità locale", come previsto al punto 2 dell'art. 3 del D.D.L. non si porrebbe più il problema della redistribuzione dei poteri fra Regione e Unità Scolastiche Autonome ma esso sarebbe risolto nell'ambito dei due livelli di governo previsti, quello regionale e quello comunale.

Poiché l'autonomia scolastica richiede un dimensionamento adeguato, questo dovrà necessariamente avere un carattere sovracomunale, l'Ente Locale di riferimento non potrebbe essere che la Comunità Montana "come ente finalizzato all'esercizio in modo associato" della scuola "intesa come servizio di base dei cittadini in relazione alla migliore esecuzione dei compiti del livello di governo locale sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'aderenza alle condizioni socio-territoriali" (art 106 del progetto di riforma).

Questo trasferimento di poteri e di responsabilità faciliterebbe la presa in carico da parte degli Amministratori locali di competenze effettivamente di carattere formativo e scolastico, superando l'attuale marginalizzazione dell'Ente Locale, deputato alle scelte nel campo dell'edilizia, dei trasporti e della mensa scolastica, quasi che queste possano essere considerate, materie svincolate dalle scelte di politica scolastica più generale.

Infine la scuola dell'obbligo, ridisegnata come servizio di base della Comunità Locale, avrebbe migliori e più concrete possibilità per diventare:

- una vera scuola dell'*autogoverno* e non dell'autoreferenzialità, perché le scelte strutturali, organizzative non dipenderebbero più solo da logiche burocratiche e amministrative, distanti ed estranee ai soggetti implicati;
- una scuola dove la *partecipazione* ai processi decisionali, anche da parte dei genitori, potrebbe rialimentarsi, perché toccherebbe più direttamente, oggetti concreti, visibili e d'interesse immediato;
- una scuola come *polo* privilegiato ma non unico, del sistema di formazione, dove altre agenzie formative locali potrebbero meglio interagire in un'ottica di programmazione e di razionalizzazione delle offerte culturali del territorio;
- una scuola come *centro* (in certi casi unico) della vita culturale di una piccola comunità, quindi aperta fisicamente e materialmente all'esterno, perché predisposta alle necessità di adeguamento dei saperi, richiesto a tutta la popolazione, dalla società in continua trasformazione.