



## Mariacristina Grazioli

# AUTONOMIA RESPONSABILE

### PREMESSA

Parlare ancora di autonomia delle scuole oggi, pare quasi obsoleto. Ne hanno parlato tutti, chi nel bene, chi nel male, ma proprio per questo, è necessario riprendere alcuni discorsi, nell'imminenza del nuovo anno scolastico.

L'autonomia c'è e si vede: ogni scuola della Repubblica ha alimentato la sua personale e particolare "pianta" ed oggi siamo di fronte ad un proliferare di esperienze che costituiscono davvero una sorta di "parco pedagogico".

Ragionare ancora sul senso dell'autonomia scolastica può essere utile per dare senso agli sforzi evidenti degli ultimi anni, ma soprattutto è utile per rinfrescare il senso dell'agire quotidiano, al netto della fatiche connesse ai livelli di complessità e responsabilità. Come una pianta già nata e radicata, l'autonomia ora si rinverdisce di frasche nuove. La linfa vitale dell'agire in regime di autonomia è il dare senso e corpo all'idea di responsabilità come elemento vitale.

### AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ DELLE SCUOLE: LE RADICI

L'autonomia delle istituzioni scolastiche italiane trova la sua radice giuridica nel dettato costituzionale, ove, all'articolo 5 è richiesto allo Stato e ai servizi che vi dipendono il più ampio decentramento amministrativo.

La necessità di adeguare ai principi del decentramento amministrativo (e alle esigenze dell'autonomia) ogni più ulteriore metodo, pur nel rispetto dell'unicità e dell'indivisibilità statale, portò ad un stagione di grandi riforme che culminò nella legge n. 59 del 1997, accompagnata anche dal passaggio culturale da "Stato-Apparato" a "Stato-Comunità".

All'art. 2 della legge citata viene ben descritta la spinta autonomistica degli Istituti scolastici, fortemente connessa al processo di realizzazione del servizio di istruzione. È in tale percorso progressivo che si garantiscono i livelli unitari e nazionali di fruizione del servizio allo Studio, portando a compimento gli obiettivi strategici definiti dallo Stato in materia di formazione e inseriti in un quadro di ampia razionalizzazione strutturale.

Non mancano nella legge 59/97 i richiami alla gestione e alla programmazione dell'azione scolastica, ma la piena disciplina giuridica trova in seguito una risposta più specifica ed esaustiva con il DPR 275 del 1999, dove viene garantita una disciplina al nuovo quadro normativo e agli nuovi assetti istituzionali.

L'art. 1 del Regolamento parla, infatti, di autonomia funzionale della scuola e provvede a meglio delineare il significato – anche normativo – del processo di decentramento amministrativo. Si tratta di un profilo più limitato e "limitante", rispetto ai compiti amministrativi delle autonomie locali (ex art. 4 L 59/97), che operano secondo il principio di sussidiarietà e, perciò, di piena autonomia istituzionale, secondo le nuove competenze definite dall'art. 117 della Costituzione, novellato con la riforma del Titolo V del 2000.

Nel nuovo quadro giuridico – delineato dal regolamento dell'Autonomia – gli Istituti scolastici hanno piena personalità giuridica ed operano come centri autonomi di imputazione di diritti e di doveri; in questo contesto ogni azione andrà tuttavia commisurata ai quadri istituzionali di riferimento della normativa statale, ma anche nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni ed agli Enti locali.

Dopo un primo periodo di sperimentazione più transitorio, l'autonomia scolastica è entrata in vigore a partire dal primo settembre 2000.

Il piano culturale su cui si muove l'azione amministrativa di erogazione del servizio scolastico si traduce nelle azioni di garanzia della libertà di insegnamento, nelle idonee prassi di interpretazione del



pluralismo culturale, attraverso la progettazione e la realizzazione di interventi mirati di istruzione, educazione e formazione.

L'autonomia funzionale, perciò, trova la sua sfida strategica con l'espletamento delle azioni amministrative, organizzative e gestionali più idonee a garantire il successo formativo: occorre sapere governare le molteplici e spesso conflittuali richieste che provengono dalla società – complessa e “liquida” nel suo insieme – in un quadro di rispetto degli obiettivi generali e finalità di sistema, anche attraverso un processo efficace e rendicontabile, soprattutto in termini garanzia della relazione tra “insegnamento-apprendimento”.

Le funzioni amministrative delle Istituzioni scolastiche sono descritte dall'art. 14 del DPR 275 del 1999, con un'elencazione assai specifica all'articolo 1; gli adempimenti pertanto messi in atto dalle scuole rientrano di buon grado nelle azioni amministrative specifiche, ispirate alle finalità istituzionali dell'articolo 97 della Costituzione, che rappresenta, a tutti gli effetti, la norma di chiusura del sistema giuridico amministrativo di riferimento.

In tal senso ogni azione va predisposta in attuazione dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità; l'espletamento dell'operato delle Scuole va inoltre ricondotto al regime giuridico disciplinato ex legge 241/1990, modificata dalla legge 15 del 2005, relativa al procedimento amministrativo.

Al Capo II del Regolamento sono descritti i livelli di autonomia finalizzati al conseguimento degli obiettivi istituzionali: l'autonomia – didattica, di ricerca, organizzativa e di sviluppo – è la trama su cui va tessuto organicamente l'impianto del servizio erogato.

L'utilizzo di strumenti tecnici, altamente complessi nella loro organicità, quale il Piano dell'Offerta Formativa, ripropongono il tema della convergenza delle azioni di tutti gli operatori scolastici – siano essi soggetti monocratici, siano essi collegiali – alla concretizzazione delle finalità istituzionali.

In tal senso, l'esercizio dell'autonomia didattica, così come disciplinata all'art. 4 del Regolamento e dell'autonomia organizzativa – art. 5 –, impongono una visione strategica d'insieme della comunità scolastica come luogo educante, inclusivo, capace di individuare zone d'ombra e di luce, rendendo efficace l'azione d'insieme.

Il difficile tema della scelta rispetto alle sollecitazioni dei contesti sociali, economici, culturali, istituzionali, deve chiamare le scuole autonome ad una gestione trasparente e rendicontabile, non solo nell'*output* finale, ma in tutti i passaggi e lungo le fasi più significative.

Il termine Autonomia è saldamente correlato dunque con il termine Responsabilità, tanto che pare impensabile un luogo di “scelte senza restituzione” in termini di rendicontazione. Chi – nelle prime fasi dell'applicazione delle norme sull'autonomia – aveva salutato la stagione nuova come una sorta di liberazione dai vincoli burocratici ed una esaltazione della libertà di scelta delle scuole – aveva successivamente dovuto ricredersi. In effetti ai primi anni caratterizzati da un certo entusiasmo organizzativo, succedevano tempi assai complessi, ricchi di innovazioni centralistiche non sempre accettate dalle scuole, di mancanza di risorse strutturali e strumentali, di una certa proliferazione giuridica spesso contraddittoria, che certamente invitavano i meno attenti al senso vero – Autonomia come Responsabilità – ad invocare il ritorno al passato.

Se queste sono le radici giuridico-istituzionali su cui si è innestata e cresciuta la pianta dell'autonomia scolastica, pare naturale andare ad analizzare le altre parti: tronco e chioma.

## **AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ: IL “TRONCO” AMMINISTRATIVO**

Con la procedimentalizzazione dell'azione amministrativa il termine autonomia è sempre maggiormente connesso con le idee condivise di rendicontazione e di responsabilizzazione, anche al fine di ottimizzare le risorse a disposizione, in un'ottica di miglioramento continuo.

Il rispetto delle norme disciplinanti il procedimento amministrativo non può allora essere vissuto come mero vincolo burocratico, ma come necessaria indicazione, utile anche al processo di democratizzazione del sistema dell'azione amministrativa nel suo complesso.



In particolare, l'art. 1 delle legge 241/1990 e successive modificazioni, indica, tra gli altri, il principio di pubblicità e trasparenza come essenziale componente della buona prassi amministrativa. Se dal punto di vista culturale è possibile sostenere che le norme contenute nella legge 241/90 rappresentano già una evoluzione sostanziale, nel senso delle garanzie alla partecipazione dell'utente e del controllo dell'operato della Pubblica Amministrazione, allora la pubblicità e la trasparenza – sia come azioni amministrative, sia come prassi organizzative e di gestione – sono utilmente strumentali a tale partecipazione attiva.

Le norme contenute nei Capi II, III e V – che disciplinano rispettivamente il responsabile del procedimento, la partecipazione al procedimento e la procedura di accesso ai documenti, non possono che essere considerate imprescindibili – anche per l'incremento delle percezioni positive del servizio reso all'utenza.

La trasparenza gestionale dunque è sintesi delle azioni – anche organizzative – di reperimento di risorse statali (risorse per il funzionamento, per esempio, senza vincolo di destinazione) e risorse locali provenienti da accordi, programmi, intese.

In tale senso, la rendicontazione dei processi attivati per la scelta dell'allocazione delle risorse (finanziarie, strutturali, strumentali) nel rispetto delle competenze degli organi – di indirizzo (Consiglio di Istituto), di gestione (Dirigente scolastico) di responsabilità contabile (Direttore dei Servizi generali e amministrativi), di coordinamento tecnico-didattico (Consigli di classe, Collegio dei docenti) – richiede la massima attenzione alle *condizioni di legittimità e di opportunità*.

La stessa area della gestione, sia che si esprima più in azioni amministrative in senso stretto, che in azioni organizzative, deve diventare oggetto di attento controllo, nella propensione professionale al *miglioramento continuo*.

Già il DPR 286/99 art. 1 lettera b dava una interessante definizione del controllo di gestione, come verifica dell'efficacia e dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati; seppure inapplicato per espressa volontà legislativa alle scuole è certamente substrato fondante degli scenari – presenti e futuri – sui sistemi di controllo, nel regime dell'autonomia scolastica.

Basta pensare che, anche l'art. 20 del 165/2001 – individuante la chiara filiera autonomia/rendicontazione/responsabilità/ottimizzazione -, è più che mai attuale.

È pertanto da rigettare fortemente l'idea di un controllo repressivo, che contrae gli spazi dell'autonomia. Le buone pratiche degli ultimi anni hanno dimostrato che il sistema dei controlli è una risorsa generativa di performance migliorative.

In tempi non lontani, con il DM 44 del 2001 – art. 57 e seguenti – era già stata individuata un'area di controllo amministrativo-contabile, mediante il sistema di rilevazione del collegio dei Revisori dei conti. La Relazione di regolarità contabile stilata sul Programma Annuale predisposto dalla Giunta esecutiva, con la conseguente verifica di legittimità e regolarità delle scritture contabili – coerentemente impiegate con atti specifici e connesse agli obiettivi individuati – rappresenta un'azione di controllo che supporta l'area gestionale ed è strumento che consente anche una focalizzazione tecnica su eventuali criticità.

Meno indicativo sui parametri di gestione, ma pur sempre significativo dei livelli di adeguamento formale alla normativa, appare il controllo interno ex art. 2 DPR del 1999 a mezzo delle Ragionerie territoriali e il controllo dei Revisori dei conti sul Conto consuntivo, attraverso il parere di concordanza rispetto alla regolarità e alla percentuale di utilizzo delle risorse iscritte.

Pur tuttavia non va sottaciuto che nel sistema dei controlli, come azioni di autocorrezione, si possono individuare situazioni di “patologia”, anche riscontrabili con accertamenti tecnici di carattere ispettivo.

Dalla rendicontazione perciò si può giungere a vere e proprie forme di responsabilità, sia di natura amministrativa (DPR 3/1957 art. 18) che di natura contabile (DPR 3/1957 art. 21). Per non escludendo altri tipi di responsabilità, connesse al principio della plurioffensività della condotta lesiva (civile, penale,



disciplinare), l'attenzione alla responsabilità verso la pubblica amministrazione – art. 18 DPR 3/1957 – è certamente da distinguere dalla responsabilità per danno ingiusto verso terzi – art. 23 DPR 3/1957.

È in quest'area che pare particolarmente pregante la disciplina in ordine ai principi generali dell'azione amministrativa, così come descritta dalla legge 241 del 1990; in alcune fattispecie infatti il giudice amministrativo può provvedere – nell'ambito di alcune materie di giurisdizione esclusiva – ammettendo un'azione risarcitoria promossa in pendenza di azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere – ex DL 104/2010, sulle norme riformate del processo amministrativo.

In ogni caso, la responsabilità amministrativa può quantificare danni certi a carico dell'Erario statale, con conseguente azione in tal senso che conducono al riequilibrio di situazioni dissestate, che nulla hanno a che vedere con l'ordinario andamento della gestione delle scuole.

In buona sostanza va concluso che il principio di autonomia si potenzia – anziché deprivarsi – solo in un regime sanzionatorio connotato dai caratteri della certezza, che pur tuttavia sa rimanere in posizione “neutra” o solamente di deterrente, fino al momento dell'individuazione, nei termini di legge e con le dovute garanzie, di responsabilità individuali.

In tal senso, il tema del rapporto tra Autonomia e Responsabilità rappresenta oggi un filone di indagine interessante dove operare gli approfondimenti teorici e di prassi necessari per capire quali sono gli «spazi di manovra senza rischio»: le responsabilità di servizio vanno perciò sempre commisurate agli aspetti specifici in ordine alle competenze – sempre più ampie e complesse – delle Istituzioni scolastiche autonome.

La complessità amministrativa deve poter essere gestita, altrimenti si rischia la paralisi istituzionale. Come fare dunque? Una buona “manutenzione” del tronco amministrativo attraverso la nuova linfa delle semplificazioni, dello snellimento, il blocco del rito delle “responsabilità a cascata” per cui si evita il sovraccarico di piante che – per quanto robuste – rischiano di spezzarsi di fronte ai pesi burocratici.

## **AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ:**

### **“RAMI E FOGLIE” TRA DIDATTICA ED ORGANIZZAZIONE**

Ma quali sono gli ambiti reali di una vera “Autonomia Responsabile”? E quali sono i fini istituzionali che fungono da elemento fondativo dell'erogazione del servizio, a cui l'intero assetto amministrativo deve subordinarsi?

Tra le competenze di ordine organizzativo e didattico si registra – attualmente con una certa enfasi – il tema della responsabilità della scuola dell'autonomia in ordine alla definizione del curriculum.

Già dal 2006 con l'emanazione delle *Indicazioni per il curriculum* e successivamente nel 2012 con le *Nuove Indicazioni*, si apre uno scenario di una scuola che si “allarga”, in grado di adattare il testo ministeriale, che in effetti non può che definirsi, per sua esplicita dichiarazione, “aperto”. Ma la flessibilità e l'azione di adattamento e modifica invocata e consentita non fanno che aprire nuove sfide educative che impegnano l'autonomia delle scuole nella ricerca di un nuovo modello di cittadinanza attiva e di un nuovo umanesimo. Uno sforzo notevole, in un'epoca di risorse scarse ...

Sicché l'Autonomia Responsabile delle scuole e dei loro dirigenti ha attinto a piene mani dalla prassi quotidiana dei plessi, delle sedi, dai territori insomma. Le consapevolezze pedagogiche e didattiche degli operatori delle scuole sono state indirizzate alla costruzione di una comunità educante che sintetizza le istanze dei luoghi di appartenenza con gli standard minimi di livello nazionale.

Nel curriculum, i docenti – nell'espressione anche della loro professionalità tecnica a matrice disciplinare, attraverso le competenze relazionali e con attenzione alla complessità delle emergenze sociali – possono applicare strategie di individualizzazione (garanzia per tutti gli alunni del successo formativo e del diritto soggettivo all'istruzione) e strategie di personalizzazione (garanzia di sostegno per gli apprendimenti



specifici, attraverso la motivazione costante, lo sviluppo delle abilità di base e razionalizzazione delle conoscenze apprese nei contesti formali e ed informali).

La scuola dell'autonomia, dunque, diviene luogo di sintesi delle formazione verticale – con attenzione ai diversi gradi di studio, ai titoli di uscita, ai percorsi di continuità, al coordinamento degli apprendimenti, in un percorso che guarda alla *centralità delle persone discente come attore del proprio sviluppo* – e formazione orizzontale – dove in un sistema integrato sul territorio è possibile coniugare efficacemente la normativa sui livelli essenziali di prestazione, la legislazione concorrente regionale, le intese con gli Enti locali, le istanze dell'utenza e la vocazione didattica di ogni singolo istituto, anche con l'utilizzo della quota di flessibilità, per operare scelte educative veramente rispondenti alle necessità. L'autonomia didattica, delineata negli artt. 8 e 9 del DPR 275/1999, attualmente si apre agli scenari internazionali e alle nuove sfide comunitarie; dal Processo di Bologna, al Trattato di Lisbona e via via, attraverso le Raccomandazioni che a più riprese hanno investito la formazione europea, oggi la scuola autonoma sa di avere le risorse culturali affinché il rapporto Delors sull'*Educazione come tesoro* sia davvero applicabile nell'ambito delle nuove linee per Europa 2020.

Le istituzioni scolastiche hanno saputo assumersi in pieno la piena responsabilità della somministrazione del servizio di istruzione, surrogando a normative carenti o prolisse, risorse inconsistenti, conflitti ed incertezze professionali, arretratezza strutturale, corsie e ricorsi politici. Se un'Autonomia poteva essere, solo in una posizione di Responsabilità autenticamente tenace, poteva resistere.

Ora siamo ad una svolta; c'è la possibilità di ragionare sui temi centrali per garantire il fine istituzionale delle scuole. Le *Nuove indicazioni* ci consentono un “verdeggiante autunno”. Le norme ci sono, la base culturale pure, e allora cosa manca? Manca la linfa, mancano i “giardinieri”.

Un esempio? Spiace rilevare che dopo la stagione concorsuale che ha voluto premiare il merito nelle competenze, siamo ancora imbrigliati alle percentuali delle graduatorie, delle precedenze, delle spettanze per diritto non acquisito da dettato costituzionale ex art. 97.

Le scuole dell'Autonomia Responsabile hanno un disperato bisogno di solidità professionale, che ancora oggi non è del tutto raggiunta. Ma siamo ottimisti: le misure di accompagnamento della CM 22 del 26 agosto 2013 sono interessanti e nascono da un dialogo profondo tra le istanze delle scuole e il Comitato tecnico che ne ha recepito e sintetizzato le istanze.

Le parole giuste ci sono davvero tutte: il documento tecnico pare davvero “trasudare” una sofferza ed umana analisi pedagogica a trecentosessanta gradi delle necessità e delle aree di intervento delle scuole, in ordine alla reale applicabilità dei traguardi formativi delineati nella *Nuove indicazioni*.

## **AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ: LA MANUTENZIONE**

Come pensare che una pianta, per quanto radicata ed accresciuta, possa sopravvivere senza la giusta dose di attenzioni, in una buona prassi di “irrigazione culturale e manutenzione istituzionale”?

Tanti i temi aperti oggi, o come più spesso si sente ripetere, i “cantieri in corso”... Gli operatori delle Scuole Autonome e Responsabili hanno ben diritto di sorridere (amaramente) quando pensano all'idea del cantiere, poiché siamo in un'epoca in cui di cantieri se ne sono visti molti e di questi, non se ne ricorda più l'inizio e non se ne vede la fine ... Ma pur sempre “cantieri” sono, perciò andranno gestiti con le dosi massicce di capacità di operare scelte responsabili, nella garanzia dei fini istituzionali.

Qualche esempio di manutenzione possibile?

Dal punto di vista amministrativo e gestionale è stato ampiamente richiesto, da più parti, una semplificazione complessiva. Oggi, più che mai è bene prevedere momenti specifici di formazione in servizio delle varie componenti scolastiche sui temi relativi all'approfondimento delle conoscenze normative, anche finalizzati a garantire le competenze necessarie atte a contrastare il contenzioso – fisiologico a questo sistema di complessità – con azioni deflattive



Anche l'uso o la riscoperta di strumenti – peraltro normativamente previsti – come la spesso dimenticata carta dei servizi, potrebbe essere di contributo fattivo alla Autonomia Responsabile e trasparente.

La garanzia del sistema di istruzione e formazione, in linea con le disposizioni europee, passa attraverso all'applicazione generalizzata del sistema di valutazione, ove potere utilizzare tutti gli spazi di autonomia consentiti per organizzare l'erogazione scolastica, in un circolo virtuoso e generativo di risultati rendicontabili.

Sono almeno tre gli assi di lavoro attraverso cui giungere alla piena applicazione del potenziale dell'Autonomia delle scuole.

Il primo riguarda un rinnovamento ampio e concertato su un sistema che parta dalla normativa attuale per giungere ad un traguardo di trasformazione e modernizzazione del servizio scolastico in particolare e della pubblica amministrazione in generale. Il Testo Unico ha bisogno di finire in cantina e al suo posto emanare un Codice per l'Autonomia Responsabile.

Il secondo riguarda il percorso di rendicontazione sociale di *accountability*, dove potere provvedere – con intese e protocolli idonee e rispettosi – a radicare l'utilità istituzionale delle scuole alle istanze dei territori, in un processo di dialogo e scambio continuo. Ma la forza sociale degli istituti autonomi dipende anche dalle risorse che l'amministrazione centrale saprà mettere a disposizione, perché non si può vivere solamente di “dichiarati” o ipotesi da realizzare, perché la “fattibilità” non consente altro ...

Il terzo riguarda la prospettiva delle scuole dell'autonomia nel sistema complesso della riforma del titolo V delle Costituzioni, ancora in grande parte inattuato. Non si curano le realtà scolastiche con i giochi di potere tra centralità e località. Gli istituti hanno bisogno di luce, di chiarezza, in una prospettiva di *governance* a lungo termine.

In estrema sintesi, l'impegno professionale per gli operatori del settore deve essere quello di orientare le scuole autonome verso sistemi di gestione e organizzazione – seppure complessi – ma sostenuti da una forte propensione alla valutazione delle strategie più idonee per il miglioramento continuo.

L'Autonomia Responsabile non ha paura dei termini quali miglioramento, valutazione di sistema, cambiamento, anzi ne ricerca le possibili applicazioni, nelle concordanze di intenti tra tutti soggetti interessati. E chi può dirsi non interessato ad una scuola bella che funzioni e che, proprio come una pianta, regala ossigeno all'ambiente sociale?

Con l'inizio dell'anno scolastico, ci sentiamo insomma un po' tutti giardinieri; anzi buoni giardinieri, che curano con passione le Scuole dell'Autonomia Responsabile, scrutando il cielo e le nubi all'orizzonte.

Chissà che non arrivi finalmente il bel tempo.

**Mariacristina Grazioli**

