

Gli ingredienti necessari per la ricetta di una «buona» autonomia scolastica

Monica Cocconi

L'intero impianto della riforma introdotta con la l. 13 luglio 2015, n. 107, c.d. della Buona scuola, gravita intorno al fulcro dell'attuazione e della valorizzazione dell'autonomia scolastica. Al suo potenziamento sono dirette le principali innovazioni introdotte dalla riforma, ossia la programmazione dell'offerta formativa su un orizzonte triennale, l'introduzione dell'organico funzionale dell'autonomia e il rafforzamento dei poteri dei dirigenti scolastici. Più che una reale «riforma», la nuova disciplina risulta, in realtà, un affinamento e un perfezionamento di istituti già in essere, diretti a offrire una maggiore sostanza ad una riforma introdotta con l'art. 21 della l. n. 59/97 e sperimentata, non senza difficoltà, dall'ordinamento scolastico. Il saggio cerca di verificare in che misura le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina siano effettivamente in grado di potenziare il grado di autonomia scolastica riconosciuta dall'ordinamento.

1. Una riforma-non riforma con una storia antica

L'intero impianto della riforma introdotta con la l. 13 luglio 2015, n. 107, c.d. della Buona scuola, gravita intorno al fulcro dell'attuazione e della valorizzazione dell'autonomia scolastica. Al suo potenziamento sono dirette le principali innovazioni introdotte dalla riforma, ossia la programmazione dell'offerta formativa su un orizzonte triennale, l'introduzione dell'organico funzionale dell'autonomia e il rafforzamento dei poteri dei dirigenti scolastici.

Sotto il profilo ordinamentale, l'istituto dell'autonomia scolastica non è certo un'innovazione. Introdotta per la prima volta dal d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, emanato in applicazione dei primi due commi dell'art. 21 della l. 15 maggio 1997, n. 59, e in seguito garantita dalla Costituzione, all'art. 117, comma 2, il suo ingresso nell'ordinamento ha una storia risalente.

Più che una reale «riforma», la nuova disciplina risulta, dunque, un af-

finamento e un perfezionamento di istituti già in essere, diretti a offrire una maggiore sostanza ad un'innovazione ordinamentale già avviata e sperimentata, non senza difficoltà, dall'ordinamento scolastico. La c.d. «parabola» dell'autonomia scolastica¹, infatti, dopo aver conosciuto una fase ascendente, negli anni '90, ha poi vissuto, a partire dal volgere del ventunesimo secolo, un periodo di rallentamento e di graduale erosione di spazi a vantaggio dei poteri pubblici nazionali e regionali. Problematiche e complesse sono state, in questi anni, più del riconoscimento dell'autonomia, le questioni della sua effettività nel sistema scolastico e del suo relazionarsi con le altre comunità di riferimento; a queste la riforma cerca di offrire una risposta innovando alcuni degli "ingredienti" necessari al suo funzionamento.

L'affinamento degli strumenti di programmazione e il loro dispiegarsi su un orizzonte triennale, l'introduzione di un organico funzionale alle esigenze specifiche di differenziazione dell'offerta scolastica di ciascuna scuola e, infine, l'accrescimento delle prerogative dei dirigenti nella selezione e nella valutazione dei docenti sono stati pensati specificamente in vista di una valorizzazione dell'autonomia scolastica.

Sulla capacità di questi strumenti, come disegnati nella nuova disciplina, di rafforzare la quantità e, soprattutto, la qualità dell'autonomia già riconosciuta alle scuole dal d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, in attuazione dei primi due commi dell'art. 21 della l. n. 59/97, e la loro responsabilità nel conseguire la funzione dell'istruzione, si dovrà calibrare non solo il giudizio della scienza giuridica, ma soprattutto quello delle famiglie e dei docenti.

Poiché inoltre l'autonomia delle istituzioni scolastiche non è un fine in sé, ma piuttosto uno strumento per "sintonizzare" la comunità educante, nell'assolvere responsabilmente la funzione dell'istruzione, sui bisogni formativi delle altre comunità di riferimento (ossia le famiglie, la collettività locale e il contesto imprenditoriale e sociale circostante), l'attenzione andrà posta soprattutto sulla capacità dei nuovi strumenti da perfezionare queste interrelazioni. Ovviamente intendere l'autonomia quale strumento in vista di un fine non significa affatto propendere per la

(1) Per quest'espressione si v. G.C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, Cedam, 2005, p. 9.

concezione di una presunta “neutralità” di questa rispetto alle finalità ad essa affidate; anzi, lo strumento stesso dovrà essere ben congegnato per conseguire al meglio i fini istituzionali suoi propri².

Dall’analisi qui proposta sarà dunque stralciata la parte in un certo senso “obbligata” della nuova disciplina, ossia il piano straordinario di assunzioni introdotto su impulso della pronuncia del Giudice europeo³, e verrà focalizzata l’attenzione, viceversa, sul merito delle innovazioni volte a potenziare l’autonomia scolastica.

2. La natura sostanziale dell’autonomia scolastica e il dialogo con le altre autonomie

Prima di analizzare se le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina abbiano o meno accresciuto la misura dell’autonomia scolastica riconosciuta anche dal legislatore costituzionale alle scuole, all’art. 117, secondo comma, della Costituzione, è necessario ricordare in sintesi, benché nota, quale sia la sua natura sostanziale e quali esigenze istituzionali siano state alla base della sua introduzione. Soltanto rievocando il concetto di autonomia funzionale e ripercorrendo i passaggi della sua storia, infatti, sarà possibile comprendere meglio se le scelte oggi compiute dal legislatore risultino o meno coerenti con il modello organizzativo e le ragioni istituzionali che hanno legittimato il suo riconoscimento alle scuole.

Com’è noto, fra i diversi concetti di autonomia riferibili alle differenti tipologie di persone giuridiche pubbliche, la scienza giuridica più autorevole ha da tempo ricondotto le istituzioni scolastiche al modello delle autonomie funzionali (qualificate anche come sociali e comunitarie)⁴.

(2) In tal senso già G. ARENA, *Prefazione*, in M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, cit., p. VII.

(3) Si v. Corte di giustizia della Comunità europea, sentenza nelle cause riunite C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13, C-418/13, Raffaella Mascolo e a./Ministero dell’istruzione, dell’Università e della ricerca scientifica.

(4) In tal senso si v. A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001 e P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2004, pp. 61-116. Sul significato di tale autonomia si v. S. CASSESE, «Playdoier» per un’autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, V, 1990, c. 147 ss.; A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, Armando, 2003, p. 240; A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 4, 2004, p. 543 ss.; M.

Si allude, più precisamente, a quel modello organizzativo rispondente all'esigenza fondamentale che determinate comunità di persone, coinvolte nello svolgimento di funzioni pubbliche di particolare rilievo, come ad esempio quella dell'istruzione, concorrano direttamente alla loro amministrazione e alla cura degli interessi pubblici cui queste sono correlate, assumendone la conseguente responsabilità⁵.

Nel settore dell'istruzione, più specificamente, la stessa esigenza appare fondata, altresì, sulla garanzia costituzionale della libertà d'insegnamento di cui al primo comma dell'art. 33 della Costituzione, intesa anche quale presidio della neutralità del servizio pubblico dell'istruzione. Tale esigenza di autoamministrazione, inoltre, trae il proprio fondamento anzitutto nell'art. 2 Cost., ossia nella tutela delle formazioni sociali o, più di recente, nell'art. 118, ult. comma, Cost., vale a dire nel principio di sussidiarietà orizzontale, inteso come veicolo di coinvolgimento della società civile nello svolgimento di funzioni di interesse pubblico in collaborazione con gli enti territoriali. Di tale modello organizzativo è elemento qualificante ed essenziale la formazione sociale, intesa come comunità educante, dalla quale e nella quale viene svolta la funzione amministrativa affidata all'istituzione scolastica. A tale formazione sociale sono (o dovrebbero essere) affidate le decisioni fondamentali attinenti alla cura concreta degli interessi pubblici correlati allo svolgimento di tale funzione.

Va riconosciuto che i tratti originari con cui il legislatore degli anni Novanta, con la l. n. 59/97, disegnava il volto dell'autonomia funzionale risultavano coerenti con questa concezione⁶. Tale volto, tuttavia, risultava

BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, cit.; M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in questa *Rivista*, 2, 2005, p. 353 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011; P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, pp. 113-149.

(5) Sul fondamento dell'istanza autonomistica restano fondamentali le intuizioni di U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975, p. 253 ss. Questo fondamento era infatti stato ravvisato nella concezione della scuola come formazione sociale basata sull'autonomia quale necessaria implicazione della libertà d'insegnamento ex art. 33 Cost.

(6) Una prima menzione esplicita, in generale, delle autonomie funzionali (o enti locali funzionali) era stata compiuta dal legislatore nell'art. 3, comma 1, lett. b), l. n. 59/1997, comprendendovi le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e le Università degli studi;

“sfuocato” da scelte politiche successive, soprattutto nella legge Moratti 28 marzo 2003, n. 53 e nei successivi decreti legislativi.

Il riconoscimento dell'autonomia funzionale alle istituzioni scolastiche avveniva, nello specifico, all'art. 21 della stessa legge, e si colorava di una duplice valenza. All'interno, esso avrebbe dovuto avviare un processo di ripensamento dell'organizzazione dell'istituto autonomo attraverso un rafforzamento delle prerogative dei dirigenti, dei docenti e degli organi collegiali nelle scelte relative all'offerta formativa e alle modalità di erogazione del servizio dell'istruzione.

All'esterno, il riconoscimento dell'autonomia scolastica rappresentava il tassello più qualificante della transizione dalla c.d. scuola di Stato ad un nuovo modello organizzativo policentrico di tipo orizzontale, che rinveniva il proprio fulcro in una rete di scuole autonome dotate di personalità giuridica, sia statali sia paritarie, pur nell'ambito di un «sistema nazionale d'istruzione» (l. 10 marzo 2000, n. 62). A ciò doveva corrispondere, anzitutto, un ritrarsi rispettoso dei diversi livelli di governo rispetto ai compiti di erogazione delle prestazioni del servizio pubblico dell'istruzione. Questi dovevano essere affidati prioritariamente, nel loro svolgimento, alla competenza e alla responsabilità della comunità educante, con l'unica riserva allo Stato di fissare gli indirizzi generali e a Regioni ed Enti locali di programmare e di supportare l'erogazione del servizio pubblico scolastico sul territorio.

Il profilo “interno” del riconoscimento legislativo dell'autonomia scolastica poggiava con ogni evidenza sulla concezione, prima illustrata, diretta a valorizzare la responsabilità e la competenza della comunità educante nell'erogazione della prestazione scolastica. La stessa si fondava soprattutto sull'accordare alle scuole possibilità di scelta circa metodi, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento e su ogni iniziativa che fosse «espressione di libertà progettuale» (art. 21 della l. n. 59/1997, comma 9).

Tale valorizzazione non era in alcun modo autoreferenziale, ma doveva permettere alle scuole un miglioramento delle proprie finalità istituzio-

tali enti erano intesi come destinatari diretti di funzioni e compiti che, in osservanza del principio di sussidiarietà, erano sottratti al conferimento alle Regioni. In tal senso si v. anche Corte cost., 25 ottobre 2000, n. 477.

nali, rappresentate dall'accrescimento del livello qualitativo delle prestazioni offerte agli studenti, grazie alla costruzione di percorsi didattici e formativi differenziati e all'offerta di una «pluralità di scelte ... che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione» (art. 1 del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233). Tale concezione escludeva pertanto, al tempo stesso, una visione più riduttiva dell'autonomia scolastica intesa unicamente come "gestionale" e "burocratica", ossia diretta ad assicurare una mera gestione efficiente ed efficace dei relativi compiti.

Più complessa e ambivalente era la ridefinizione del rapporto con lo Stato e gli enti territoriali richiesta dal riconoscimento dell'autonomia.

Lo stesso principio di sussidiarietà su cui si fondava il conferimento diretto di compiti e funzioni alle scuole ad opera della l. n. 59/97, se esigeva una loro tutela rispetto alle ingerenze indebite degli enti territoriali, imponeva tuttavia, nel contempo, una necessaria e feconda interazione con gli altri soggetti pubblici e privati presenti sul territorio, in particolare con gli enti territoriali. Lo stesso riconoscimento della personalità giuridica dotava le scuole di una maggiore capacità di interazione (attraverso la possibilità di stipulare accordi, convenzioni, contratti e scambi) sia fra loro (reti di scuole) sia con gli altri soggetti pubblici e privati operanti nel territorio. Questo strumento era essenziale per permettere alle scuole di cogliere e di soddisfare le vocazioni e i bisogni formativi delle comunità di riferimento⁷.

La genesi e la collocazione del riconoscimento dell'autonomia scolastica in seno ad un processo volto a potenziare il decentramento verso le autonomie territoriali, sia nella l. n. 59/1997 sia nella l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, non erano certo casuali e prive di significato. Tale disegno politico, infatti, manifestava l'intento di situare le autonomie scolastiche nel contesto di un necessario dialogo istituzionale con le altre autonomie territoriali, pur preservandole dall'indebita invadenza di queste.

(7) La stessa apertura accordata alle scuole con il riconoscimento di autonomia, inoltre, era destinata ad esplicarsi anche all'interno del sistema formativo inteso nel suo complesso, attraverso l'instaurarsi di rapporti diretti fra le istituzioni scolastiche, le Università e gli istituti di ricerca. Tale intento, peraltro, era desumibile dal fatto che il riconoscimento di autonomia era collocato, all'interno della l. n. 59/1997, in un più ampio processo di «riorganizzazione del sistema formativo», concepito come comprensivo della formazione professionale, delle Università e della formazione continua.

Alla costruzione di questo dialogo non era estraneo, ma, anzi, risultava essenziale, l'ingresso delle Regioni nell'istruzione con la revisione dell'art. 117, comma 3, Cost. e l'acquisizione di una potestà regionale concorrente chiamata a definire la politica del servizio pubblico dell'istruzione sul territorio. Nel contempo, sia la valorizzazione degli enti politici sub-statali quali centri di elaborazione della politica scolastica sul territorio sia il rafforzamento della capacità delle scuole di gestire in modo responsabile la propria progettualità formativa dovevano favorire il concorso delle autonomie territoriali e funzionali nel conseguire gli obiettivi a queste affidati riguardo allo sviluppo sociale ed economico del Paese.

In tale orizzonte, non solo il principio di sussidiarietà veniva garantito e preso in considerazione nel suo duplice versante, verticale e orizzontale, ma anche la stessa concezione c.d. «comunitaria» della scuola si saldava, si perfezionava e poteva decollare unicamente in un contesto di necessaria interazione con le altre comunità presenti sul territorio. In tale direzione veniva saldamente recuperato il nesso fra il riconoscimento di autonomia e la concezione, già presente nell'art. 3 del t.u. in materia di istruzione (il d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297), della scuola come «comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale civica», che rappresentava, nella scienza giuridica più autorevole⁸, il fondamento sostanziale dell'istanza autonomistica.

3. Le pietre d'inciampo dell'autonomia e le condizioni per un suo rilancio

Il processo di necessaria collaborazione e di virtuosa interrelazione in cui doveva situarsi l'attuazione dell'autonomia scolastica, tuttavia, si è gradualmente consumato dinanzi alla tendenza dei diversi poteri pubblici e delle autonomie territoriali ad interpretare ed esprimere i propri ruoli e le proprie competenze in uno stile di reciproca separatezza e autoreferenzialità.

Il crocevia fra il processo di decentramento delle funzioni verso le Regioni e il riconoscimento dell'autonomia scolastica, infatti, avrebbe dovuto comportare la transizione dell'apparato ministeriale verso un ruo-

(8) Sul fondamento dell'istanza autonomistica nella formazione sociale costituita dalla Comunità educante si v. U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra amministrazione e scuola*, cit.

lo essenzialmente strategico, privo di concreti compiti di gestione⁹. Il suo operare in un contesto ormai policentrico, in effetti, avrebbe dovuto mutare la tipologia di funzioni ad esso spettanti e caratterizzarle come attività finalizzate a definire, essenzialmente, il quadro generale di svolgimento dell'autonomia scolastica e universitaria.

Nell'attuazione del primo disegno di riordino, affidato agli artt. 49-51 dei d.lgs. 30 luglio 1999, nn. 300 e 303, le funzioni amministrative dell'apparato centrale si caratterizzavano talora, viceversa, quali attività di gestione, anziché di indirizzo politico generale, come invece sarebbe stato più coerente con il nuovo contesto istituzionale del settore dell'istruzione, volto alla valorizzazione dell'autonomia scolastica.

Lo stesso disegno riformatore avrebbe dovuto produrre, altresì, una drastica riduzione dell'amministrazione periferica o la sua totale confluenza negli Uffici territoriali del Governo. L'amministrazione periferica, in realtà, non solo persisteva negli Uffici scolastici regionali, ma veniva addirittura potenziata dal riconoscimento a questi Uffici del livello dirigenziale generale non posseduto, in precedenza, dalle Sovrintendenze scolastiche regionali. Inoltre tali Uffici venivano caratterizzati quali centri autonomi di responsabilità amministrativa, dotati di estese competenze di raccordo fra gli apparati centrali, gli enti territoriali sub-nazionali e le istituzioni scolastiche, e di «assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche», destinate così a sovrapporsi alle attribuzioni di programmazione territoriale e di gestione del servizio, conferite alle Regioni.

Le Regioni, viceversa, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 13 del 2004)¹⁰, avrebbero dovuto subentrare agli Uffici scolastici regionali in tutti i compiti relativi all'organizzazio-

(9) Per un'analisi più specifica di tale vicenda mi sia consentito il rinvio a M. COCCONI, *L'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2009, pp. 1034-1043.

(10) Su cui si v. A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *www.aspid-online.it*; A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e primato delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2004, p. 529 ss.; P. MILAZZO, *La Corte interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, p. 963 ss.

ne e al dimensionamento del servizio scolastico sul territorio. La potestà regionale in materia di istruzione dovrebbe investire, in effetti, sia il dimensionamento delle istituzioni scolastiche e le reti di scuole, sia, in prospettiva e di conseguenza, le funzioni amministrative relative alle procedure di assegnazione e di mobilità del personale docente (come peraltro ribadito dagli stessi Giudici costituzionali nella sent. n. 200 del 2009)¹¹.

L'ambito specifico e caratterizzante delle funzioni amministrative delle Regioni era rappresentato infatti, alla luce del disegno di decentramento, dalla realizzazione di una politica regionale del servizio scolastico, attraverso la costruzione di un sistema regionale integrato dell'istruzione e della formazione, adeguato a rispondere ai bisogni formativi del territorio e alle sue prospettive di sviluppo.

In realtà le necessità di contenimento della spesa pubblica e le preoccupazioni di tenuta complessiva dell'unità del sistema hanno innescato, anche in seguito, spinte verso una progressiva limitazione del ruolo regionale nell'istruzione e l'espansione della normativa statale oltre i propri confini. In tale logica appare sintomatico che l'avvio di un accordo, in sede di Conferenza Stato-Regioni, riguardo al trasferimento di funzioni amministrative dell'amministrazione statale periferica in seno all'amministrazione regionale, con conseguente transizione delle risorse finanziarie e strumentali, sia stato poi congelato dall'art. 14, comma 17, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. *spending review*).

Un parziale depotenziamento degli Uffici scolastici collocati su base regionale si è avuto tuttavia, di recente, con il d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 98¹², attraverso la contrazione degli Uffici di livello dirigenziale gene-

(11) Su cui A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle politiche governative sull'istruzione (Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in *www.federalismi.it*; M. TROISI, *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali»*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Le Regioni*, 2010, pp. 537-538; F. CORTESE, *L'istruzione fra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 523 ss.; mi sia consentito inoltre il rinvio a M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra «norme generali» e «principi fondamentali» in materia di istruzione*, in *Foro it.*, 2009, p. 33 ss.

(12) Su cui mi si consenta il rinvio al mio commento, *La riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2015, pp. 35-41.

rale presenti sul territorio; nello specifico, saranno diretti da un dirigente non generale gli Uffici della Basilicata, del Friuli Venezia Giulia, del Molise e dell'Umbria.

La nuova disciplina, tuttavia, sembra proseguire nell'intento di preservare all'amministrazione periferica statale poteri che dovrebbero spettare alle Regioni. L'affidamento al Ministero, all'art. 1, comma 44, della competenza a definire l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale, finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, e agli Uffici scolastici regionali del potere di definire gli ambiti territoriali in cui saranno articolati i ruoli del personale docente e, infine, sempre a questi, all'art. 1, comma 70, della competenza a «promuovere la costituzione di reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale» sembrano consolidare, anziché invertire, il processo di preservazione allo Stato delle funzioni relative alla progettazione della politica del servizio scolastico sul territorio.

Il compimento del profilo c.d. "interno" dell'autonomia richiedeva, inoltre, un'altra serie di condizioni che tuttavia, negli anni successivi al riconoscimento dell'autonomia, non si verificarono. Si pensi al rafforzamento delle prerogative della *governance* interna alle scuole attraverso l'attribuzione ai dirigenti scolastici di maggiori poteri decisionali riguardo alla chiamata, alla valutazione, alla formazione continua e all'incentivazione del corpo docente e al riordino degli organi collegiali. All'attribuzione di tali poteri doveva essere correlato, inoltre, un sistema adeguato di valutazione per obiettivi e di attribuzione delle relative responsabilità. La previsione dell'organico "di diritto", che imponeva di determinare a febbraio il fabbisogno di personale docente di ciascuna scuola per poi assestarlo con quello "di fatto" a luglio, una volta stabilizzatesi le iscrizioni, peccava, inoltre, di un eccessivo grado di rigidità e non metteva le scuole in grado di esprimere compiutamente la libertà progettuale ad esse accordata con l'autonomia.

Gli stessi docenti avrebbero dovuto essere responsabilizzati e motivati a sviluppare il percorso e la vocazione autonomista delle scuole, attraverso una specifica formazione, una valutazione dell'apporto da essi offerto alla costruzione di una progettualità autonoma degli istituti e il

riconoscimento di meccanismi di premialità¹³. La stessa disciplina di riferimento contemplava, all'art. 21, comma 4, che «il passaggio al nuovo regime di autonomia fosse accompagnato da apposite iniziative di formazione del personale e da un'analisi delle realtà territoriali, sociali ed economiche delle singole istituzioni scolastiche per l'adozione dei conseguenti interventi perequativi».

La crisi economica, viceversa, riduceva le risorse finanziarie da destinare alla scuola e rendeva difficoltosa, dunque, l'introduzione di una differenziazione della carriera degli insegnanti, basata sulla valorizzazione concreta del merito e dei risultati conseguiti.

Maggiori difficoltà si presentavano sul fronte del reclutamento dei docenti. Le difficoltà dei poteri pubblici a programmare in modo organico il fabbisogno di personale docente, la debolezza nel progettare il loro approdo verso una formazione universitaria specifica e professionalizzante e i cedimenti alle pressioni contingenti del personale precario aspirante a conseguire il ruolo senza transitare dal meccanismo concorsuale hanno influito in modo rilevante sulla reputazione e sull'identità peculiare dei docenti italiani. Questi erano percepiti e tendevano ad avvertirsi più come «funzionari pubblici» e «operatori sociali» che come professionisti qualificati dallo svolgimento di funzioni pubbliche assai delicate e strategiche per il futuro del Paese¹⁴.

Restava da risolvere, altresì, il problema relativo all'eredità scomoda del personale precario inserito nelle graduatorie permanenti, che premeva per la propria stabilizzazione, e il conflitto sempre latente con i nuovi aspiranti all'ingresso nei ruoli della docenza all'interno della scuola attraverso il normale meccanismo concorsuale imposto dall'art. 97 Cost. In sintesi, mentre il riconoscimento di un'autonomia didattica destinata a culminare nella redazione del Piano dell'offerta formativa quale «do-

(13) In tal senso sono utili gli studi compiuti circa le caratteristiche e le funzioni della professione docente nell'Unione europea, nell'Ocse e nell'Unesco, laddove si rileva come il miglioramento qualitativo dei servizi di istruzione scolastica dipenda in gran parte dalle modalità di formazione, inquadramento professionale e valutazione dei singoli docenti. Per una sintesi si v. L. DORDIT, *Modelli di reclutamento, formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti. Breve rassegna internazionale*, Trento, Iprase, 2011.

(14) L. SALTARI, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2014, p. 445 ss.

cumento costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche» (art. 3, d.P.R. n. 275/1999) appariva compiuto, salva la responsabilità delle scuole di utilizzare realmente e in modo effettivamente originale la libertà progettuale ad esse accordata, incompiuto appariva, invece, il cammino dell'autonomia organizzativa, che avrebbe dovuto supportare e sostanziare la prima.

L'autonomia scolastica, dunque, si delineava sempre più come un "cantier" abbandonato per l'assenza degli strumenti organizzativi e istituzionali che avrebbero dovuto conferirle corpo e sostanza.

4. Il perfezionamento degli strumenti di progettazione dell'offerta formativa

Una fra le principali novità della riforma, diretta a rendere più funzionale l'autonomia didattica e di organizzazione del servizio propria delle scuole, è la sostituzione del precedente Piano annuale dell'offerta formativa, il cd. POF, con il *Piano triennale dell'offerta formativa* (art. 1, comma 14). A quest'innovazione sono strettamente correlate quelle relative «al rafforzamento delle funzioni del dirigente scolastico e all'istituzione dell'organico funzionale dell'autonomia» (art. 1, comma 79). Al fine di provvedere alla pianificazione triennale, di potenziare l'offerta formativa di ciascuna istituzione scolastica e di introdurre attività progettuali sono in effetti dirette l'individuazione, da parte del dirigente scolastico, del fabbisogno di posti, comuni e di sostegno, dell'organico funzionale dell'autonomia e l'attribuzione degli incarichi di insegnamento ai docenti (art. 1, comma 2, lett. a)).

Nella redazione del Piano ciascuna istituzione scolastica esercita sia la propria autonomia didattica in senso stretto (relativa, ad esempio, all'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina, alla loro aggregazione in aree disciplinari, all'attivazione di percorsi didattici individualizzati) sia l'autonomia di organizzazione del servizio (definizione degli orari e numerosità della composizione delle classi). Deve riconoscersi, peraltro, che queste forme di autonomia erano già molto sviluppate nel regolamento sull'autonomia, laddove venivano permesse alle istituzioni scolastiche ampie forme di flessibilità nella programmazione dell'offerta formativa (v. art. 4 del d.P.R. n. 275/1999).

Allo stesso modo, nel regolamento, era già molto valorizzata la c.d. au-

tonomia di interazione con il contesto, ossia la necessità, da parte delle scuole, di elaborare la propria offerta formativa cogliendo le vocazioni e le attese del proprio territorio di riferimento. Anzitutto l'art. 21, comma 8, della l. n. 59/1997, aveva già esplicitato come il riconoscimento di autonomia alle istituzioni scolastiche fosse funzionale soprattutto a favorire il loro «coordinamento con il contesto territoriale». All'interdipendenza come ragione principale del riconoscimento di personalità giuridica alle scuole alludeva in seguito anche il d.P.R. n. 233 del 1997, collegandola alla necessità di assicurare alle istituzioni scolastiche «la necessaria capacità di confronto, interazione e negoziazione con gli Enti locali, le organizzazioni sociali e le associazioni operanti nell'ambito territoriale di pertinenza» (art. 1, comma 3).

Infine l'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 275/1999, nello sforzo di rendere la scuola una comunità educante che interagisse con la più ampia comunità sociale e civile, in coerenza con una delle finalità prioritarie del riconoscimento dell'autonomia scolastica, prevedeva che il Piano dell'offerta formativa riflettesse «le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa».

L'innovazione circa la durata temporale del Piano dell'offerta formativa, tuttavia, è senza dubbio condivisibile, perché offre alle scuole un orizzonte più ampio in cui collocare una serie di processi collegati al funzionamento delle istituzioni scolastiche: oltre alla programmazione triennale e all'assegnazione dei nuovi organici dell'autonomia, la valutazione degli esiti dei rapporti di autovalutazione a livello di Istituto e quella dei dirigenti, nonché la cadenza dei concorsi per l'ingresso nella professione docente¹⁵. L'ampliamento dell'orizzonte temporale, inoltre, offre senza dubbio alle istituzioni scolastiche un maggior respiro nelle proprie possibilità di pianificazione e di progettazione, anche se non mancano zone d'ombra, come si vedrà meglio in seguito.

Nella versione definitiva della nuova disciplina, l'elaborazione del Piano è stata affidata al Collegio docenti (art. 1, comma 4), preservandone quindi, in modo condivisibile, la dimensione collegiale. La stessa avvie-

(15) Sul punto si v. D. CECCHI, *Da dove inizia la Buona scuola*, in *Lavoce.info*, 10 luglio 2015.

ne, tuttavia, sulla base degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione definite dal dirigente scolastico, e non, come nel d.P.R. n. 275/1999, dal Consiglio d'Istituto. La sua approvazione è sempre affidata, viceversa, al Consiglio d'Istituto.

L'attenuazione della collegialità nella formulazione degli indirizzi, rispetto al regolamento istitutivo dell'autonomia, è spiegabile con il ruolo di sintesi affidato al dirigente fra le attese formative del territorio di riferimento e il contenuto del Piano triennale. Nell'istruttoria della predisposizione del Piano, infatti, resta decisivo il ruolo del dirigente scolastico che, ai sensi dell'art. 1, comma 5, «promuove i necessari rapporti con gli Enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio; e tiene conto, altresì, delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti». Resta fermo, tuttavia, l'art. 25 del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede espressamente «il rispetto delle competenze degli organi collegiali» nell'attribuzione al dirigente di poteri di «direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane». Questa disposizione, unitamente all'affidamento al Consiglio d'Istituto, espressione di tutte le componenti dell'istituzione scolastica, della competenza all'approvazione del Piano, preserva comunque la necessaria collegialità nella redazione del documento, che è pur sempre espressione della libertà di insegnamento, sebbene esercitata nella sua dimensione collegiale.

La ricognizione dei bisogni formativi presenti sul territorio è un passaggio necessario perché il Piano triennale risulti effettivamente uno strumento di potenziamento dell'autonomia e l'offerta formativa di ciascuna istituzione scolastica rifletta realmente le attese del territorio di riferimento. Il conseguimento di tale finalità, peraltro, è esplicitato in uno degli obiettivi formativi specifici della programmazione triennale (art. 1, comma 9, lett. *m*), ossia la «valorizzazione della scuola intesa come comunità attiva, aperta al territorio e in grado di sviluppare e di aumentare l'interazione con le famiglie e con la comunità locale, comprese le organizzazioni del terzo settore e le imprese».

La pubblicità e la trasparenza dei Piani triennali, prevista dall'art. 1, comma 17, dovrebbe permettere, inoltre, una valutazione comparativa delle diverse offerte formative delle scuole da parte degli studenti e

delle famiglie, al fine di rendere più ragionata e trasparente la scelta, da parte di questi, dell'istituzione scolastica da frequentare. La differenziazione dell'offerta formativa di ciascuna istituzione scolastica è diretta, dunque, anche ad accrescere le alternative a disposizione delle famiglie per orientare i propri figli alla scuola che maggiormente risponde alle loro attitudini e alle attese di successiva realizzazione professionale. Ovviamente l'apertura offerta dalla trasparenza e dalla pubblicità dei Piani triennali non significa che le famiglie potranno richiedere o attendersi un'offerta formativa "su misura" delle proprie esigenze, in quanto la discrezionalità nell'elaborazione del Piano è interamente affidata al Collegio docenti.

Probabilmente in questo punto della nuova disciplina avrebbe anche potuto ampliarsi la quota dell'offerta formativa riservata all'autonomia di ciascuna istituzione scolastica, attualmente prevista al 20%¹⁶. Se infatti il cuore della riforma sono l'attuazione e il potenziamento di tale autonomia, la sua intensità avrebbe potuto accentuarsi per permettere una maggiore differenziazione dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche riguardo alle attese specifiche dell'utenza e del contesto sociale e produttivo di riferimento¹⁷.

Sotto il profilo della destinazione delle risorse, inoltre, la priorità è senza dubbio assegnata alla creazione dell'organico funzionale dell'autonomia e all'introduzione di un Fondo per la premialità dei docenti, ossia alla spesa per il personale docente, anche se al funzionamento delle istituzioni scolastiche vengono comunque destinati 123 milioni nell'anno 2016 e altri 126 milioni annui dal 2017 al 2022.

Il metodo utilizzato dal legislatore per potenziare l'offerta formativa delle scuole è, principalmente, quello di indicare loro alcuni obiettivi formativi prioritari da perseguire nell'elaborare la propria pianificazione triennale (art. 1, comma 7). Si tratta, tuttavia, di obiettivi di rilevanza e di contenuto molto diversi, taluni relativi all'offerta formativa, altri riguardanti le finalità stesse del sistema scolastico. Gli stessi spaziano

(16) Le fonti di tale determinazione risultano attualmente, per la scuola secondaria di 2° grado, il d.P.R. n. 87/2010, artt. 5 e 8, per gli Istituti professionali, il d.P.R. n. 88/2010, artt. 5 e 8, per gli Istituti tecnici e, infine, il d.P.R. n. 89/2010, art. 2, comma 3, e art. 10 per i Licei.

(17) In tal senso si v. A. ICHINO, *La nuova scuola targata Renzi*, in *Lavoce.info*, 5 settembre 2014.

dal potenziamento delle competenze linguistiche a quelle matematico-logiche e scientifiche, dallo sviluppo di competenze in materia di cittadinanza attiva alla diffusione di comportamenti ispirati alla conoscenza e al rispetto della legalità e alla prevenzione e al contrasto della dispersione scolastica.

Una loro elencazione così ampia presenta il rischio che le priorità formative possano essere scelte in funzione delle competenze dei docenti assegnati all'organico funzionale dell'autonomia anziché per rispondere agli effettivi bisogni formativi degli studenti o a quelli avvertiti dal territorio e dal tessuto produttivo di riferimento. La specificazione molto puntuale dei numerosi obiettivi della programmazione triennale, in effetti, potrebbe piegare l'autonomia didattica alle esigenze dei docenti, anziché a quelle degli studenti, legittimando un arricchimento eccessivo dell'offerta formativa diretto a gonfiare a dismisura la composizione dell'organico funzionale.

Sempre dalle forme di flessibilità inserite nell'offerta formativa e dall'esigenza di favorire l'occupabilità degli studenti discende, inoltre, l'introduzione del «*curriculum* dello studente» (art. 1, comma), in cui sono inserite le attività opzionali presenti nel secondo biennio e nell'ultimo anno seguite dallo studente, che individua il proprio profilo associandolo ad un'identità digitale e comprende tutti i dati utili ai fini dell'orientamento e dell'accesso al mondo del lavoro. Vi sono previste, ad esempio, le competenze acquisite, le esperienze formative anche in alternanza scuola-lavoro, le attività culturali, artistiche, le pratiche musicali, sportive e di volontariato, svolte in ambito extrascolastico.

Si introduce poi la possibilità, all'art. 1, comma 29, di accedere a fonti esterne di finanziamento dei percorsi formativi per sostenere iniziative progettuali dirette a favorire un maggior coinvolgimento degli studenti e una valorizzazione del merito scolastico e dei "talenti". È peraltro evidente che la possibilità degli istituti scolastici di finanziare le proprie attività, soprattutto quelle extracurricolari, dipenderà in misura rilevante dalla loro capacità di reperire autonomamente risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle statali, rendendo sempre più conveniente la partecipazione di soggetti pubblici e privati alle proprie iniziative di formazione. Sempre al fine di rafforzare il collegamento delle scuole con il territorio circostante e favorire le possibilità occupazionali future degli studenti si

prevede, inoltre, all'art. 1, comma 33, l'ampliamento della tipologia di soggetti che potranno stipulare convenzioni con le scuole per progettare ed attuare percorsi di alternanza scuola-lavoro.

Si tratta di modifiche introdotte al d.lgs. 15 aprile 2005, n. 77, concernente «la definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro» che, in attuazione della l. n. 53/2003, aveva già previsto un potenziamento dell'autonomia sociale delle scuole sul versante del collegamento con il tessuto produttivo del territorio di riferimento. In quella sede si disponeva già che i c.d. percorsi in alternanza fossero attivati «sulla base di apposite convenzioni con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza, o con le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, con gli enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa» (art. 1, comma 2).

La possibilità di stipulare tali convenzioni, inoltre, era finalizzata dal legislatore a «realizzare un organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e la società civile» (art. 2, comma 1, lett. *d*) e a «correlare l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio» (art. 2, comma 1, lett. *e*)).

I soggetti che potranno stipulare convenzioni sono dunque estesi, attualmente, anche ai musei, agli istituti pubblici e privati operanti nei settori del patrimonio e delle attività culturali, artistiche e musicali, nonché agli enti che svolgono attività afferenti al patrimonio ambientale e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI.

Si introducono, inoltre, maggiori finanziamenti destinati a questa finalità e si estendono i tempi dedicati ai percorsi stessi. I percorsi di alternanza saranno attuati, nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi, per almeno 400 ore e, nei licei, per una durata complessiva di almeno 200 ore nel triennio. Al fine di evitare, inoltre, che l'incremento orario di questi percorsi possa recare nocimento allo svolgimento dell'attività didattica ordinaria si prevede, all'art. 1, comma 35, la possibilità che l'alternanza scuola-lavoro possa essere svolta «durante la sospensione delle attività didattiche secondo il programma formativo e le modalità di verifica ivi stabilite» e possa effettuarsi anche all'estero.

I soggetti che stipuleranno convenzioni con le scuole dovranno essere iscritti nel Registro nazionale per l'alternanza scuola-lavoro e sottopor-

si ad una attività di valutazione che farà capo al dirigente scolastico e agli studenti e permetterà l'emergere della specificità del loro potenziale formativo e delle eventuali difficoltà incontrate nella collaborazione. Allo stesso fine l'art. 1, comma 60, prevede che le istituzioni scolastiche potranno dotarsi di «laboratori territoriali per l'occupabilità», attraverso la partecipazione, anche in qualità di soggetti cofinanziatori, di enti pubblici e locali sia per l'orientamento della didattica ai settori strategici del *made in Italy*, in base alla vocazione produttiva, culturale e sociale di ciascun territorio, sia per la fruibilità di servizi propedeutici al collocamento al lavoro, sia per aprire le scuole al territorio e permettere l'utilizzo dei relativi spazi al di fuori dell'orario scolastico.

5. L'innovazione dell'organico funzionale dell'autonomia

Un'ulteriore risposta della riforma, al fine di valorizzare ulteriormente l'autonomia didattica e di organizzazione del servizio delle scuole, consiste nell'introduzione, a partire dal 2016, dell'organico funzionale dell'autonomia (art. 1, comma 64), ossia nell'assegnazione a ciascuna rete di scuole di un numero di docenti superiore a quello strettamente necessario per lo svolgimento della didattica ordinaria e per il sostegno, ma destinato anche al potenziamento dell'offerta formativa. L'assegnazione aggiuntiva sarà dunque finalizzata alla sostituzione dei colleghi temporaneamente assenti per meno di dieci giorni, ma, soprattutto, a promuovere iniziative didattiche e progettuali dirette a qualificare e a differenziare l'offerta formativa di ciascuna scuola per renderla maggiormente aderente ai bisogni formativi espressi dal contesto territoriale di riferimento.

Si tratta, senza dubbio, di un'innovazione rilevante, che dovrebbe eliminare le rigidità insite nel precedente sistema dell'organico "di diritto" e permettere alle scuole di disporre di un numero di docenti tali da far fronte alle forme di flessibilità dell'offerta formativa insite nel riconoscimento dell'autonomia didattica.

La creazione dell'organico funzionale sarà resa possibile dalla graduale realizzazione del Piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado contemplato dall'art. 1, comma 95.

Tale Piano è diretto a introdurre nei ruoli del personale docente sia i

soggetti iscritti a pieno titolo nelle graduatorie ad esaurimento sia quelli iscritti a pieno titolo nelle graduatorie del concorso pubblico per titoli ed esami a posti e cattedre bandito con decreto ministeriale del 24 settembre 2012, n. 82. L'attuazione di tale Piano dovrebbe gradualmente eliminare il canale di accesso nel ruolo attraverso il sistema delle graduatorie permanenti, dettato dall'anzianità dell'iscrizione, e sostituirlo con un regolare accesso nel ruolo docente tramite il superamento del concorso ordinario.

Non è possibile, tuttavia, prevedere se la stabilizzazione dei precari di lungo corso presenti a pieno titolo nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente di cui all'art. 1, comma 605, lett. c) sarà in grado di coprire esigenze didattiche effettive presenti nelle aree in cui questi già operavano, tenuto anche conto delle difficoltà di questo personale ad accettare la necessaria mobilità territoriale e professionale su tutti i posti vacanti dell'organico dell'autonomia, manifestatesi già ad un primo avvio delle assunzioni previste nel Piano straordinario.

L'attuale sistema di reclutamento, infatti, collega strettamente l'acquisizione dell'abilitazione in una specifica classe concorsuale con l'insegnamento di una materia specifica e, dunque, non offre alle scuole una flessibilità adeguata nell'utilizzo dei docenti per una progettazione dell'offerta formativa realmente rispondente ai bisogni formativi degli studenti. A parziale correzione di tale rigidità, tuttavia, è prevista, dall'art. 1, comma 79, la possibilità, da parte dei dirigenti scolastici, di utilizzare il personale docente di ruolo in classi di concorso diverse da quelle per le quali possiede l'abilitazione, purché «possessino titoli di studio validi per l'insegnamento della disciplina e percorsi formativi e competenze professionali coerenti con gli insegnamenti da impartire e purché non siano disponibili nell'ambito territoriale docenti abilitati in quelle classi di concorso». Inoltre si è già avviato un riordino delle classi concorsuali tale da rendere possibile alle scuole una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti sui diversi insegnamenti.

Il rischio paventato, tuttavia, sarà inizialmente quello di una sanatoria *ope legis* di soggetti non tutti adeguatamente selezionati attraverso il meccanismo concorsuale. Con un meccanismo, dunque, che saturerà le future esigenze di organico per i prossimi anni, mentre resteranno con ogni probabilità non coperte alcune cattedre i cui insegnamenti forni-

scono le competenze più richieste (ad es. quelle di matematica). La legittima aspirazione ad una stabilizzazione dei docenti precari iscritti nelle graduatorie ad esaurimento non dovrebbe prevalere necessariamente sul diritto degli studenti a ricevere una formazione adeguata da docenti forniti di una buona preparazione culturale e di un'adeguata capacità didattica, accuratamente valutata.

Non è scontato, inoltre, che la previsione di un organico funzionale potrà sempre essere utilizzata dai dirigenti e dalle scuole per favorire il potenziamento e la differenziazione della propria autonomia didattica e di organizzazione del servizio. Infatti fra l'esigenza di provvedere, con l'assegnazione aggiuntiva, alla sostituzione di colleghi temporaneamente assenti e quella correlata alla qualificazione dell'offerta formativa vi sarà talora il rischio di una prevalenza della prima con una conseguente messa in secondo piano delle esigenze formative relative alla valorizzazione dell'autonomia scolastica.

6. Più poteri, ma anche più responsabilità, ai dirigenti scolastici

L'aspetto più controverso, ma anche denso di potenzialità, della riforma riguarda l'ampliamento dei poteri del dirigente scolastico, a cui la nuova disciplina assegna un ruolo fondamentale per il funzionamento del sistema scolastico attraverso l'attribuzione degli incarichi triennali ai docenti (art. 1, commi 78-79) e la valorizzazione della loro capacità didattica¹⁸.

Tale rafforzamento è strettamente connesso alla finalità di attuare e di potenziare l'autonomia didattica riconosciuta alle istituzioni scolastiche: non è casuale, infatti, che lo stesso art. 21 della l. n. 59/1997, nel dar vita al processo normativo sfociato nell'introduzione della c.d. autonomia scolastica prevedesse già, al comma 16, l'attribuzione al Governo di una delega legislativa finalizzata al conferimento della qualifica dirigenziale ai capi d'Istituto.

(18) Su cui si v. C. MAUCERI, *La dirigenza scolastica*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000, I, p. 893 ss.; L. PAOLUCCI, *La riforma della dirigenza scolastica: funzione, contenuti e limiti*, in *Lavoro nelle p.a.*, 3-4, 2000, p. 543 ss. Più di recente, in relazione alla riforma in atto, A. DAPAS, L. VIOLA, *Il dirigente scolastico nell'era della «buona scuola»*, in *Lav. nelle Pubbl. Amm.*, II, 1, 2015, p. 83 ss.

Proprio la correlazione con il potenziamento dell'autonomia scolastica fa propendere per una caratterizzazione del dirigente, oltre che come funzionario amministrativo, soprattutto come *leader* educativo, sia perché l'accesso al ruolo è individuato nell'esercizio, per cinque anni, della funzione docente, sia per l'esercizio di competenze anche relative alla funzione educativa e di istruzione. Si pensi all'affidamento al dirigente della promozione di «interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per l'esercizio della libertà di insegnamento» (art. 25, comma 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

La novità più rilevante della nuova disciplina, all'art. 1, comma 79, è la nuova competenza del dirigente scolastico diretta a proporre incarichi di insegnamento ai docenti di ruolo assegnati nell'ambito territoriale di riferimento, tenendo conto delle candidature presentate dai docenti stessi e della precedenza nell'assegnazione della sede dovuta alle necessità di assistenza di familiari disabili ai sensi degli artt. 21 e 33 della l. 5 febbraio 1992, n. 104. Tale proposta dovrà essere formulata in coerenza con il piano dell'offerta formativa e attraverso la valorizzazione del *curriculum*, delle esperienze e delle competenze professionali acquisite dal docente, oltre al possibile svolgimento di colloqui.

Il perfezionamento della proposta di incarico avviene con l'accettazione del docente, con la sua facoltà di optare tra quelle ricevute. Il conferimento di incarichi ai docenti che non abbiano ricevuto o accettato una proposta è demandato, ai sensi dell'art. 1, comma 82, all'Ufficio scolastico regionale.

Su questo versante i profili più problematici riguardano, principalmente, la discrezionalità dei dirigenti nell'applicazione dei criteri per l'attribuzione degli incarichi e gli effetti della loro assegnazione sui singoli docenti e la valutazione dei dirigenti riguardo alle scelte da questi operate.

Si tratta, peraltro, di aspetti strettamente connessi. Benché la nuova disciplina, infatti, preveda, all'art. 1, comma 80, la pubblicità dei criteri adottati da ciascun dirigente scolastico per selezionare i destinatari degli incarichi e la pubblicità di quelli effettivamente conferiti con relativa motivazione unitamente alla pubblicazione del *curriculum* del docente sul sito istituzionale della scuola, la discrezionalità nella loro attribuzione resta comunque assai elevata.

Tale discrezionalità è stata uno degli aspetti su cui si è maggiormente appuntata la critica dei sindacati e del corpo docente delle scuole, che hanno paventato il rischio di una violazione della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost., per un verso, e dell'imparzialità nella gestione delle pubbliche amministrazioni tutelata dall'art. 97 Cost., per l'altro. L'eccessiva discrezionalità, infatti, da un lato esporrebbe i docenti, sia nell'attribuzione degli incarichi sia nella distribuzione degli incentivi, al pericolo di una loro gestione clientelare ed arbitraria con una conseguente compressione della libertà di insegnamento. Dall'altro, l'assegnazione diretta degli incarichi da parte del dirigente depotenzierebbe il potere di mediazione dei sindacati e toglierebbe alla contrattazione i criteri e le modalità di impiego dello stesso personale docente. Sul primo versante, tuttavia, la giurisprudenza prevalente ha ritenuto, di regola, che il potere direttivo dei dirigenti, quale si esplica anche nell'assegnazione degli incarichi, investa unicamente i limiti "esterni" della libertà di insegnamento¹⁹ e quindi non concretizzi un condizionamento dei contenuti e dei metodi di esercizio di questa libertà, tanto più che risulterà orientato dal contenuto del Piano triennale dell'offerta formativa, approvato dal Consiglio d'Istituto. Lo stesso conflitto del potere dei dirigenti con il principio di imparzialità, una volta definiti e pubblicati i criteri di assegnazione degli incarichi, andrebbe comunque comprovato di volta in volta²⁰.

L'ampiezza di tale discrezionalità, tuttavia, sarà da valutarsi in modo positivo, quale risvolto necessario del riconoscimento dell'autonomia, se associata ad una rigorosa valutazione dei dirigenti sulla qualità delle

(19) L'assegnazione degli incarichi ai docenti, da parte del dirigente scolastico, attiene, infatti, alle condizioni organizzative dell'esplicazione della libertà d'insegnamento e non si traduce in un condizionamento dei metodi o contenuti trasmessi dal docente. Per la distinzione fra il concetto della *libertà nell'insegnamento* riguardo al profilo metodologico e contenutistico (c.d. autonomia didattica) e *libertà dell'insegnamento* riguardo all'ambito organizzativo e strutturale, si v. Corte cost., sent. n. 16/1980. Oltre ai limiti rinvenuti dalla dottrina riguardo alla libera esplicazione della libertà d'insegnamento garantita dall'art. 33, comma 1, Cost., ossia il rispetto del buon costume, dell'ordine pubblico e della pubblica incolumità, il legislatore ha provveduto a identificare, quali limiti ulteriori, il rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola, nonché il rispetto della coscienza morale e civile degli alunni (artt. 1-2, d.lgs. n. 297/1994).

(20) Si v. in tal senso A. POGGI, *Il d.d.l. sulla Buona scuola: discussione sulle politiche scolastiche o scontro sull'idea «concertazione» sindacale*, cit., p. 4, nota 5.

scelte di reclutamento da questi effettuate, affidata, dalla nuova disciplina, al nucleo di valutazione dei dirigenti scolastici, composto secondo le disposizioni dell'art. 25, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Agli esiti dello svolgimento della valutazione, del resto, viene correlato il riconoscimento al dirigente di una retribuzione di risultato e a tal fine viene incrementato, all'art. 1, comma 86, il Fondo unico nazionale per la retribuzione della posizione, fissa e variabile, e della retribuzione di risultato dei medesimi dirigenti.

Al tempo stesso, la convinzione della rilevanza della valutazione dei dirigenti scolastici per l'avvio della riforma induce il legislatore, all'art. 1, comma 94, ad attribuire nuovi incarichi temporanei di livello dirigenziale non generale di durata non superiore a tre anni per le funzioni ispettive.

Su questo versante, tuttavia, la nuova disciplina introduce, all'art. 1, comma 93, una serie di criteri per provvedere alla valutazione dei dirigenti e relativi, in particolare, ad una serie di indicatori: *a)* competenze gestionali e organizzative, *b)* valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale dell'Istituto, *c)* apprezzamento del proprio operato nella comunità scolastica, professionale e sociale, *d)* contributo al miglioramento e al successo formativo e scolastico degli studenti e dei processi organizzativi e didattici e, infine, *e)* direzione unitaria della scuola, promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica.

Non è chiaro, tuttavia, il *target* di riferimento della valutazione, alla luce dei criteri individuati dal legislatore; se si tratta, infatti, come sembra, degli obiettivi assegnatisi dai dirigenti sulla base dei rapporti di autovalutazione compilati ai sensi del d.P.R. 28 marzo 2013, n. 80, si resta nel cono d'ombra di un'area di autoreferenzialità poco compatibile con la manifestata intenzione di valorizzare il ruolo dirigenziale. Tale responsabilità dovrà essere ancorata, viceversa, al raggiungimento di obiettivi chiari, oggettivi e misurabili²¹. Una rigorosa valutazione dei dirigenti improntata a parametri il più possibile oggettivi non è necessaria solo per evitare il prevalere di interessi privati su quelli dell'istituzione, ma an-

(21) In tal senso si v. D. CECCHI, *Buoni dirigenti per la buona scuola*, cit.

che per aiutare i dirigenti a sottrarsi alle pressioni di cui potranno essere destinatari nell'assegnazione degli incarichi.

La discrezionalità assegnata ai dirigenti nella loro attribuzione, inoltre, risulta ancora più delicata e rilevante poiché la qualità dell'istituzione scolastica discende, generalmente, più dalle capacità degli insegnanti che in esse operano che dalla perfezione dell'architettura istituzionale. Certamente un sistema più decentrato di selezione dei docenti può permettere di conciliare meglio la trasparenza nella scelta degli insegnanti, necessaria per selezionare personale retribuito con risorse pubbliche, e l'esigenza di scegliere docenti il più possibile confacenti alle specifiche necessità formative di ciascuna istituzione scolastica e quelle del suo contesto di riferimento in modo da valorizzare maggiormente l'autonomia didattica delle scuole. La transizione alla titolarità delle scuole delle scelte sul reclutamento, sia pure fra gli iscritti negli Albi, appare sicuramente la soluzione più in linea con la direttrice di valorizzare l'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche.

Inoltre la bontà delle scelte effettuate dai dirigenti nell'assegnazione degli incarichi potrebbe temperare gli effetti potenzialmente negativi discendenti dalla stabilizzazione massiccia di personale docente precario non adeguatamente selezionato attraverso meccanismi concorsuali.

7. La valutazione e la formazione continua dei docenti

Un'altra delle condizioni di rilancio dell'autonomia scolastica era rappresentata proprio dalla valorizzazione della funzione docente attraverso un investimento sulla loro professionalità, affidato sia ad una valutazione *ad hoc* sia ad una loro specifica formazione, sia come professionisti sia riguardo alla loro capacità di implementare effettivamente l'autonomia scolastica²².

L'introduzione di una valutazione dei docenti finalizzata a premiarne e a valorizzarne la funzione è la novità su cui maggiormente si sono appuntate le critiche del personale docente. Va detto, in via preliminare, che

(22) Sul tema della valutazione dei docenti e degli istituti scolastici si v. A. CASSATELLA, *La valutazione scolastica*, in F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, cit., p. 72; si v. anche G.C. DE MARTIN (a cura di), *La valutazione del personale della scuola. Atti del seminario di studio. Roma, 19 ottobre 1995*, Milano, Giuffrè, 1999.

non è in alcun modo sostenibile la concezione per cui l'introduzione di una valutazione della funzione docente rappresenti un *vulnus* alla libertà d'insegnamento. La sua introduzione costituisce, viceversa, un corollario essenziale di un'autonomia scolastica effettivamente responsabile, come è avvenuto per la sua affermazione nell'istruzione superiore.

La nuova disciplina, inoltre, prefigura il passaggio, sotto il profilo della formazione degli insegnanti, al modello dell'insegnante "professionista", che acquisterà e affinerà le proprie capacità attraverso un percorso specifico, sia universitario sia pratico²³.

L'adesione a tale modello presuppone il superamento della presunzione, di ispirazione gentiliana²⁴, e dominante nel nostro Paese fino a tempi recenti, per cui, per poter insegnare, è sufficiente la formazione teorica sulla propria disciplina, mentre la capacità didattica costituisce un'attitudine innata, non acquisibile attraverso una specifica formazione. L'esperienza di molti Stati europei evidenzia, viceversa, l'approdo ad un diverso modello, per cui la formazione dei futuri insegnanti deve essere più equilibrata, con un affiancamento della preparazione pedagogica a quella disciplinare, e deve completarsi con l'acquisizione, da parte del docente, di una specifica *expertise*, ottenuta attraverso il concreto svolgimento dell'attività professionale presso le scuole autonome.

Le linee ispiratrici di tale modello erano già state anticipate dal d.m. 10 settembre 2010, n. 249²⁵, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 416, della l. 24 dicembre 2007, n. 244. Tale disciplina risultava funzionale, in effetti, ad offrire al personale docente una formazione che coniugasse il più possibile la preparazione teorica con la qualificazione professionale richiesta, nello specifico, dalla funzione docente e dal nuovo contesto in cui gli insegnanti si troveranno ad operare con la valorizzazione dell'autonomia scolastica. Il percorso formativo dei docenti appariva ispirato, infatti, non solo all'esigenza di trasmettere saperi disciplinari, ma anche di far acquisire un'adeguata preparazione pedagogica e le

(23) In tal senso si v. L. SALTARI, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit.

(24) In tal senso Giovanni Gentile in un discorso al Senato, nel 1925: «non poteva essere insegnato quello che è arte spontanea del nostro cuore di educatori».

(25) Per un'analisi di tale decreto mi sia consentito il rinvio a M. COCCONI, *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2011, pp. 237-243.

attitudini didattiche necessarie a favorire l'apprendimento degli studenti (art. 2). Questo percorso comprendeva, altresì, l'acquisizione delle competenze necessarie al supporto e allo sviluppo dell'autonomia scolastica (art. 2, comma 2) e un periodo obbligatorio di «tirocinio formativo attivo» (art. 10), composto sia da insegnamenti di scienza dell'educazione sia da attività realizzate direttamente nelle istituzioni scolastiche sotto la guida di un docente *tutor*. Al compimento del percorso era collegato, poi, il meccanismo di selezione dei futuri docenti attraverso il conferimento dell'abilitazione all'insegnamento. Non era completato tuttavia il passaggio, che sarebbe stato auspicabile, di far conseguire direttamente alla formazione iniziale dei docenti sia la loro selezione sia il loro reclutamento in ruolo, in particolare attraverso l'affidamento alle scuole del diritto di scegliere, fra gli iscritti agli Albi regionali, i docenti più rispondenti alla specificità della loro offerta formativa.

L'aspetto specifico della formazione finalizzata alla selezione e al successivo reclutamento degli insegnanti, tuttavia, non è contemplato direttamente dalla nuova disciplina, ma è da essa stessa affidato, all'art. 1, comma 177, all'emanazione di un successivo decreto legislativo. Questo dovrà prevedere, ai sensi del comma 178, lett. *b*), «l'introduzione di un sistema unitario e coordinato che comprenda sia la formazione iniziale dei docenti sia le procedure di accesso alla professione, affidando i diversi momenti e percorsi formativi alle Università o alle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e alle istituzioni scolastiche statali, con una chiara distinzione dei rispettivi ruoli e competenze, in un quadro di collaborazione strutturata».

Va precisato che una coerente evoluzione della valorizzazione dell'autonomia scolastica, che costituisce il fulcro della riforma, richiede necessariamente un maggior coinvolgimento delle scuole nel procedimento diretto a reclutare il personale docente. Tale coinvolgimento avviene, nella nuova disciplina, attraverso il collegamento fra la formazione specifica diretta al conseguimento dell'abilitazione e all'ingresso negli Albi regionali e l'assegnazione degli incarichi d'insegnamento da parte del dirigente. Va aggiunto, inoltre, che proprio al personale insegnante dovrà competere un'educazione specifica finalizzata alla cultura dell'autonomia, perché essi stessi saranno chiamati da protagonisti a decretarne il tanto atteso decollo.

Sul fronte della formazione in servizio, poi, l'art. 1, comma 124, le assegna un carattere «obbligatorio, permanente e strutturale», da realizzarsi attraverso attività definite dalle istituzioni scolastiche in coerenza con il Piano triennale dell'offerta formativa e i risultati emersi dai piani di miglioramento delle istituzioni scolastiche. A tale attività vengono destinati, per il 2016, 40 milioni di euro. Il nesso esplicitato dal legislatore fra le attività formative identificate dalle istituzioni scolastiche e il Piano triennale dell'offerta formativa fa emergere la necessità che la formazione in servizio debba essere organizzata in funzione della progettazione curricolare ed extracurricolare delineata da ciascuna istituzione scolastica. Sul versante della valutazione, la soluzione prescelta dal legislatore è quella di assegnarle una funzione esclusivamente premiante e non sanzionatoria, improntata all'applicazione di criteri delineati, in via generale, dalla nuova disciplina e specificati da un Comitato di valutazione interno all'istituzione scolastica.

Al riguardo, la nuova disciplina contempla, com'è noto, all'art. 1, comma 126, l'istituzione di un apposito Fondo di premialità, dell'entità di 200 milioni annui, ripartito a livello territoriale e tra le istituzioni scolastiche in proporzione alla dotazione organica dei docenti, e considerando, altresì, i fattori di complessità delle istituzioni scolastiche e delle aree soggette a maggior rischio educativo. Una percentuale di tale Fondo viene assegnata dal dirigente scolastico al personale docente sulla base di criteri individuati dal Comitato di valutazione, tenuto conto di quelli generali indicati dal legislatore.

Tale Comitato non rappresenta certo una novità istituzionale. Contemplato per la prima volta dall'art. 11 del t.u. di cui al d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, e presieduto dal dirigente scolastico, sarà composto da tre docenti dell'istituzione scolastica, di cui due scelti dal Collegio docenti e uno dal Consiglio d'Istituto, due rappresentanti dei genitori per la scuola dell'infanzia e il primo ciclo, un rappresentante degli studenti e dei genitori, per il secondo ciclo, scelti dal Consiglio d'Istituto e un componente esterno individuato dall'ufficio scolastico regionale tra docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici. Ad esso è affidato, anzitutto, il parere sulla valutazione del periodo di formazione e di prova svolto dal personale docente ed educativo, affidata al dirigente scolastico.

La valutazione dei docenti in servizio è improntata dalla nuova discipli-

na, all'art. 1, comma 129, ai seguenti criteri generali, di cui il Comitato sarà inevitabilmente obbligato a tener conto: «a) la qualità dell'insegnamento del docente e il suo contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica, nonché al successo formativo e scolastico degli studenti; b) i risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli studenti e dell'innovazione didattica e metodologica; c) le responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale».

La qualità dell'insegnamento del docente, tuttavia, risulta difficilmente misurabile in modo oggettivo. Per un versante, infatti, una misurazione attendibile del contributo del docente al successo formativo e scolastico degli studenti richiede che si tenga conto, altresì, dell'ambiente familiare e del contesto sociale come fattori condizionanti il rendimento scolastico; per altro verso, la considerazione, fra i fattori di valutazione dei docenti, del successo scolastico degli studenti potrebbe indurli ad aumentare irragionevolmente i risultati ottenuti dai discenti al fine di partecipare alla distribuzione del Fondo di premialità.

Le difficoltà oggettive nel valutare, in sé, la qualità della prestazione didattica dei docenti potrebbero indurre i dirigenti scolastici a tener conto principalmente, quale criterio di valutazione, dell'assunzione, da parte di questi, di attività di coordinamento organizzativo e didattico aggiuntive che spesso poco hanno a che fare con l'effettiva qualità dell'insegnamento da questi impartito, benché il loro svolgimento sia comunque vitale per le scuole.

8. Conclusioni

Progettazione dell'offerta formativa su un orizzonte triennale, introduzione dell'organico funzionale, rafforzamento dei poteri dirigenziali, valorizzazione della funzione docente attraverso la formazione e la valutazione sono frammenti di un mosaico che il legislatore ha ricomposto in un unico disegno per offrire alla riforma dell'autonomia, che risale alla l. n. 59 del 1997, strumenti operativi per decollare effettivamente. In realtà, dunque, il nuovo disegno delineato dal legislatore del 2015 non è tanto innovativo in sé: lo sono, piuttosto, gli strumenti concretamente posti in essere per poter offrire finalmente sostanza alla capacità e responsabilità della comunità educante nell'assolvere la funzione dell'istruzione.

È sulla valorizzazione di questa capacità e responsabilità che dovranno giocarsi il giudizio e la fortuna della nuova disciplina, perché ad essa è affidata la possibilità della scuola di aprirsi all'innovazione di percorsi e stili di gestione, per non restare ancora imprigionata in una prassi immobile e conservatrice, principale responsabile dei non felici risultati raggiunti dai nostri studenti nelle classifiche internazionali.

Queste responsabilità e capacità sono destinate a convivere e a rafforzarsi nel dialogo e all'interno del sistema delle altre autonomie, soprattutto quelle degli enti territoriali, dei cui bisogni formativi le istituzioni scolastiche sono obbligate a tener conto nella costruzione della propria progettazione curricolare ed extracurricolare.

Il riconoscimento dell'autonomia scolastica è dunque fortemente intrecciato, come si è messo in evidenza, con la storia delle altre autonomie pubbliche e la sua valorizzazione è destinata inevitabilmente ad esplicarsi nel circuito delle relazioni con l'autonomia comunale e regionale, pur nella preservazione dei ruoli reciproci. L'amministrazione centrale, più compatta e leggera, dovrebbe limitarsi essenzialmente allo svolgimento di compiti strategici.

Altri frammenti, non secondari, del nuovo disegno sono affidati, in realtà, all'emanazione dei decreti delegati contemplati dall'art. 1, comma 180, principalmente al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni normative in materia di istruzione, attraverso il loro coordinamento con le disposizioni della nuova disciplina.

