

CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA
UFFICIO NAZIONALE PER L'EDUCAZIONE, LA SCUOLA E L'UNIVERSITÀ

Convegno Nazionale di pastorale della scuola

11-14 febbraio 2009

Salesianum, Via della Pisana, 1111, Roma

PROMUOVERE LA PERSONA PER RIGENERARE LA SCUOLA

Comunità, merito, equità

Il contributo dei cattolici

TAVOLA ROTONDA
“AUTONOMIA, PARITÀ SCOLASTICA E FORMATIVA, FEDERALISMO”

INTRODUZIONE

Mons. Bruno Stenco

AUTONOMIA

Nel *Quaderno bianco sulla scuola* si attribuisce grande importanza, per il miglioramento qualitativo della scuola italiana, all'**autonomia delle istituzioni scolastiche**. In esso si dichiara l'urgenza di proseguire il percorso avviato che “mira ad attuare la *riforma già fatta (sic)* del decentramento e dell'autonomia” sviluppando:

- un rafforzamento del ruolo dello *Stato* come centro di competenza nazionale che, oltre a fissare le norme generali sull'istruzione, definisca indirizzi e obiettivi e stabilisca standard, si ritragga dalla gestione, e supporti l'azione locale attraverso Direzioni regionali del Ministero, rafforzate e incentivate;
- l'assunzione effettiva da parte delle *Regioni*, oltre alla potestà legislativa fissata dalla Costituzione, della competenza nella programmazione territoriale della rete scolastica regionale, a partire da risorse umane e finanziarie stabilite dallo Stato in modo plausibile, fondato e rigoroso; un loro rapporto proficuo con le Direzioni regionali del Ministero;
- una più piena autonomia economico-finanziaria delle *istituzioni scolastiche*, accompagnata da capacità e trasparenza contabile e dalla crescente potestà di attuare gli interventi necessari al miglioramento dei risultati.

Dunque il Quaderno Bianco ammette alcune questioni di fondo:

- dichiara che l'autonomia è stata introdotta (Legge 59/97 art. 21 e Regolamento DPR 275/99) allo scopo di realizzare una scuola “di qualità” da intendersi nel senso più estensivo e ricco (quindi non solo organizzativo, gestionale, amministrativo, economico, ma anche culturale, pedagogico, relazionale, curricolare) cioè una scuola capace di assolvere il mandato pubblico affidatole dalla famiglia e dalla società che è quello di rendere effettivo l'esercizio del diritto umano all'istruzione e alla formazione; infatti nella prima parte rileva che si tratta di riformare il sistema di

istruzione e di formazione puntando a passare dalla quantità alla qualità e cita i dati sconsolanti della dispersione e dell'inefficacia e inefficienza dell'insegnamento/apprendimento;

- constata che, nel corso di questi ultimi anni, è andata maturando una maggiore consapevolezza dei diritti/doveri soggettivi, una più matura cultura della libertà e della cittadinanza, una più moderna visione dello Stato più flessibile, una prospettiva della Repubblica più articolata nei compiti e nelle responsabilità dei diversi soggetti che la costituiscono (vedi il nuovo Titolo V della Costituzione, artt. 114, 117, 118), un più spiccato impulso a realizzare pratiche di eccellenza, cioè di vera equità e soprattutto una più marcata attenzione alle e rispetto delle culture, identità e radici locali;
- ritiene che l'autonomia è basata sul principio di sussidiarietà e in quanto tale, valorizzando i soggetti, è un moltiplicatore di iniziativa, di creatività, di "produttività" e quindi di "riduzione di costi"; infatti, riservando allo Stato le sue vere funzioni, quelle previste dagli artt. 33b, 117 della Costituzione ("detta le norme generali dell'istruzione" e determina "i livelli essenziali delle prestazioni"), recupera, valorizza, responsabilizza la "soggettività" degli individui (dirigenti, docenti, studenti, genitori), dei corpi sociali intermedi (famiglia, associazioni...), delle Regioni ed Enti Locali (a dire il vero il Libro Bianco non nomina e Regioni, ma le direzioni scolastiche regionali come enti periferici dello Stato)
- constata, soprattutto, che l'autonomia prefigurata dalla Legge 59/97 e dal DPR 275/99 è insufficiente e inadeguata rispetto alle recenti riforme introdotte nella Costituzione (Titolo V), ai bisogni emergenti e diversificati delle scuole e delle famiglie, ai nuovi profili che si vanno ridefinendo nel rapporto Stato-Regioni; infatti, parla di una più ampia e sostanziale autonomia economico-finanziaria; lascia quindi intendere che agli organismi direttivi delle scuole dovrebbero essere garantite condizioni oggettive per una loro maggiore libertà di definire le scelte strategiche e i mezzi appropriati rispetto agli obiettivi

DOMANDE

Allo scopo di garantire e promuovere una scuola di qualità capace di assolvere il mandato pubblico affidatole dalla famiglia e dalla società che è quello di rendere effettivo l'esercizio del diritto umano all'istruzione e alla formazione e alla luce della riscrittura del Titolo V della Costituzione, si può ritenere sufficiente e soddisfacente l'autonomia prefigurata dalla Legge 59/97 e dal DPR 275/99?

In quale direzione dovrebbe andare e quali ulteriori passi in avanti dovrebbe fare l'autonomia scolastica (naturalmente evitando i pericoli della frammentazione, del localismo, dell'inerzia e assenza di controllo e guida da parte dello Stato)?

L'autonomia delle istituzioni formative deve poter comprendere le dimensioni organizzative e formative, compresa la gestione delle risorse, anche quelle umane e finanziarie?

PARITA' SCOLASTICA E FORMATIVA

Nella prospettiva di questo Convegno pastorale, nel quale insieme, pastori e laici, nella distinzione delle relative responsabilità e compiti, ma animati dall'unico desiderio di essere fedeli a noi stessi e alla missione affidatoci da Signore Risorto, la riflessione su come contribuire alla riforma e alla qualità della scuola italiana perché promuova la persona e il bene comune passa necessariamente attraverso un punto cruciale: esiste un filo rosso che lega la sussidiarietà, l'autonomia e la parità. Tutti e tre questi istituti hanno il sigillo della piena costituzionalità, tutti e

tre privilegiano una visione personalista che valorizza i soggetti nelle loro capacità di iniziativa e intraprendenza. Se bene interpretati tutti e tre con-corrono non a dividere, ma a promuovere il bene comune.

La parità è una modalità in cui si esprimono e si realizzano l'autonomia e la sussidiarietà. La scuola paritaria, frutto dell'iniziativa autonoma di singoli o di gruppi di cittadini è espressione della società civile, della libera scelta educativa delle famiglie, è la realizzazione di diritti umani fondamentali sanciti dal diritto internazionale e dalla nostra Costituzione. La scuola paritaria non è segno di un privilegio, ma garanzia di un diritto e se è un diritto, va tutelata, promossa, garantita anche sotto il profilo economico.

La scuola paritaria è un servizio pubblico (Legge 62/2000) di interesse generale e pertanto non si pone "contro" o "in alternativa" alla scuola statale, perché garantisce lo stesso diritto che è al Centro dell'attenzione di questo Convegno: il diritto all'istruzione e alla formazione di ciascuno e di tutti.

Se è vero che l'autonomia delinea il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, con un certo e irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà, la scuola paritaria non tanto rivendica il diritto, ma offre il suo contributo derivante dalla sua identità arricchendo quindi la qualità l'offerta formativa senza per questo indebolire il riferimento alle norme generali dell'istruzione. Nel pieno rispetto di queste ultime, poter elaborare un Progetto educativo e un POF frutto di creatività, di originalità, di condivisione e corresponsabilità, di aderenza alle domande delle famiglie e degli studenti è quello che ci interessa ribadire oggi in questo Convegno. Semmai, è la scuola statale che è chiamata a definire meglio la sua identità se è vero che la persona precede ontologicamente e giuridicamente lo Stato. E' la scuola statale che dovrà configurarsi sempre di più e meglio una scuola pubblica autonoma, come recita il nuovo Titolo V.

In particolare, la scuola paritaria cattolica, ispirandosi al Vangelo, in piena aderenza ai valori costituzionali propone una visione antropologica aperta al dialogo, al confronto, alla solidarietà, alla trascendenza. Sul versante civile, anche quando la scuola cattolica, in quanto scuola paritaria, viene giustificata come espressione di diritti prioritari della famiglia e della sua libertà di scelta educativa, permangono le seguenti obiezioni radicate nell'opinione pubblica:

- non è lecito anteporre allo Stato, la famiglia, né tanto meno un suo diritto prioritario di fronte allo Stato
- la scuola come la legge dev'essere uguale per tutti; per salvaguardare l'unità nazionale
- la scuola e l'istruzione è funzione precipua dello Stato e prioritaria rispetto agli altri soggetti; si tratta di una primazia intangibile che spetta solo allo Stato
- Non si può ammettere una scuola non statale alla pari con la scuola statale: non si può ammettere una gestione di privati alla pari con una organizzazione dello Stato.

Infine, faccio notare che il Libro Bianco non nomina affatto la scuola paritaria e non coglie il rapporto tra autonomia e parità scolastica come punto centrale della qualità del sistema educativo di istruzione e di formazione.

DOMANDE

Quale rapporto vedete tra riforma dell'autonomia e riconoscimento effettivo della parità scolastica?

Ritenete che questo rapporto sia importante per la "qualità" dell'offerta formativa?

A fronte dell'esaltazione esagerata della differenziazione e dell'autonomia, le scuole paritarie da anni sperimentano, in risposta alla domanda dei propri utenti, quell'"indipendenza controllata" che è la linea portante dell'autonomia. Siete d'accordo?

FEDERALISMO

“Il federalismo educativo, che nei fatti è in parte già attuato, anche se a diversa velocità, sia a livello di spesa (quantità e assegnazione) che a livello di normativa, non si pone quindi folcloricamente come la scuola camuna piuttosto che quella sannita, ma come modalità di avvicinamento del servizio educativo alla domanda del territorio su cui la scuola insiste. La riforma del titolo quinto della costituzione è stata precisa in questo senso, ma ancora poco attuata” (Luisa Ribalzi)

A sette anni dalla revisione costituzionale del 2001 che, come noto, ha attribuito alle Regioni la materia dell'istruzione come competenza concorrente (nell'ambito delle norme generali e dei principi fondamentali) e la materia della istruzione e formazione professionale come competenza esclusiva (limitata dolo dalla definizione del LEP) solo ora si intravedono i primi passi verso un'attuazione di tale normativa costituzionale.

Il 26 luglio 2007, infatti, nell'ambito della Conferenza Unificata, si è avviato il confronto politico tra Stato e Regioni con riguardo all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di istruzione. Il confronto tecnico sull'attuazione del titolo V e sulla ricognizione delle competenze degli enti istituzionali coinvolti nel processo attuativo, proseguito dal 14 novembre 2007 presso il Ministero della Pubblica istruzione, ha consentito alle Regioni - sulla base anche di una condivisione di massima del Ministero della Pubblica Istruzione delle linee di fondo di definizione della materia - di elaborare una proposta organica d'intesa tra lo Stato e le Regioni concernente l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione, licenziata l'8 aprile 2008 dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 9 ottobre 2008.

Esiste il pericolo che il semplice trasferimento di competenze, diventi un fatto burocratico, più che l'avvio di un vero sistema di autonomie, capace di corrispondere all'esigenza di qualificare l'offerta istruttiva e formativa a vantaggio degli alunni e delle famiglie e in stretto raccordo con il territorio in considerazione delle sue peculiarità.

Il federalismo può contribuire alla qualificazione della scuola a condizione che si realizzi effettivamente l'autonomia scolastica, cioè il superamento di una logica che considera le scuole come “organi” dell'amministrazione statale. Lo stesso si può prevedere se si perpetuasse una concezione “amministrativa” della scuola in cui prevale la impostazione applicativa (delle circolari) e non si sviluppa la logica dell'autorganizzazione e della responsabilità, proprie dell'autonomia. Ciò che compete ai vari attori del sistema dipende dagli esiti che si vogliono raggiungere: se non sono chiari gli obiettivi e la direzione in cui si vuole andare la distribuzione delle funzioni tra enti è strumentale ad un disegno ideologico ovvero ad una distribuzione meramente orientata al dato formale legislativo.

Si pone dunque la domanda circa il valore aggiunto del federalismo. Se è vero che un sistema centralizzato non ha garantito veramente l'equità, l'esercizio del diritto all'istruzione, l'accesso per tutti alla conoscenza, che cosa potrebbe portare un sistema federalista? Se per lungo tempo parlare di riforma ha significato soprattutto pensare al rinnovamento dei programmi di insegnamento e a qualche aggiornamento sul piano degli ordinamenti degli studi, oggi parlare di riforma nel senso inteso dal nostro Convegno, significa affrontare la questione di come collegarla sempre più strettamente con le esigenze dei cittadini. Significa rendere il sistema più equo nella fruizione distribuzione dei saperi; significa rendere il sistema più efficace per dare più opportunità agli studenti (e quindi alle famiglie) e ai docenti; significa ridiscutere le pratiche didattiche, ripensare la formazione dei docenti.

Per gli enti territoriali ciò significa rendere più responsabili gli amministratori nei confronti dei cittadini sia per quanto riguarda la gestione, sia per il reperimento delle risorse.

DOMANDE

Con la riforma federale passeremo da un centralismo statale ad un centralismo regionale, attuando un semplice decentramento di poteri, o il federalismo favorirà la reale autonomia delle istituzioni scolastiche? Come superare le incertezze – in particolare per il sostegno delle scuole paritarie – ed i conflitti generati dalla modifica del Titolo V della Costituzione?