

Autonomie, decentramento, semplificazione: l'autonomia scolastica nel quadro delle riforme di fine millennio¹

di Franco Bassanini

SOMMARIO: 1. Il disegno costituzionale: democrazia pluralista e principio di sussidiarietà. – 2. La riforma amministrativa del 1997-2000. – 3. L'autonomia scolastica nel contesto della riforma. – 4. L'implementazione della riforma: resistenze e contraddizioni. – 5. Il nuovo scenario globale. – 6. Sussidiarietà vs disintermediazione politica. – 7. Autonomie, comunità intermedie e qualità della democrazia.

1. Il disegno costituzionale: democrazia pluralista e principio di sussidiarietà

L'introduzione dell'autonomia scolastica nel nostro sistema dell'istruzione risale a venticinque anni fa. Rappresentava allora uno degli elementi del più radicale e ambizioso progetto di riforma del nostro sistema amministrativo varato nel dopoguerra: un progetto realizzato solo in parte; ma che ha comunque, pur tra luci e ombre, successi e insuccessi, innovazioni e contraddizioni, rimesso in movimento e profondamente riformato l'amministrazione italiana.

Di quella riforma, sussidiarietà e decentramento, semplificazione e meritocrazia, digitalizzazione e flessibilità erano le principali linee-guida². Ancorché tardivamente, venivano recepite tendenze da tempo in atto nei Paesi avanzati. Nella narrazione dell'epoca, le motivazioni erano semplici e (in quegli anni) largamente condivise dall'opinione pubblica. Il nostro sistema amministrativo era allora (pur con significative eccezioni) ancora molto burocratico, centralizzato e gerarchizzato; il sistema dell'istruzione non era tra le eccezioni. La nascente competizione globale e la necessità di ridurre il debito pubblico pur continuando a sostenere la crescita richiedevano amministrazioni pubbliche più efficienti, più capaci di assicurare a famiglie e imprese servizi di elevata qualità a costi contenuti (non ultimo il servizio scolastico). Decentramento e autonomie rappresentavano la risposta al rischio

¹ Testo in corso di pubblicazione in M. CAMPIONE, E. CONTU, *Liberare la scuola: vent'anni di scuole autonome*, Il Mulino 2019. Alcune parti di questo scritto riprendono, con i necessari aggiornamenti, la mia relazione al Seminario su *Stato, Regioni, enti locali e scuola: chi fa cosa?* organizzato da Associazione TreeLLLe, e Fondazione per la Scuola della Compagnia San Paolo, a Roma, il 30 novembre 2005. La relazione è stata pubblicata in *Astrid Rassegna*, n. 4/2006, col titolo *Quattro riflessioni sull'autonomia scolastica e sulla sua attuazione*. Sono anche ripresi alcuni passaggi della mia relazione su *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2019.

² Cfr. F. BASSANINI, *Twenty years of Administrative Reform in Italy*, in *Review of Economic Conditions in Italy*, n. 3/2009 e già *L'ammmodernamento del sistema amministrativo italiano*, luglio 2005, in <http://www.astrid.eu/Riforma-de1/Studi-e-ri/Archivio-21/doc6.pdf>.

principale che corre il governo delle moderne società complesse, quello del sovraccarico di domande al centro del sistema e della sua implosione burocratica. La società moderna è caratterizzata, infatti, da un enorme incremento quantitativo e qualitativo delle domande e dei bisogni delle famiglie e delle imprese, e anche da una loro maggiore variazione: per farvi fronte occorre una razionale divisione del lavoro tra diversi soggetti e diversi livelli istituzionali, occorre mobilitare le energie, le risorse, le idee, le iniziative di tutti, sulla base dei principi di sussidiarietà, autonomia e responsabilità.

Le radici di quella riforma erano tuttavia più radicali e più profonde. Mirava infatti a dare, per la prima volta in modo coerente e sistematico, attuazione a una scelta di fondo compiuta dalla Costituzione italiana, ma rimasta per alcuni decenni sostanzialmente inattuata. La scelta per un modello (una “forma dello Stato”) di democrazia liberale, personalista, pluralista e comunitaria, che innovava non solo rispetto al ventennio fascista, ma anche rispetto allo Stato liberale ottocentesco che lo aveva preceduto.

La teoria dello Stato liberale, dominante nell’Ottocento, aveva infatti radici culturali fortemente individualistiche e insieme fortemente statalistiche. Essa, in buona sostanza, prendeva in considerazione solo gli individui e lo Stato. I diritti di libertà degli individui erano riconosciuti e saldamente presidiati, ma per lo più senza alcuna attenzione ai diritti economico-sociali e dunque all’effettiva fruibilità degli stessi diritti di libertà e dei diritti politici. Alle autonomie territoriali era riconosciuto un ruolo puramente amministrativo. Le comunità intermedie erano considerate un’anomalia, il residuo di un passato feudale da spazzar via nel rapporto diretto fra l’autorità dello Stato e la libertà degli individui. Sul versante della libertà degli individui, la famiglia fondata sul matrimonio e l’impresa capitalistica, avente come scopo il profitto di chi la costituiva immettendovi i capitali necessari, erano le sole comunità intermedie meritevoli di un riconoscimento non soggetto alle discrezionali scelte del legislatore. Alla fine dell’Ottocento, la nascente cultura marxista - in linea di principio contrapposta alla dottrina liberale dello Stato sul terreno dei limiti costituzionali alla sovranità popolare e dunque delle garanzie delle libertà e dei diritti dei cittadini - trovò importanti convergenze con la cultura liberale sul terreno del ruolo dei corpi intermedi: al rapporto dominante tra Stato e individui, aggiunse il ruolo dei partiti politici e dei sindacati, loro cinghia di trasmissione, entrambi visti come strumenti di tutela collettiva degli interessi della parte più debole (cioè dei lavoratori); di fatto, partiti e sindacati erano, in quell’ottica, le uniche comunità intermedie riconosciute dall’ordinamento e meritevoli di tutela.

Il modello culturale e istituzionale di stampo statalista nelle sue due versioni (liberale e marxista) trovò molti sostenitori durante i lavori dell’Assemblea Costituente italiana: ma fu validamente contrastato - o almeno sostanzialmente corretto - da un gruppo di costituenti molto autorevoli (per scienza ed esperienza) portatori di una cultura istituzionale e di una dottrina dello Stato assai diversa, radicata soprattutto

nell'area del cattolicesimo democratico (in coerenza con la dottrina sociale della Chiesa), ma non priva di eco anche in altri settori del sistema politico: una cultura di impronta personalistica e comunitaria, attenta al pluralismo sociale, alle libertà civili e sociali, all'autonomia dei corpi intermedi e delle comunità locali, ispirata all'idea di una società più plurale, più ricca e più articolata di quella liberal-marxista³. Così, nel declinare in concreto l'opzione largamente maggioritaria per il modello della democrazia costituzionale o liberale, l'Assemblea Costituente non trascurò la necessità di collegare strettamente i diritti di libertà e i diritti politici ai diritti economici e sociali, né trascurò la necessità di impegnare la Repubblica a creare le condizioni che rendessero effettiva la fruizione dei diritti di libertà ed effettivamente agibile la partecipazione democratica dei cittadini all'esercizio dei poteri sovrani (gli artt. 1, 3 e 4 enunciano questi principi, poi dettagliati in molti articoli successivi). E, d'altro lato, il testo costituzionale (artt. 2 e 5, e Titolo V della Parte II) delineava un sistema istituzionale basato sui principi di sussidiarietà verticale e orizzontale (anche se di essi non faceva allora espressa menzione). Un sistema nel quale l'ispirazione personalistica e comunitaria sfocia naturalmente in un assetto istituzionale policentrico, dove il pluralismo istituzionale rappresenta lo svolgimento necessario del pluralismo sociale, politico e territoriale; e del quale il principio di sussidiarietà rappresenta il principale principio organizzativo⁴. La “*Repubblica*” non è più solo l'ordinamento nel suo insieme, ma anche la comunità politica e civile, in tutte le sue articolazioni, che rappresenta l'elemento personale del sistema istituzionale,; elemento personale che, dunque, si compone non solo della somma dei cittadini italiani, ma anche della somma plurale delle diverse comunità regionali e locali e delle formazioni sociali, a mente degli artt. 2 e 5 della Costituzione. La stessa partecipazione democratica non avviene soltanto *uti singuli* nelle elezioni e nei referendum, ma attraverso una vasta articolazione di formazioni politiche (i partiti), ma anche di formazioni sociali “ove si svolge la personalità dei cittadini” (art. 2

³ Vedi su questo punto anche G. COMINELLI, L. RIBOLZI, *L'autonomia prima dell'autonomia*, in questo volume.

⁴ V. per es. E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959 ripubblicato in *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, pp.83 ss.; F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova 1996, p. 49; U. DE SIERVO, *Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente. Il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, in *Jus*, 1979, pagg.16 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, IX ed., vol.I, pagg. 157 segg.; L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Milano, 1998, pagg. 58 ss.; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, 2013. E già l'illuminante relazione di Giuseppe Dossetti su *Persona, Stato e comunità intermedie*, pubblicata su *Iustitia* nel 1953

Cost.). La sussidiarietà orizzontale non è meno rilevante della sussidiarietà verticale. Concorre con essa a rendere più ricco e più articolato il tessuto della democrazia⁵. Ma la nuova forma dello Stato delineata nella Costituzione italiana, e i principi personalisti e comunitari che la ispiravano restarono a lungo lettera morta; stentaronο a passare per anni nella nostra legislazione e nella realtà del nostro assetto istituzionale (anche perché restava dominante, nella mentalità dei legislatori e dei corpi tecnici deputati a interpretare e applicare le leggi, una impostazione culturale derivante, nei fatti, dalla già menzionata convergenza tra un'ideologia di sinistra a forte impronta statalistica e un'ideologia di origine liberale individualista ma, a ben vedere, anch'essa sostanzialmente statalista). Il pluralismo istituzionale e sociale che ispira la nostra Costituzione formale, incontrò molti ostacoli che ne ritardarono la sua effettiva acquisizione nella Costituzione materiale, ancora ispirata alla cultura istituzionale dell'Ottocento e della prima metà del Novecento⁶.

2. La riforma amministrativa del 1997-2000

Nell'ultimo decennio del Novecento, tuttavia, il panorama comincia a cambiare. Il modello panpublicistico, statalista e centralista, che aveva prodotto uno Stato invadente, dirigista, burocratico e, per la verità assai poco efficiente, comincia a dare segni di cedimento; anche perché globalizzazione e rivoluzione tecnologica, da un lato, e crisi fiscale dello Stato, dall'altro, riportano al centro dell'attenzione l'esigenza di avere un sistema istituzionale e amministrativo efficiente, capace di garantire a cittadini e imprese servizi di buona qualità e di ridurre al minimo i costi regolatori e burocratici, pena, altrimenti, una irreparabile perdita di competitività nei confronti con altri sistemi economici e politici. E richiedono di mobilitare le risorse della società civile, nelle sue varie articolazioni, non solo per selezionare le domande sociali, ma anche per individuare e produrre i beni e servizi necessari per soddisfarle. Avanza un'idea più moderna e più articolata del ruolo delle amministrazioni pubbliche, del rapporto tra Stato e società civile, tra politica ed economia, tra amministrazione pubblica e cittadini. I processi di liberalizzazione e le privatizzazioni aprono i servizi pubblici alla concorrenza e cominciano a liberare dal comando oppressivo della politica e della burocrazia settori strategici del nostro sistema economico, costringendo finalmente gli ex-monopolisti e gli operatori dei mercati protetti a misurarsi sul terreno dell'efficienza e dell'innovazione, e consentendo alle amministrazioni di concentrarsi sul loro core business (attività di regolazione e controllo e *fonctions régaliennes*). La cultura istituzionale riscopre la

⁵ Per maggiori approfondimenti e anche per gli essenziali riferimenti bibliografici rinvio a F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli Artt. 114 e 118 della Costituzione*, in Astrid Rassegna, n.12/2007; F. BASSANINI, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in VV.AA., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁶ V. M. CAMMELLI, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, n. 3/2000, pagg. 447 ss.

sussidiarietà. Riforme impegnative, sebbene in parte ancora incompiute, vengono avviate. Esse progettano uno Stato più leggero, più flessibile, più decentrato.

Un ruolo chiave in questo processo ha la riforma dell'amministrazione varata nel 1997, che, non a caso, assume testualmente a base della riorganizzazione degli apparati pubblici i principi di sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale⁷. La loro applicazione generalizzata mirava ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini, alle imprese, ai sistemi produttivi territoriali; e ad aprire la strada ad esperienze di effettivo autogoverno dei sistemi territoriali, delle istituzioni culturali e formative (autonomia universitaria, autonomia scolastica) e anche delle categorie produttive

(Camere di Commercio, Casse di previdenza delle categorie professionali, Fondi pensione bilaterali)⁸. La semplificazione dei procedimenti, l'autocertificazione, l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, le varie forme di silenzio-assenso, la soppressione di alcune centinaia di autorizzazioni, licenze o controlli tendevano a ridurre l'ingerenza dell'autorità amministrativa, a ridurre i costi burocratici e da regolazione, e a rilanciare la responsabilità e l'iniziativa imprenditoriali. La revisione del "perimetro" delle attività pubbliche, con l'affidamento ai privati e al terzo settore della produzione di beni e servizi pubblici per i quali è sufficiente che le istituzioni assicurino una intelligente regolazione e un'efficace azione di monitoraggio della qualità dei beni e dei servizi prodotti, mirava a rispondere alla crescita esponenziale della domanda di beni e servizi di utilità generale e alla sua accentuata diversificazione, attraverso una razionale "divisione del lavoro" tra pubblico, privato e terzo settore. L'importazione di principi

⁷ Rinvio per maggiori approfondimenti alle opp. citt. in nota 2; nonché a A.M. Poggi, *Principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica: spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 1103 e ss.; e, da ultimo, a A.M. POGGI, *Riflettere sull'amministrazione sussidiaria, a vent'anni dalle riforme Bassanini*, in Astrid-Cranec, *Il mostro effimero: Democrazia, economia e corpi intermedi*, a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, F. Pizzolato, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli, Bologna, Il Mulino, 2019.

⁸ La riforma del 1997, nel definire i principi e criteri direttivi di una vasta riorganizzazione del sistema amministrativo e di una imponente redistribuzione di compiti e funzioni sulla base del principio di sussidiarietà verticale, aveva imposto al Governo delegato di far precedere questa operazione da una ridefinizione del perimetro delle attività delle amministrazioni pubbliche e della loro missione, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, a tal fine utilizzando non soltanto gli strumenti della privatizzazione e della esternalizzazione di attività pubbliche, ma anche lo strumento dell'attribuzione di compiti e funzioni alle autonomie funzionali (v. A.M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet-e-aut-funzionali.doc_cvt.htm). L'attribuzione di funzioni e compiti all'autogestione di istituzioni fondate sull'autogoverno e sull'autonomia delle comunità interessate contribuisce ad alleggerire il sistema delle istituzioni territoriali di funzioni e compiti non strettamente attinenti alla loro *core mission*.

e istituti propri dell'esperienza anglosassone e il riconoscimento pieno della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti del diritto privato, anzi la preferenza per il ricorso a questi strumenti, quando la legge espressamente non lo vieti, miravano a introdurre un modello paritario, non autoritario e non gerarchico, di rapporto fra le pubbliche amministrazioni e i cittadini (e le imprese), a superare la rigida separazione fra diritto amministrativo e diritto comune; e dunque ad abbandonare, anche sotto questo profilo, la tradizione statalista e centralista propria della cultura istituzionale e amministrativa dell'Europa continentale.

Molte di queste innovazioni non sono sopravvissute alle resistenze burocratiche, all'alternarsi delle maggioranze politiche e alle oscillazioni programmatiche che hanno caratterizzato le disomogenee coalizioni politiche della cosiddetta Seconda Repubblica. Ma quel che resta basta a segnare una svolta, rafforzata da altre riforme convergenti nella stessa direzione⁹. La privatizzazione degli enti pubblici di previdenza e di assistenza del 1994 è una di queste, così come quella (1997) delle Camere di Commercio, trasformate in enti dotati di autonomia funzionale, organizzati sulla base del principio di autogoverno democratico delle imprese del territorio, quella delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà, trasformate in Fondazioni di origine bancaria (anch'esse di natura privatistica, in quanto "soggetti della organizzazione delle libertà sociali", come precisò la Corte Costituzionale) e quella delle Casse di previdenza dei professionisti. Ponendo tutti questi soggetti sotto l'usbergo delle garanzie costituzionali che tutelano l'autonomia dei privati, si restituiva così autonomia a soggetti "intermedi" della società civile capaci di alimentare iniziative "sussidiarie" di interesse generale con risorse non governate direttamente dal circuito partitico-istituzionale.

3. L'autonomia scolastica nel contesto della riforma

In questo quadro, si inserisce l'introduzione dell'autonomia scolastica: ai legislatori apparve allora evidente che senza un forte riconoscimento della autonomia scolastica, dell'autonomia dei singoli istituti scolastici e del sistema della amministrazione scolastica, il trasferimento di importanti poteri e competenze alle istituzioni territoriali e alle amministrazioni locali rischiava di mettere in discussione l'autonomia culturale e didattica, forse la stessa libertà di insegnamento.

Nel vecchio sistema centralizzato dell'istruzione, l'autonomia culturale e didattica e la libertà dell'insegnamento erano tutelate dalla lontananza dei luoghi dove si esercitava l'attività di insegnamento e la didattica rispetto al potere politico e burocratico centrale. Nel momento in cui i poteri politico-amministrativi si avvicinavano a questi luoghi era necessario distribuire in maniera diversa le

⁹ Per maggiori elementi rinvio a F. BASSANINI, *L'amministrazione pubblica in Italia: riforma fallita, riforma fallita, riforma incompiuta?* in *Astrid Rassegna*, n. 17/2018

competenze, come del resto abbiamo visto avvenire in quasi tutti i Paesi; era necessario, quindi, puntare su un forte ruolo della autonomia scolastica, finalizzata a valorizzare le energie interne alla scuola e la loro autodeterminazione, docenti, studenti e genitori, in un'ottica di responsabilizzazione della comunità scolastica rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide burocratica. Beninteso, non ispirandosi a un modello autoreferenziale o aziendalistico, ma considerando la scuola una realtà aperta e integrata nel territorio, al servizio della società, luogo di mediazione con le esigenze generali del sistema Paese. E configurando di conseguenza il dirigente scolastico non solo come un manager ma come un leader educativo.

Nel disegno originario della riforma, il modello prescelto era sicuramente un modello misto, dove il ruolo del centro restava rilevante, e tuttavia ben diverso rispetto a quello che era nel vecchio sistema centralizzato. E così al centro (Ministero, Parlamento) restava una fondamentale funzione normativo-legislativa, restava la competenza a definire le norme generali, i principi fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni, e poi gli ordinamenti scolastici, i titoli di studio, i piani di studio in generale, lo stato giuridico dei docenti, restava la competenza a negoziare e stipulare i contratti nazionali, almeno come contratti-quadro, a determinare gli standard del servizio scolastico (costruendoli anche attraverso il benchmarking internazionale), la valutazione dei livelli di apprendimento, la definizione delle norme di garanzia della libertà della funzione docente e dell'autonomia delle scuole. Restavano poi di competenza centrale il finanziamento delle scuole, anche tramite il sistema regionale e locale, ma in questo caso rispettando i principi costituzionali che la successiva riforma del Titolo V avrebbe poi rinforzato in senso autonomistico. E restavano di competenza centrale la promozione, il finanziamento e la valutazione della ricerca educativa, la promozione della formazione specialistica dei docenti, la definizione di indicatori di risultato, di performance, di qualità. Restavano quindi al centro un complesso di funzioni e di competenze nient'affatto secondarie e tuttavia marcatamente diverse da quello che era il *core business*, la missione fondamentale del vecchio ministero dell'Istruzione, da quello che era stato fino ad allora il quotidiano lavoro della maggioranza dei suoi dipendenti.

Per quanto riguarda le Regioni, il progetto assegnava a esse una nuova e rilevante attività di tipo normativo: innanzitutto quella che si usa chiamare la legislazione di dettaglio, in particolare in materia di programmazione e organizzazione del servizio dell'istruzione, poi la disciplina del diritto allo studio e una competenza piena in materia di istruzione e formazione professionale, con una inevitabile importante competenza sul raccordo e l'integrazione tra istruzione e formazione professionale, che non possono essere concepiti come mondi tra loro completamente separati. Vi era

poi una serie di altre funzioni, che nel progetto avevano un'attribuzione più incerta ed elastica, nel senso che avrebbero potuto essere svolte direttamente dalle Regioni o piuttosto dalle Regioni e dalle Province sulla base di decisioni che avrebbero dovuto essere adottate dalle singole Regioni attraverso lo strumento della delega: e così, per esempio, la programmazione dell'offerta formativa, la programmazione della rete scolastica, la determinazione del calendario, la programmazione del fabbisogno del personale, la determinazione dei tetti degli organici scolastici.

Altre funzioni importanti erano assegnate, nel disegno originario della riforma, a tutto il sistema delle istituzioni territoriali, regioni, province, comuni, nel suo insieme: funzioni di programmazione, promozione, supporto dell'autonomia scolastica, il diritto allo studio, l'edilizia scolastica, i piani di utilizzazione degli edifici, la dotazione di attrezzature, le decisioni in materia di aggregazione, fusione, istituzione di scuole, l'incentivazione alle reti, alla cooperazione tra le istituzioni scolastiche, gli interventi per la prevenzione della dispersione scolastica; e, infine, l'integrazione delle risorse finanziarie statali con risorse proprie, che il sistema non esclude, anzi implicitamente prevede. I punti interrogativi, sui quali la ripartizione delle competenze (tra Stato e Regioni) non era chiara nel progetto di riforma, concernevano la funzione ispettiva e la ripartizione delle risorse statali al sistema della scuola (direttamente dal Ministero alle singole istituzioni scolastiche ovvero tramite le Regioni).

Nonostante questo ampio *bouquet* di funzioni attribuite alle istituzioni territoriali, restano tuttavia all'autonomia scolastica funzioni importanti: l'autonomia didattica e organizzativa (che non significa autoreferenzialità ma forte assunzione di responsabilità dei risultati e delle performance); l'autonomia budgetaria nell'ambito della dotazione finanziaria attribuita (ma eventualmente integrata da risorse aggiuntive, sulla base di contribuzioni di imprese e di famiglie, che non è vietato alle istituzioni scolastiche reperire); la progettazione e realizzazione dell'offerta formativa specifica e il suo arricchimento; l'autovalutazione delle prestazioni, nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione; la determinazione dell'organico nell'ambito dei tetti fissati; le politiche incentivanti e la gestione del personale (con uno spazio importante per l'eventuale contrattazione aziendale).

4. L'implementazione della riforma: resistenze e contraddizioni

Negli anni Novanta, il progetto è stato definito e normato, e ne è stata avviata la realizzazione, che si è sviluppata nei primi anni del nuovo secolo. E si è subito dovuto constatare che il decollo dell'autonomia scolastica non era semplice e rapido: si trattava, anzi, di un decollo molto difficile e contrastato.

Non c'era ragione per esserne sorpresi: era ovvio che l'attuazione dell'autonomia scolastica avrebbe richiesto tempi lunghi; essa comporta, infatti, una vera e propria rivoluzione culturale e psicologica. La cultura della responsabilità, la cultura

dell'autonomia non si inventano dall'oggi al domani. Ciascuno si deve mettere in gioco. L'ombrello del ministero era, per molti, assai più comodo dei rischi e delle sfide dell'autonomia e della responsabilità.

Semmai una riflessione è da farsi sul perché ancora oggi l'autonomia stenti ad essere considerata un dato acquisito. Altri autori¹⁰ di questo volume svilupperanno una riflessione *ex post*; a me sembra di poter dire che alcuni fattori erano già individuabili nella fase iniziale, e si sono dimostrati limiti difficili da superare. Tra questi ricordo la debolezza di quelli che dovevano essere i supporti tecnici all'autonomia, per esempio i CIS¹¹, e un insufficiente sviluppo del ruolo di sostegno e ausilio che Comuni, Province e Regioni avrebbero dovuto offrire all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Per quanto riguarda le Regioni, si sono aggiunte poi, sebbene non in tutte le Regioni e non nella stessa misura, la ricorrente tentazione di centralismo regionale, cioè della reintroduzione di un modello di gestione centralistico e burocratico a livello regionale, e la diffusa debolezza culturale e politica dei governi e delle burocrazie regionali. Per quanto riguarda i Comuni, una difficoltà rilevante nasce dal fatto che molti comuni italiani sono troppo piccoli o troppo grandi: i comuni troppo piccoli non hanno gli strumenti e la capacità per assolvere adeguatamente ai compiti di affiancamento, di supporto e di sostegno nei confronti delle istituzioni scolastiche, i Comuni più grandi risultano spesso sovradimensionati e avrebbero bisogno di più efficaci articolazioni per dialogare con la scuola dell'autonomia. Negli ultimi anni a queste difficoltà strutturali si sono aggiunte quelle connesse alla crisi economico-finanziaria, agli effetti sulla finanza locale della politica dei "tagli" di bilancio, nonché alle ripercussioni che questi fattori hanno avuto direttamente o indirettamente (a causa della riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato o dei vincoli del Patto di Stabilità) sulla capacità di spesa degli Enti Locali, e sulla stessa qualità tecnica e professionale delle amministrazioni locali.

Non vi è dubbio tuttavia che le difficoltà e le resistenze maggiori si sono incontrate al centro del sistema: MIUR e Parlamento. Non solo l'amministrazione ministeriale, ma perfino il legislatore si è rivelato molto restio ad accettare fino in fondo la decisione di abbandonare il modello burocratico gerarchico accentrato. Lungi dal puntare con determinazione sulla implementazione del decentramento e dell'autonomia scolastica, abbiamo così assistito al potenziamento delle direzioni regionali del ministero. Dovevano essere mere strutture di supporto, si è invece praticamente ricostruita una filiera gerarchica ministero-direzione regionale-dirigente scolastico:

¹⁰ Si veda ad esempio E. CONTU, *Il cantiere interrotto: l'autonomia delle scuole tra aspettative e realtà*, in questo volume

¹¹ Centri intermedi di servizio, sui quali v. V. CAMPIONE, *Gli strumenti dell'autonomia: reti di scuole e centri di servizio*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2008

che è ovviamente l'asse di un altro, ben diverso modello organizzativo rispetto a quello previsto dal progetto dell'autonomia.

Non è ovviamente facile trasformare radicalmente un'amministrazione mastodontica e pesante come la nostra amministrazione dell'istruzione; non è facile costringerla a mutare significativamente la propria missione. Perché di questo si tratta: quelle missioni, quei compiti, che spettano all'amministrazione centrale nel progetto dell'autonomia, importanti e qualitativamente estremamente rilevanti, sono tuttavia del tutto diversi da quelli che sono stati i compiti quotidiani e la funzione principale di quella amministrazione statale, negli oltre cento anni di storia passata del ministero dell'Istruzione. È dunque una trasformazione difficile. Ma assolutamente necessaria. Avrebbe richiesto, e tuttora richiederebbe, un forte *commitment* da parte del vertice politico del Ministero e una forte regia da parte del suo vertice amministrativo. Che, almeno nei primi quindici anni seguiti al varo della riforma, sono sostanzialmente mancati¹².

5. Il nuovo scenario globale

Ma sono proprio le grandi trasformazioni di questi ultimi decenni, le inedite sfide che i Paesi europei devono affrontare per reggere alla competizione globale, che rendono sempre più anacronistiche e indifendibili le resistenze della vecchia cultura statalista e centralista, pur ancora formidabili. Mi riferisco alle sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, del terrorismo globale, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, all'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, ai grandi flussi migratori, alle conseguenti reazioni identitarie e sovraniste e ai problemi della convivenza multietnica e multiculturale, alla domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, alla crescente richiesta di sicurezza, alla segmentazione della società e alla diversificazione dei bisogni e delle domande sociali. Globalizzazione e disruption tecnologica offrono grandi opportunità di crescita e progresso, ma anche nuove povertà e nuove emarginazioni, crescenti disuguaglianze, impoverimento delle classi medie nelle economie mature. Le logiche della competizione globale sottopongono i bilanci pubblici a stress drammaticamente crescenti. L'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del Patto di Stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive.

È così sempre più difficile conciliare l'alto livello di protezione sociale, di qualità della vita, di tutela dei diritti (non ultimo, il diritto all'istruzione), che è proprio dei Paesi dell'Europa centrale e occidentale con le esigenze della competizione globale, la domanda di nuovi diritti e di nuove sicurezze, i vincoli del Patto di Stabilità. Lo

¹² Una valutazione di quanto avvenuto negli anni successivi e su quanto ancora oggi resti da fare non è compito di questo scritto. È affidata ai contributi contenuti nella seconda e nella terza parte di questo volume.

Stato non ce la fa, non ce la può fare senza un ampio ricorso alla mobilitazione delle risorse della società civile, del territorio, delle comunità intermedie, della partnership con il privato e con il no profit, senza la sussidiarietà verticale e orizzontale. Oggi più che mai, dunque, il modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria disegnato dal Costituente sembrerebbe corrispondere allo spirito del tempo e alle esigenze della nostra epoca.

Le nuove tecnologie dell'informazione, nel contempo, mentre rendono interdependente l'intero pianeta dagli eventi che si verificano in qualunque parte del globo, consentono ai sistemi locali un accesso e una interlocuzione con i mercati globali un tempo del tutto imprevedibile: sempre più dunque appare decisivo il ruolo delle realtà territoriali e delle comunità intermedie nel determinare condizioni ambientali favorevoli alla crescita e alla competitività del sistema economico e sociale. Mobilitazione delle risorse della società civile e delle comunità intermedie e radicamento nel territorio sono oggi le due chiavi della crescita, dello sviluppo, della competitività di un Paese.

Le comunità intermedie, le autonomie funzionali, il terzo settore possono dunque arrivare dove lo Stato non arriva, integrare e diversificare i beni e i servizi prodotti dalla mano pubblica, sostituirla in diversi ambiti assicurando un miglior rapporto tra benefici e costi e un migliore adattamento alla varietà e complessità delle domande sociali.

Questo è vero anche per il servizio della formazione e dell'istruzione, la cui qualità e il cui effettivo adattamento alle caratteristiche e alle domande di ciascuna realtà territoriale sono decisivi ai fini della crescita, della competitività, della qualità della vita, del benessere collettivo, della stessa dignità delle persone. L'autonomia scolastica è uno strumento chiave per migliorare la qualità del servizio dell'istruzione e assicurarne l'adattamento alle esigenze reali della società e dell'economia del territorio di riferimento.

6. Sussidiarietà vs. disintermediazione politica

Ma ai fini della crescita, della competitività, della qualità della vita, del benessere collettivo, della dignità delle persone, decisiva è anche la qualità della democrazia. Alla quale pure, a ben vedere, può dare un contributo l'autonomia scolastica.

Il modello costituzionale di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria, delineato dalla Costituzione repubblicana, è oggi messo in discussione dall'affermarsi, dietro il paravento di una rivendicazione della sovranità del popolo e del primato della politica, della cultura e della pratica della disintermediazione politica: di un modello giacobino di democrazia immediata, centralizzata e

plebiscitaria¹³ vagamente ispirato al pensiero di Rousseau, e basato sul rapporto diretto tra il leader e i suoi seguaci, dunque sulla concezione del popolo sovrano come un insieme atomistico di individui, sulla delegittimazione dei corpi intermedi e sul ridimensionamento del loro ruolo, sulla compressione delle autonomie territoriali e delle autonomie funzionali, sul rifiuto dei limiti costituzionali, e sulla rivendicazione della prevalenza della politica sulla libertà del mercato e sull'autonomia delle autorità preposte alla sua regolazione indipendente (e perciò, ovviamente “non elette” dal popolo). È il vero nemico, se non l'antitesi, del principio di sussidiarietà. Nasce, in Occidente e con aspetti peculiari in Italia, come risposta alla crisi di legittimazione e di consenso delle istituzioni rappresentative e dei partiti ideologici tradizionali, dopo il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, e il conseguente declino della affiliazione politica a vita a partiti-chiesa o partiti-caserma. Sfrutta in molti Paesi, in primis l'Italia, la protesta nei confronti di un ceto politico permeato da pratiche corruttive e scarsamente attento alla qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche. Trova un ideale terreno di cultura nelle nuove forme di comunicazione politica, prima veicolate dai media radiotelevisivi, poi dai social networks. Si alimenta, infine, delle disuguaglianze, dei timori, del disagio sociale e, conseguentemente, della protesta, generata dalla crisi finanziaria e dalla recessione economica, e poi esasperata dalla globalizzazione, dalla rivoluzione tecnologica, dal cambiamento climatico, dal terrorismo di massa, dalle migrazioni continentali¹⁴. Si

¹³ Vedi per es. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza 2003; M. CALISE, *La democrazia dei leader*, Laterza 2016, e da ultimo, F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in ASTRID-CRANEC, *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, F. Pizzolato, A. Quadrio Curzio e L. Vandelli, il Mulino, 2019.

¹⁴ Come è ben noto, le grandi trasformazioni degli ultimi decenni hanno indubbiamente drasticamente ridotto le situazioni di povertà, sottosviluppo ed emarginazione nel mondo e ridimensionato le disuguaglianze a livello globale. Ma hanno anche generato nuove situazioni di disuguaglianza e nuove povertà, in specie nei Paesi economicamente e socialmente più avanzati (più del 15% dei residenti negli USA e oltre 5 milioni dei residenti in Italia, secondo le ultime rilevazioni, sono oggi al di sotto della soglia di povertà c.d. assoluta). Mi riferisco, innanzitutto, agli impatti della grande disruption tecnologica (tecnologie digitali, nanotecnologie, internet, biotecnologie, Intelligenza Artificiale, Smart Cities, Industria 4.0, ecc.) e della globalizzazione dell'economia e dei mercati, a cui si potrebbero aggiungere gli effetti del cambiamento climatico e della conseguente necessità di rivedere i modelli tradizionali di produzione e di consumo (decarbonizzazione, sviluppo delle energie rinnovabili, risparmio energetico, green economy, economia circolare, ecc.).

Da una parte, è incontestabile che queste rivoluzioni abbiano aperto la strada a nuove straordinarie opportunità di conoscenza, innovazione, crescita, sviluppo, occupazione, miglioramento della qualità della vita. Ma, dall'altra, distruggono attività e lavori esistenti, generano nuove emarginazioni e nuove povertà.

Non sempre infatti le nuove opportunità si offrono nelle stesse aree nelle quali gli effetti distruttivi si producono; e non sempre possono essere agevolmente colte e sfruttate da chi quegli effetti distruttivi ha subito. Nei Paesi a economia matura, in particolare, “la frammentazione delle forme di lavoro, con la stagnazione dei salari, ha minacciato la stabilità dei redditi degli stessi lavoratori occupati, estendendo a strati crescenti di questi il dramma o il rischio della povertà” (T.TREU, *Introduzione a ASTRID, Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta?*, Il Mulino 2018); in più “ha preso consistenza l'ipotesi che la distruzione del lavoro ad opera di queste tecnologie non sia

diffonde tra i losers della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica, tra i più esposti all'impovertimento delle classi medie e alla reazione identitaria di fronte alle migrazioni di massa.

Nell'ottica della disintermediazione politica, la sovranità popolare si esprime e di fatto si esaurisce nella scelta del leader, al quale l'elettorato trasferisce una delega incondizionata a esercitare i poteri pubblici al di fuori di qualsivoglia vincolo o limite. In nome della volontà popolare espressa nell'investitura del leader tutti i contrappesi previsti dalle Costituzioni liberali sono travolti fino ad affrancare gli eletti dal limite della stessa legalità costituzionale. Divisione dei poteri, *checks and*

balances costituzionali, istituzioni di garanzia, autorità indipendenti di regolazione o di vigilanza sono viste come un intralcio all'attuazione delle scelte politiche volute dal popolo sovrano (e sono non di rado contestate e delegittimate in quanto "non elette"). Le autonomie territoriali, le autonomie funzionali, le organizzazioni sindacali e di categoria, le organizzazioni di volontariato, le associazioni culturali, i comitati di quartiere, i gruppi di interesse sono riconosciuti e accettati solo in quanto rinuncino a partecipare da protagonisti al processo di formazione delle scelte democratiche e si chiudano nell'autogestione di interessi settoriali. La complessità delle forme e degli strumenti di partecipazione propria delle democrazie moderne lascia il passo alla adesione atomistica alle scelte del leader, a loro volta attentamente calibrate e sapientemente comunicate in modo da favorire l'"effetto gregge".

7. Autonomia scolastica e qualità della democrazia

La crescita della cultura e della pratica della disintermediazione politica e l'affermarsi del modello della democrazia immediata e plebiscitaria deve ritenersi inarrestabile? Io non lo credo. Penso che la partita sia aperta. E penso che il terreno sul quale la partita sarà vinta o perduta è proprio quello della riattivazione della cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale e della valorizzazione e del rilancio del ruolo, anche politico, delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali e funzionali, dunque della attuazione in concreto del principio di sussidiarietà. Non solo perché il pluralismo sociale e istituzionale è – come è evidente – l'antitesi del centralismo plebiscitario. Ma anche perché la rivitalizzazione e il rafforzamento del ruolo politico delle autonomie (istituzionali, sociali, culturali) sembra essere l'unico strumento subito disponibile per contrastare la principale

compensabile, come in passato, dalla creazione di occupazione in settori nuovi, esenti dall'impatto digitale o stimolati dalle stesse tecnologie" (TREU, *ibidem*). Vi saranno dunque molti *winner*, ma anche inevitabilmente molti *losers* (della globalizzazione, della rivoluzione tecnologica, della *green economy*).

motivazione profonda della deriva plebiscitaria e populista: che è la sensazione largamente diffusa, non solo nel nostro Paese, che la globalizzazione, la rivoluzione tecnologica, le migrazioni di massa, da un lato, e l'affermarsi di poteri sovranazionali (i mercati, la finanza globale, l'Unione europea, le agenzie di rating) dall'altra, abbiano sottratto ai cittadini (al popolo sovrano) il controllo sulle scelte dalle quali dipende il loro futuro; e che dunque l'unica possibilità to take back control sia quella di delegare i poteri a un capo che possa in qualche modo decidere per noi. Come è stato di recente notato¹⁵, riattivare l'autogoverno regionale e locale e l'autonomia delle comunità intermedie può aiutare a comprendere che è viceversa possibile riprendere il controllo di quelle scelte. È possibile mediante la partecipazione democratica ai livelli decisionali locali e di comunità (di valori e/o di interessi), attraverso i quali alcune di quelle scelte possono essere direttamente compiute (secondo il principio di sussidiarietà); e attraverso i quali sulle altre scelte si può comunque influire, se si riattiva la cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale.

Elettori abituati a confrontarsi e valutare insieme, nell'ambito delle rispettive comunità intermedie (e dunque anche nell'ambito degli organi di autogoverno delle comunità scolastiche), le scelte politiche e i comportamenti degli eletti (a livello nazionale, regionale o locale), alla luce di valori o di interessi comuni, sono assai meglio in grado di premiare o punire i governanti o gli amministratori uscenti, rispetto a chi è stato abituato a riecheggiare, nel gregge, le parole d'ordine del leader. Analogamente, l'estensione degli strumenti di democrazia diretta (referendum) ora in corso può indubbiamente accelerare la deriva verso un modello leaderistico plebiscitario, utilizzando i referendum come conferma e ratifica delle decisioni del Capo, alle quali gli elettori aderiscono acriticamente con effetto "gregge". Ma se la trama delle comunità intermedie è forte e radicata, se esse sono consapevoli che il loro ruolo non è soltanto quello di gestire interessi settoriali ma anche di contribuire alla definizione delle scelte politiche vagliandole alla luce dei valori o degli interessi comuni intorno ai quali la comunità si è costituita, allora l'effetto gregge può essere contrastato o ridimensionato e la deriva plebiscitaria contenuta¹⁶. E l'impiego ragionevole di strumenti di democrazia diretta ben congegnati potrà così nel tempo contribuire a sviluppare e rafforzare l'abitudine e la capacità dei cittadini di operare scelte razionali e autonome, comprendendo che il confronto con le persone che

¹⁵ V. Raghuram J. RAJAN, *Truly Taking Back Control*, in *Project Syndicate*, 25 marzo 2019 e più ampiamente *The Third Pillar. How Market and the State Leave the Community Behind*, Harper Collins, 2019.

¹⁶ Si pensi per es. a un referendum propositivo che mirasse a deliberare una forte riduzione della pressione fiscale togliendo implicitamente risorse a servizi essenziali come quello scolastico o quello sanitario; se esso potrà essere oggetto di approfondite analisi e confronti in seno agli organi di autogoverno delle scuole, sarà più facile per gli elettori coinvolti maturare decisioni informate e ragionate e sottrarsi così all'effetto "gregge" delle parole d'ordine favorevoli alla sua approvazione diffuse eventualmente da leader popolari tramite i social networks.

condividono valori o interessi comuni rafforza la libertà di scelta, mentre l'atomistica adesione agli slogan del leader la indebolisce e col tempo la vanifica.