

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, il sistema scolastico italiano ha attraversato profondi cambiamenti, caratterizzati da un complesso processo di decentramento delle funzioni amministrative e da una continua ricerca di equilibrio tra norme generali e livelli essenziali uniformi. Questo volume esplora, in particolare, l'evoluzione dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, analizzando il delicato rapporto tra decentralizzazione e unitarietà del sistema educativo nazionale.

La soddisfazione dei nuovi bisogni socio-culturali pone oggi l'esigenza di "inaugurare" una dinamica del servizio scolastico organizzata e programmata all'interno di una politica sociale e partecipata del territorio, il quale viene a costituire non solo l'ambito spaziale su cui lo Stato esercita i suoi poteri, ma anche la parte costitutiva di tutti gli enti detti appunto "territoriali": Regioni, Province e Comuni.

La realtà territoriale, divenuta nel tempo viva e complessa, si propone come ambito in cui collocare ed individuare una serie di bisogni corrispondenti alla varietà degli aspetti socio-culturali che la caratterizzano quale sistema. L'aspetto territoriale, dunque, non può più essere valutato in modo disgiunto dai problemi formativi ed educativi, in quanto il territorio si elabora e si plasma alla luce dei concetti di apprendimento e di formazione della persona.

Conseguentemente, si avverte come sempre più improcrastinabile la realizzazione di una crescente "destatalizzazione" del settore dell'istruzione, da effettuarsi tramite un autentico processo di decentramento amministrativo funzionale al pluralismo autonomistico delle Istituzioni scolastiche; da qui la necessità di rivedere ruoli e competenze dei principali soggetti istituzionali preposti all'istruzione, in particolare all'interno delle Regioni a statuto ordinario.

Un primo tentativo di organizzazione dei rapporti tra Stato ed Enti territoriali nel settore scolastico, fu effettuato con una serie di decreti legislativi negli anni Settanta del secolo scorso, il cui effetto, però, fu limitato al trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative in tema di assistenza scolastica e di istruzione artigiana e professionale, in ossequio al principio del *parallelismo tra funzioni legislative e amministrative* frutto del combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. nel testo allora vigente.

Si dovette attendere la legge delega n. 59/1997 per registrare una svolta efficace nel processo di definizione degli assetti istituzionali tra Stato ed Enti territoriali; in particolare, nel settore in esame, il suddetto provvedimento portò a compimento il processo autonomistico delle Istituzioni scolastiche le quali,

con l'acquisto della personalità giuridica, si videro conferire funzioni precedentemente esercitate dall'amministrazione statale e, soprattutto, ampia autonomia per il loro esercizio.

L'autonomia affiancata al decentramento normativo e amministrativo è stata confermata anche nelle recenti disposizioni di riordino dell'intero sistema scolastico, che suddividono il percorso formativo in tre distinti cicli.

La riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione, oltre al riconoscimento dell'autonomia scolastica, ha poi ribadito ulteriormente l'importanza della gestione della istruzione pubblica a livello territoriale, lasciando tuttavia in capo allo Stato la determinazione dei criteri e dei livelli *standard* atti a garantire una certa uniformità e una parità di condizioni su tutto il territorio nazionale.

L'istruzione, quale strumento fondamentale per lo sviluppo non solo culturale, ma anche economico e sociale di un popolo, trova il suo campo d'esplicazione nella scuola, la quale si configura come un'istituzione dalle molteplici funzioni, influenzata da regole e ordinamenti che si sono modificati nel corso degli anni e che sono ancora in continuo divenire.

Il dibattito che ha animato il susseguirsi, nel tempo, di diverse normative ha evidenziato la presenza di contraddizioni, mancanze e interferenze nel sistema dell'istruzione, costantemente in tensione tra spinte accentratrici in nome dell'"unità culturale" del Paese ed esigenze di decentramento delle relative funzioni agli Enti territoriali, in omaggio al riconoscimento e alla tutela della "diversità culturali" proprie di ciascun ambito locale.

Il conferimento operato con la legge n. 59/1997 non si basa sul principio di completezza dei trasferimenti delle funzioni amministrative alle Regioni, così come previsto dalla precedente legge delega n. 382/1975, ma sul diverso e più complesso criterio della generalità, caratterizzato dalla funzione razionalizzatrice del principio di sussidiarietà, inteso come criterio generale di distribuzione delle funzioni sia tra soggetti pubblici (territoriali o locali), sia tra soggetti pubblici e privati.

Negli ultimi anni, in particolare, abbiamo assistito ad un (flebile tentativo di) superamento del centralismo scolastico, e contemporaneamente alla nascita di un sistema di istruzione articolato, nel quale ogni singola e autonoma Istituzione scolastica è in grado di darsi propri modelli organizzativi, gestionali e disciplinari, con margini di determinazione sempre più elevati, vincolati soltanto dall'obbligo di soddisfare *standard* qualitativi fissati a livello nazionale.

L'autonomia scolastica è stata concepita dal legislatore come strumento di valorizzazione delle strutture e delle potenzialità interne alla scuola, allo scopo di responsabilizzare l'intera Comunità scolastica, intesa come realtà aperta e integrata nel territorio a servizio della società e come luogo di mediazione con le esigenze generali del Paese.

I singoli istituti si rendono, così, protagonisti della gestione degli interventi educativi, da svolgere in cooperazione e coordinamento con gli altri soggetti istituzionali.

All'interno del rinnovato sistema di istruzione e formazione, le componenti

coinvolte più da vicino nel processo di cambiamento (Istituzioni scolastiche ed Enti locali), per svolgere le proprie funzioni con efficacia, efficienza ed economicità, devono possedere cultura, professionalità e risorse (finanziarie, strumentali, umane) e devono essere capaci, nel rispetto reciproco dei propri ambiti di competenza e delle funzioni specifiche, di individuare campi di azione che richiedono lavoro in comune, condividendone obiettivi, scelte, decisioni nell'interesse della comunità scolastica e territoriale.

Il confronto, la ricerca continua del dialogo, la negoziazione e la condivisione delle operazioni da compiere e dei risultati da conseguire, rappresentano le condizioni necessarie perché si realizzi l'effettiva integrazione tra tutti i soggetti territoriali coinvolti nei processi formativi.

Nel testo si affronta anche il tema del diritto allo studio, della valutazione e dell'inclusione nelle Istituzioni scolastiche autonome, analizzando l'evoluzione del sistema verso un modello inclusivo, il riparto delle competenze in materia di assistenza sociale e scolastica, e gli strumenti a disposizione per garantire l'inclusione scolastica, con particolare attenzione agli alunni stranieri.

L'autonomia delle Istituzioni scolastiche, dopo una prima difficile fase attuativa, non deve più quindi essere intesa come un nuovo modello organizzativo-burocratico-gestionale, bensì come un prezioso strumento mediante il quale perseguire efficacemente il valore del pluralismo e i bisogni della comunità di riferimento di cui l'Istituzione è diretta espressione e parte integrante.

L'autonomia scolastica, dunque, genera fluidità e responsabilità, soppiantando la rigidità propria di un sistema centralistico burocratico-ministeriale, ormai non più compatibile con l'attuale assetto costituzionale.

Si propone, in definitiva, di offrire una visione completa e articolata dell'istruzione e, in particolare, del percorso di autonomia scolastica in Italia, evidenziando le sfide e le opportunità che caratterizzano questa trasformazione. Le considerazioni conclusive forniscono altresì una sintesi dei principali punti emersi e delineano possibili scenari futuri per il sistema scolastico italiano.

La sfida, in tal senso, è tuttora ancora aperta.

