

L'autonomia scolastica: il caso della Provincia autonoma di Trento Il quadro normativo (*)

di Maria Celestina Antonacci

Sommario

1. Introduzione. – **2. L'autonomia scolastica in Provincia di Trento dopo la legge n. 59 del 1997.** – **3. I regolamenti dell'autonomia.** – **4. La riorganizzazione delle strutture e degli organismi del sistema scolastico provinciale.** – **5. Le riforme più recenti: alcune osservazioni minimali.** – **6. Conclusioni.**

1. Introduzione

L'autonomia delle istituzioni scolastiche costituisce un tema di crescente interesse nell'ambito di diverse materie, da quelle più immediatamente collegate col mondo della scuola come quelle pedagogiche e didattiche, a quelle organizzative o giuridiche. Riflettere sul tema dell'autonomia scolastica oggi significa avere presente un lungo percorso di riforme che affondano le proprie radici in un lento ma costante mutamento del contesto sociale e politico, in un nuovo approccio all'educazione e all'istruzione, che si è snodato nell'arco degli ultimi quindici anni.

Mentre la personalità giuridica era attribuita da sempre solo ad alcuni istituti scolastici l'autonomia amministrativa viene ribadita con l'emanazione della normativa sugli organi collegiali della scuola, i decreti delegati del 1974, nel momento in cui si afferma la democrazia partecipativa. In seguito, fino all'inizio degli anni '90 il quadro nazionale rimane sostanzialmente im-

(*) Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003.

mutato.

Per quello che riguarda la Provincia autonoma di Trento, nel 1988 interviene un'importante novità che incide in modo sostanziale sul quadro giuridico esistente. Vengono emanate le norme di attuazione in materia di ordinamento scolastico che entrano in vigore nel mese di settembre ⁽¹⁾. In materia di istruzione elementare e secondaria alla Provincia è attribuita dallo Statuto di autonomia ⁽²⁾ competenza concorrente e quindi oltre al rispetto dei limiti delle materie esclusive, essa ha potestà di emanare norme legislative nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 405 del 1988 trasferisce l'esercizio di tutte le funzioni amministrative inerenti la materia, a eccezione di quanto concerne il personale insegnante, che rimane alle dipendenze dello Stato fino al 1996.

Immediatamente dopo l'emanazione del decreto del 1988 si avvia una intensa fase legislativa intesa a dotare la Provincia di tutti quegli strumenti e organismi indispensabili all'esercizio delle proprie funzioni e in qualche modo a creare, pur in modo graduale, un sistema coerente con l'ordinamento provinciale. Nel corso degli anni 1989 e 1990 vengono emanate tre leggi essenziali a questo scopo. Si tratta della legge provinciale che istituisce la Sovrintendenza scolastica provinciale, in luogo del Provveditorato agli studi, e inquadra il personale non docente nel ruolo del personale provinciale, quella per l'istituzione dell'Istituto provinciale di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi quale ente funzionale della Provincia dotato di personalità giuridica, la legge provinciale sull'autonomia delle scuole e gli organi collegiali ⁽³⁾. Tale disciplina trovava

(1) Si tratta del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 405 "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino Alto-Adige in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Trento" modificato da ultimo col decreto legislativo 19 novembre 2003, n. 346 (in *G.U.* 23 dicembre 2003, n. 297).

(2) Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige" (in *G.U.* 20 novembre 1972, n. 301), modificato da ultimo dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

(3) Sono la legge provinciale 28 agosto 1989, n. 6 "Amministrazione amministrativa

origine da una precisa volontà politica volta a creare in ambito provinciale l'impianto strutturale essenziale al funzionamento della scuola. In tale disegno rientrava anche l'attribuzione di forme più ampie di autonomia alle unità scolastiche, principalmente nell'ottica di rendere più tempestiva la possibilità di intervenire in taluni settori di spesa che ben si confacevano al contesto scolastico, sgravando l'ente locale da una serie di incombenze di gestione diretta. La legge provinciale sull'autonomia delle scuole intendeva anche raccogliere le elaborazioni che erano intervenute a livello nazionale in materia, che avevano alimentato un interessante dibattito sfociato in una conferenza nazionale sulla scuola che indicava la strada di una "modifica del ruolo dell'ente pubblico in rapporto alla scuola riducendo il peso delle responsabilità gestionali dirette del servizio scolastico ed enfatizzando il ruolo politico di definizione degli obiettivi, delle regole, degli standard nonché del controllo e della verifica della qualità dei risultati. La più ampia autonomia da riconoscere alle scuole aveva il fine di conferire al sistema maggiore flessibilità e dunque una migliore capacità di adattamento alle nuove domande di formazione che la società esprimeva" (4).

Il dibattito avviato a livello statale non ha trovato riscontro in termini giuridici per lunghi anni, ma ha sicuramente reso possibile l'evoluzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui oggi discutiamo.

Per quel che riguarda la Provincia di Trento la competenza concorrente non ha consentito di procedere con forte decisione al conferimento di importanti ambiti di autonomia alle proprie scuole ma ha in ogni caso permesso di attribuire loro già dal

provinciale in materia di istruzione" (in *B.U.* 5 settembre 1989, n. 39), la legge provinciale 15 maggio 1990, n. 15 "Disciplina dell'Istituto provinciale di ricerca, aggiornamento e sperimentazione educativi per la Provincia di Trento" (in *B.U.* 15 maggio 1990, n. 24) tra i cui organi è compreso un Consiglio di amministrazione e il direttore, la legge provinciale 9 novembre 1990, n. 29 "Norme in materia di autonomia delle scuole, organi collegiali e diritto allo studio" (in *B.U.* 20 settembre 1990, n. 52, suppl. ord.).

(4) Dalla relazione al disegno di legge provinciale n. 98 del 1990 in materia di autonomia delle scuole.

1990 una maggiore autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria, ad esempio conferendo alle stesse i finanziamenti per le spese di funzionamento e investimento. Il consolidamento e l'attribuzione delle varie autonomie e in particolare dell'autonomia finanziaria ha rappresentato per la Provincia la possibilità di meglio identificare la natura delle scuole provinciali, non più o non solo, parzialmente, scuole organo dello Stato, ma soggetti integrati in un ben definito contesto ordinamentale la cui organizzazione, quella provinciale, non necessariamente poteva riferirsi alle regole statali applicate fino a quel momento.

In ogni caso, peraltro, anche in conseguenza del limite della competenza concorrente, la Provincia autonoma di Trento ha sempre operato in parallelo con l'evoluzione della materia a livello statale, elaborando progetti che garantissero l'unitarietà del sistema, salvo l'introduzione di quelle particolarità assolutamente caratteristiche del territorio provinciale.

2. L'autonomia scolastica in Provincia di Trento dopo la legge n. 59 del 1997

L'articolo 21 della legge 59 del 1997 costituisce un punto di arrivo nella legislazione concernente la materia dell'autonomia scolastica, in quanto individua alcuni principi a fondamento della sua attuazione, che non furono esplicitati con altrettanta chiarezza in precedenti bozze normative. Per fare solo un esempio, i vari progetti che si susseguirono non davano per scontata l'attribuzione della personalità giuridica a tutte le scuole, e ciò costituiva un limite anche alla potestà legislativa provinciale, come già nel 1990 era stato sostenuto dagli uffici ministeriali.

Al comma 20 dell'articolo sopraddetto il legislatore sancisce che “[...] le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano disciplinano con propria Legge la materia di cui al presente articolo, nel rispetto e nei limiti dei propri Statuti e delle relative norme di attuazione”.

Sulla base di tale comma la Provincia ha potuto procedere a una sostanziale modifica della legge 29 del 1990. L'ente autonomo aveva in verità avviato già dal 1994 un'ampia fase di consultazione del mondo della scuola e attivato un comitato per la definizione di proposte e la raccolta di materiali che potessero venire utilizzati nell'elaborazione di uno specifico disegno di legge provinciale di fonte giuntale. Peraltro il disegno di legge, pur depositato e discusso in seno alla competente commissione provinciale, assieme ad altri espressione di diverse sensibilità politiche, venne di fatto trasfuso, per motivazioni contingenti, negli articoli 83 e 85 della legge n. 10 del 1998 ⁽⁵⁾.

La riduzione di un disegno di legge organico sostanzialmente ad un unico articolo ha comportato la redazione di un testo limitato all'affermazione dei principi essenziali, con il diretto rinvio ad alcuni commi dell'articolo 21 della citata legge n. 59 del 1997 per quanto riguarda in particolare l'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo e con la previsione dell'emanazione di regolamenti attuativi. I principi enunciati nella legge provinciale trovano riscontro, quindi, anche nella normativa statale e sono: attribuzione della personalità giuridica e della piena autonomia a tutte le istituzioni scolastiche da attribuire gradualmente in relazione alla predisposizione di piani di dimensionamento delle stesse (ciò non aveva costituito una condizione essenziale per precedenti fasi dell'elaborazione del testo), l'attribuzione della dirigenza scolastica ai capi d'istituto, la necessità di formazione e aggiornamento del personale della scuola in relazione ai mutamenti intervenuti e l'avvio della valutazione del sistema. È necessario a questo punto osservare in via generale che si tratta di una personalità giuridica limitata rispetto al significato giuridico comune di tale istituto, posto che le istituzioni scolastiche non possono, ad esempio, assumere liberamente e in via assoluta il proprio personale che è soggetto a regole e graduatorie definite

(5) La legge provinciale n. 29 del 1990 è stata modificata con gli articoli 83 e 85 della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10 concernente "Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998" (in *B.U.* 15 settembre 1998, n. 38, suppl. n. 1).

da soggetti altri, né possono scegliere ed acquisire direttamente il proprio patrimonio immobiliare, onere che grava su Province e Comuni.

Per quello che riguarda le peculiarità della legge provinciale in materia, l'articolo 1 stabilisce che "l'autonomia delle istituzioni scolastiche si inserisce nel processo di riorganizzazione dell'intero sistema formativo e che restano fermi i livelli unitari statali e provinciali di fruizione del diritto allo studio." Al fine del dimensionamento delle istituzioni scolastiche e della razionalizzazione della rete scolastica è prevista l'adozione di un quadro provinciale dell'offerta scolastica per la migliore distribuzione delle scuole sul territorio, secondo parametri che tengano conto delle peculiarità ambientali e sociali locali, delle minoranze linguistiche presenti sul territorio, favorendo la costituzione di istituti comprensivi e di istituti secondari di diverso ordine e grado." L'attuazione degli interventi di programmazione, poi, deve essere coordinata con quella di pianificazione delle scuole materne (che in Provincia non rientrano nei circoli didattici, ma costituiscono tuttora un sistema a sé stante) e della formazione professionale ⁽⁶⁾. Il fatto che il personale insegnante è dipendente provinciale e che alla Provincia spetta la definizione degli organici costituisce senz'altro un ulteriore elemento di impatto nell'organizzazione del servizio che incide direttamente anche nelle scelte di programmazione dell'offerta. La possibilità in ambito provinciale di procedere attraverso valutazioni poste in capo ad un unico centro di responsabilità, la Giunta provinciale, diversamente da quanto accade nel restante territorio nazionale dove il dimensionamento è di competenza regionale e il personale è gestito dall'amministrazione statale, consente di procedere con una visione di insieme che dovrebbe favorire la migliore utilizzazione delle risorse e sostenere la qualità dell'offerta.

Per quanto riguarda la valutazione del sistema scolastico va detto che già nel 1990 veniva istituito il Comitato provinciale di valutazione del sistema scolastico, esteso dall'autonomia del

(6) Vedi l'articolo 1 della legge provinciale 29 del 1990 in esame.

1998 anche al sistema formativo, nell'intento di creare una delle condizioni per un'effettiva integrazione tra sistema dell'istruzione e sistema della formazione. Tale Comitato ha iniziato da subito a operare e ha prodotto nel corso degli anni diversi rapporti sullo stato dell'istruzione, delle politiche scolastiche e dell'impatto delle normative nella Provincia. I suoi compiti sono stati ampliati anche nel senso di mettere a disposizione della Giunta provinciale "gli indicatori di qualità ed efficienza per la predisposizione del quadro dell'offerta scolastica e formativa nonché per la valutazione dei risultati delle attività realizzate dai singoli istituti e per verificare gli scostamenti tra risultati e obiettivi."

Per l'attribuzione della dirigenza scolastica il corso concorso, mutuato dalla normativa statale, verteva oltre che "sulle materie individuate a livello nazionale anche sulla legislazione e l'organizzazione scolastica locale, sull'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige nonché su una delle lingue straniere insegnate nelle scuole della Provincia." L'accertamento della conoscenza di una lingua straniera anche per il personale dirigente scolastico viene motivato con l'entrata in vigore nel 1997 della legge provinciale n. 11 che introduce l'insegnamento obbligatorio della lingua tedesca dalla prima elementare e di un'ulteriore lingua straniera, di norma l'inglese, dalla prima media.

Infine serve ricordare in relazione all'esame della legge n. 29, come modificata nel 1998, che essa prevede l'adozione da parte delle istituzioni scolastiche del progetto d'istituto – e non del piano dell'offerta formativa – del Regolamento d'istituto e della Carta dei servizi.

Al fine del controllo la legge prevede, in luogo di revisori dei conti, un nucleo di controllo per il riscontro della gestione finanziaria, amministrativa e patrimoniale delle istituzioni scolastiche.

3. I regolamenti dell'autonomia

I regolamenti attuativi della legge provinciale n. 29 del 1990 riguardano la disciplina dell'attribuzione della dirigenza scolastica, del dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e infine della contabilità⁽⁷⁾.

Con il regolamento sul dimensionamento viene esplicitato il forte legame con il territorio che le scelte di distribuzione dell'offerta formativa devono implicare. Tra le finalità si afferma infatti che il raggiungimento delle dimensioni ottimali delle istituzioni scolastiche, oltre a essere presupposto per l'attribuzione della personalità giuridica, è volto alla realizzazione di condizioni organizzative e didattiche di stabilità, al fine di agevolare l'esercizio del diritto all'istruzione e lo sviluppo culturale della comunità. La fissazione di parametri dimensionali è finalizzata anche ad offrire una pluralità di scelte formative in grado di tener conto e di soddisfare le esigenze sociali, ambientali, culturali e delle minoranze linguistiche della comunità locale, a favorire il rapporto tra istituzioni scolastiche autonome, scuole materne, enti e centri di formazione professionale, università, agenzie formative, ad assicurare alle istituzioni scolastiche autonome la necessaria capacità di confronto, interazione e negoziazione con gli enti locali, le istituzioni, le organizzazioni sociali e le associazioni operanti nel territorio. Tutto ciò può essere favorito anche attraverso la stipula dei "patti territoriali"⁽⁸⁾ fra vari soggetti pubblici e privati, al fine

(7) Decreto del Presidente della Giunta provinciale 18 ottobre 1999, n.12-11/Leg. (in *B.U.* 30 novembre 1999, n. 53); decreto del Presidente della Giunta provinciale 18 ottobre 1999, n. 13-12/Leg. (in *B.U.* 7 dicembre 1999, n. 54) e decreto del Presidente della Giunta provinciale 19 luglio 2000, n. 18-36/Leg. (in *B.U.* 22 agosto 2000, n. 35 – suppl. n. 1)

(8) Sono previsti dalla legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4 concernente "Nuova disciplina della programmazione di sviluppo e adeguamento delle norme in materia di contabilità e di zone svantaggiate" (in *B.U.* 16 luglio 1996, n. 32) quali strumenti di programmazione e sviluppo del territorio locale ed ecosostenibile e possono essere promossi da enti locali, dalla Provincia, da parti sociali, da soggetti pubblici e privati per realizzare il migliore coordinamento e raccordo fra gli interventi di una pluralità di soggetti pubblici.

dell'elaborazione di strategie unitarie di sviluppo e del conseguimento di obiettivi didattico-pedagogici integrati, mediante l'inserimento dei giovani in una comunità idonea a stimolare la capacità di apprendimento e di socializzazione ⁽⁹⁾.

Al fine del dimensionamento vengono individuati ambiti territoriali diversi tra scuola elementare e secondaria di primo grado, e scuola secondaria di secondo grado, nonché parametri ottimali, ai quali peraltro è possibile derogare in presenza di minoranze linguistiche e di particolari condizioni di isolamento territoriale. Per l'adozione del quadro dell'offerta scolastica la Giunta provinciale provvede previa consultazione del Consiglio provinciale dell'istruzione e attraverso conferenze territoriali alle quali partecipa un rappresentante per ogni Comune, comprensorio, istituzione scolastica interessati. Infine, in connessione alla programmazione della rete scolastica, spetta alla Giunta provinciale individuare i criteri per la determinazione dell'organico funzionale.

L'adozione del primo quadro provinciale ha comportato una forte diminuzione delle direzioni scolastiche passate da 135 a circa 90 dirigenze, ha dato un forte impulso alla costituzione di istituti comprensivi, inclusa l'istituzione di un istituto comprensivo di tutti i gradi di scuola, e ha mantenuto una parte assolutamente residuale di direzioni didattiche nelle zone a più alta densità di popolazione.

Passando all'esame del regolamento concernente le norme per l'autonomia delle istituzioni scolastiche appare subito evidente che esso ricalca fedelmente l'impianto del regolamento statale, salvo che per quegli aspetti che più fortemente caratterizzano la Provincia, sia rispetto all'attenzione al contesto socioculturale, sia più direttamente rispetto alla normativa in vigore. La scelta della Provincia è stata, infatti, di introdurre nel proprio regolamento quei riferimenti indispensabili a sottolineare la peculiarità della scuola trentina e anche a raccordare la disciplina d'altre materie, precedente al regolamento stesso, che andava a intrecciarsi con l'evoluzione giuridica del sistema sco-

(9) Vedi l'articolo 1 del d.P.Gp. 12-11/leg del 1999.

lastico.

Volendo evidenziare gli aspetti di diversità salienti rispetto al regolamento statale, di rilievo appare l'enunciazione contenuta nel regolamento trentino della costituzione da parte della Provincia, al fine della qualificazione e dello sviluppo del sistema scolastico e formativo, di "un sistema integrato al quale concorrono le istituzioni scolastiche a carattere statale, le scuole paritarie, le strutture e gli enti provinciali operanti in materia d'istruzione e formazione. Inoltre viene promosso il coordinamento delle iniziative, sostenendo la libertà di scelta e la responsabilità delle famiglie nell'educazione dei figli". Questo enunciato ha costituito motivo di forte discussione in ambito scolastico per il riferimento anche alle scuole private; la Provincia ha peraltro sempre sostenuto che tali scuole non potevano considerarsi avulse dal sistema, ma erano in qualche modo da considerarsi pubbliche nel momento in cui accettavano il rispetto di regole provinciali inerenti il funzionamento, gli insegnamenti, la libertà di iscrizione e accesso, la formazione di organismi collegiali, come garanzia delle scelte delle famiglie⁽¹⁰⁾. E del resto il regolamento dell'autonomia prevede che tali scuole adeguino il loro ordinamento a quanto stabilito nel regolamento stesso in relazione alla determinazione dei curricula e all'armonizzazione con le disposizioni relative all'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo nonché alle iniziative finalizzate all'innovazione.

Importante è anche nel regolamento provinciale dell'autonomia, nuovamente, il richiamo al territorio; le istituzioni scolastiche infatti interagiscono tra loro e con gli enti locali e la loro autonomia si concretizza attraverso interventi adeguati ai diversi contesti, alle attese delle famiglie e all'integrazione con le comunità locali.

(10) In proposito va detto che con il Capo III della legge 29 del 1990, citata, la Provincia ha attivato l'erogazione di interventi sia a favore degli alunni sia delle scuole già legalmente riconosciute, parificate e pareggiate, purché accettassero di rispettare alcuni requisiti, ulteriori rispetto a quelli richiesti per il riconoscimento, atti a garantire condizioni di accesso generalizzate. Nella Provincia di Trento tali scuole corrispondono circa al tre per cento del totale.

Nel regolamento provinciale le istituzioni scolastiche adottano il progetto d'istituto che deve essere coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi e riflettere le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale. Esso è approvato dal Consiglio d'istituto, sulla base, per quanto riguarda gli aspetti di programmazione dell'azione educativa, delle proposte del collegio dei docenti e tenendo conto delle proposte delle associazioni dei genitori e degli studenti. Il progetto d'istituto quindi costituisce uno strumento non solo per elaborare e rendere nota l'offerta formativa dell'istituzione scolastica, ma soprattutto è la carta attraverso la quale ogni scuola esplicita la propria identità culturale e progettuale e in quanto tale costituisce il documento fondamentale per la definizione delle scelte educative curricolari ed extracurricolari, organizzative, d'utilizzo delle risorse, per il coinvolgimento delle famiglie nell'attività della scuola.

Gli articoli dedicati ai vari tipi di autonomia si differenziano tra l'altro da quelli del regolamento statale perché esplicitano le finalità alle quali concorrono le istituzioni scolastiche. L'autonomia didattica, ad esempio è volta "al perseguimento degli obiettivi, indirizzi e standard educativi e formativi del sistema scolastico nel rispetto della libertà d'insegnamento e d'apprendimento, della libertà di scelta delle famiglie e del diritto ad apprendere"; l'autonomia organizzativa è finalizzata al "raggiungimento di un adeguato grado di efficienza ed efficacia del servizio scolastico, mediante la flessibilità, l'integrazione delle risorse, la diversificazione dei servizi erogati, l'introduzione di nuove tecnologie e il coordinamento con il contesto territoriale"; l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo è volta a qualificare l'offerta formativa e quindi non può essere fine a se stessa; si realizza anche attraverso scambi e informazioni tra i soggetti competenti in materia d'istruzione e formazione a livello provinciale, nazionale, comunitario e sovranazionale. Queste specificazioni, che potrebbero apparire limitative dell'autonomia, poiché la inseriscono in un quadro prestabilito, derivano dalla necessità di esplicitare che le istituzioni scolastiche autonome si collocano in un contesto composto di complessità

e autonomie diverse, con le quali esse sono tenute a rapportarsi. Indicare puntualmente le finalità dell'autonomia non era inteso come una limitazione della stessa, ma come la necessità di definirne l'effettiva portata, a fronte di concezioni spesso contrapposte e contraddittorie.

Passando a esaminare alcune peculiarità dell'autonomia didattica, il regolamento provinciale prevede l'emanazione di apposite direttive per coordinare con gli obiettivi e gli strumenti di programmazione provinciali nonché con gli interventi in materia di attività educative e culturali locali, di addestramento e formazione professionale e lavoro le iniziative delle istituzioni scolastiche volte alla progettazione e realizzazione di percorsi integrati tra diversi sistemi formativi e alla progettazione di percorsi educativi e formativi per adulti ⁽¹¹⁾, qualora comportino oneri a carico dei bilanci delle scuole o della Provincia. Sarebbe apparsa incongrua con qualsiasi regola di buona amministrazione la sovrapposizione e moltiplicazione d'interventi a fronte di un unico soggetto finanziatore, posta l'esistenza di una disciplina consolidata nelle predette materie.

Nell'ambito dell'autonomia organizzativa appare interessante rilevare la possibilità per le istituzioni scolastiche di stipulare accordi e convenzioni con altri soggetti del sistema formativo per realizzare iniziative di carattere educativo, formativo e sportivo, con enti e istituzioni pubblici e privati o con associazioni per acquisire o per fornire particolari servizi, con gli enti locali per disciplinare la gestione e l'erogazione di servizi. Tale facoltà peraltro, anche se in forma più limitata, era prevista già dal 1990, ma era stata scarsamente utilizzata dalle istituzioni scolastiche perché considerata uno strumento di difficile gestione, soprattutto in assenza di personalità giuridica.

Nella progettazione e realizzazione delle attività di ricerca,

(11) L'articolo 9 del regolamento provinciale dell'autonomia, citato, prevede che le istituzioni scolastiche possano attivare corsi a favore degli adulti per il conseguimento del titolo di studio nonché per esigenze di alfabetizzazione degli stranieri; tali "iniziative devono essere realizzate in coordinamento e ad integrazione delle attività di educazione permanente attuate da altri soggetti presenti sul territorio e rientrare negli obiettivi della programmazione fissati dalla Giunta provinciale".

sperimentazione e sviluppo le istituzioni scolastiche devono tenere conto delle attività programmate dall'Istituto provinciale per la ricerca, aggiornamento e sperimentazione educativi ed avvalersene in via principale, così come di quelle realizzate dall'Università degli studi di Trento e da altri istituti di ricerca presenti sul territorio.

Il regolamento provinciale dell'autonomia disciplina anche le reti tra scuole – ma non prevede la possibilità di costituzione con altri soggetti – che possono avere ad oggetto attività didattiche, di ricerca, formazione e aggiornamento, di amministrazione e contabilità in un'ottica di attivazione di centri di servizio comuni o di acquisto di beni e servizi, ferma restando però l'autonomia dei singoli bilanci.

Per quanto riguarda i curricoli il regolamento fa rinvio a quelli definiti dallo Stato, fatta salva peraltro la normativa sull'insegnamento di due lingue straniere nella scuola dell'obbligo, di cui una è il tedesco, e della lingua ladina, fino a quando la Provincia non disciplini con propria legge la materia.

Di rilievo è anche l'articolo che introduce la possibilità di avviare iniziative finalizzate all'innovazione. Al fine del riconoscimento delle iniziative il regolamento prevedeva l'acquisizione dell'intesa del Ministero dell'istruzione, come stabilito dalle norme di attuazione sull'ordinamento scolastico ai fini dell'autorizzazione delle sperimentazioni, prima della loro ultima modifica. All'articolo 11 è stata data applicazione con la sottoscrizione nel 2002 del protocollo MIUR/PAT che consente l'introduzione, con opportuni adattamenti e in modo graduale, di alcune delle prospettive contenute nella riforma di cui alla legge n. 53 del 2003 e in particolare di rafforzare l'integrazione tra istruzione e formazione, di attivare un tempo scuola su base annuale, di ampliare la flessibilità curricolare ⁽¹²⁾.

(12) La legge 28 marzo 2003, n. 53 concerne "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale" (in *G.U.* 2 aprile 2003, n. 77). Il protocollo MIUR/PAT è stato sottoscritto il 12 giugno 2002 e successivamente integrato il 29 luglio 2003, a seguito dell'accordo quadro Stato-Regioni del 19 giugno 2003, volto a garantire la frequenza d'attività formative dopo l'assolvimento di otto anni d'istruzione, a seguito dell'abrogazione con la legge 53 del 2003 dell'estensione dell'ob-

Infine, tra le competenze escluse delle istituzioni scolastiche va fatto cenno al conferimento delle supplenze annuali e temporanee fino al termine delle attività didattiche alle quali, per motivi di efficacia ed economicità di gestione, provvede direttamente la Sovrintendenza scolastica.

Nel luglio 2000 è anche entrato in vigore il regolamento provinciale di contabilità che prevede tra gli allegati del bilancio annuale di previsione la redazione del programma di gestione, contenente i criteri per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa nonché gli interventi e gli obiettivi che s'intendono perseguire nell'anno finanziario. Ai sensi dell'articolo 14 del regolamento per l'autonomia, le istituzioni scolastiche provvedono all'amministrazione, alla gestione del bilancio e dei beni in conformità a quanto stabilito dalla disciplina provinciale sul bilancio e la contabilità, nonché sull'attività contrattuale. Tale disciplina rende omogenea e funzionale la gestione delle istituzioni scolastiche all'ordinamento provinciale nelle predette materie, posto che a livello statale vigono in materia di contabilità e contratti regole in parte incompatibili.

Per favorire la più ampia applicazione dell'autonomia da parte delle istituzioni scolastiche sono state introdotte anche altre disposizioni che consentono il supporto finanziario di quelle attività progettate dalle scuole o realizzate direttamente dalla Provincia, che più siano in grado di incidere sull'evoluzione del sistema in un'ottica di qualità, ad esempio per favorire l'applicazione dell'autonomia e le iniziative di innovazione, l'introduzione dello studio delle nuove tecnologie e delle lingue straniere, per prevenire il disagio e l'abbandono.

4. La riorganizzazione delle strutture e degli organismi del sistema scolastico provinciale

Vale qui la pena tracciare brevemente un quadro dell'organizzazione dell'apparato amministrativo provinciale a seguito

bligo scolastico per nove anni.

dell'entrata in vigore della legge sull'autonomia delle istituzioni scolastiche del 1998. Al momento della sua entrata in vigore era palese che essa costituiva il primo elemento di una riorganizzazione del sistema nel suo complesso, a partire dalle strutture amministrative, dagli organi collegiali e dagli organismi deputati al sostegno dell'attività didattica, dalla ridefinizione dei curricula, fino alla strutturazione degli edifici scolastici. La Provincia ha provveduto a riorganizzare le proprie strutture e a ridefinire le funzioni d'alcuni soggetti del sistema.

A tal fine è stata istituita l'Agenzia provinciale per l'istruzione (Sovrintendenza scolastica provinciale) con compiti di gestione del personale insegnante e di vigilanza sulla scuola, soggetto che gode di autonomia amministrativa e contabile. È stata affidata al Servizio Istruzione la programmazione e l'organizzazione del sistema scolastico a supporto delle attività della Giunta provinciale e in particolare per la determinazione degli indirizzi per l'attuazione dell'autonomia scolastica, la programmazione e la pianificazione dell'offerta scolastica, la determinazione degli organici. Il tutto viene coordinato da un dipartimento.

Successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 233 del 1999 il Consiglio scolastico provinciale è stato sostituito dal Consiglio provinciale dell'istruzione quale organo consultivo della Provincia tenuto a esprimere pareri obbligatori sugli atti di indirizzo e di programmazione, tra l'altro, in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, di attuazione delle innovazioni ordinamentali, di distribuzione dell'offerta formativa, attuazione degli organici funzionali d'istituto; esercita, inoltre, su richiesta della Provincia, competenze consultive e a supporto di ulteriori tematiche quali la continuità, l'integrazione degli alunni handicappati, l'orientamento, il monitoraggio.

L'istituto provinciale per la ricerca, l'aggiornamento e la sperimentazione educativi è stato riformato con la legge provinciale n. 1 del 2001 la quale dispone che esso svolge "attività di studio, di ricerca e documentazione nell'ambito pedagogico, didattico e formativo a sostegno dell'innovazione e dell'auto-

nomia scolastica, con lo scopo di supportare le attività delle istituzioni scolastiche autonome, delle reti e dei consorzi di scuole, del comitato di valutazione, delle strutture provinciali". Su richiesta può svolgere altresì attività di formazione delle scuole, compresi i nidi, le scuole materne e quelle di formazione professionale.

Del Comitato provinciale di valutazione del sistema scolastico e formativo si è detto; serve ancora rilevare che la valutazione congiunta di istruzione e formazione trova fondamento anche nella situazione scolastica provinciale dove è stato possibile assolvere all'obbligo scolastico di cui alla legge n. 9 del 1999 e alla legge n. 30 del 2000 anche nei percorsi della formazione professionale, posto che essi presentavano già fin dal 1994 contenuti culturali comparabili a quelli dei primi due anni della scuola secondaria.

5. Le riforme più recenti: alcune osservazioni minimali

A questo punto, merita accennare a qualche riflessione sul possibile impatto che potrebbero produrre alcune nuove disposizioni entrate in vigore successivamente alla legge e al regolamento provinciale in materia d'autonomia delle istituzioni scolastiche. Ci si riferisce alla modifica al Titolo V della Costituzione⁽¹³⁾, alla già citata legge n. 53 del 2003, nonché alla modifica del 2003 alle norme d'attuazione sull'ordinamento scolastico per la Provincia di Trento.

Come noto, la modifica del Titolo V conferisce garanzia costituzionale all'autonomia delle istituzioni scolastiche la cui disciplina sembrerebbe rientrare nell'ambito della definizione delle norme generali sull'istruzione e quindi di competenza esclusiva dello Stato; viene peraltro da chiedersi, anche alla luce

(13) Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione (in *G.U.*, 24 ottobre 2001, n. 248); legge 28 marzo 2003, n. 53 "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale" (in *G.U.*, 2 aprile 2003, n. 77).

del verificarsi di una situazione di trasversalità nella ripartizione delle materie tra Stato e Regioni se esista, comunque, per queste ultime la possibilità di incidere e quanto a fondo su tale autonomia; e ancora quali limiti potranno porsi alla Provincia all'eventuale revisione della propria disciplina nella materia.

La legge n. 53 del 2003, pur definendo le norme generali sull'istruzione, interviene in modo eterogeneo su numerose materie rendendo difficile e forse a volte incerta l'individuazione della delimitazione di competenze. Essa, poi, sembra rovesciare alcuni dei presupposti della normativa sull'autonomia delineando, ad esempio, un sistema d'istruzione basato sul diritto-dovere piuttosto che sull'obbligo, non prevedendo più l'organico funzionale, ma quello d'istituto o, ancora, modificando l'attuale rapporto tra istruzione e formazione e incidendo sull'organizzazione dell'insegnamento e quindi, potenzialmente, sull'impianto dell'autonomia didattica. Appare allora scontata la necessità di verificare se l'impianto dell'autonomia attualmente in vigore è coerente con gli enunciati della riforma e in particolare se la concezione di scuola che traspare dalla normativa sull'autonomia e che coinvolge anche le prerogative di Regioni ed enti locali si concilia con il dettato della legge n. 53. Accennando alla recente modifica alle norme di attuazione in materia di ordinamento scolastico, che consente alla Provincia di esercitare la propria attività legislativa e amministrativa con minori vincoli nei confronti dello Stato, ci si può chiedere in quale modo essa possa incidere sulla normativa dell'autonomia; il fatto che alcuni istituti, ad esempio l'attivazione delle iniziative di innovazione, la contrattazione per il personale, la definizione dei curricoli, non debbano più essere sottoposti al preventivo parere, anche vincolante, dello Stato può senz'altro contribuire a dare completezza e incisività alle scelte delineate dalla legislazione provinciale vigente.

6. Conclusioni

Il quadro tracciato permette di rendersi conto dei numerosi e

significativi cambiamenti introdotti nella normativa scolastica negli ultimi anni. Anche la Provincia di Trento, nell'esercizio della propria autonomia ha intrapreso la strada dell'innovazione, differenziandosi, in parte, degli orientamenti statali nella materia. Le scuole hanno dato avvio a una fase, anche discussa e problematica, di concreto rinnovamento, che sicuramente propone oggi un modello diverso e in parte consolidato d'autonomia scolastica.

Peraltro credo sia necessario chiedersi fino a che punto le norme sull'autonomia hanno trovato completa applicazione nella concretezza della programmazione delle istituzioni scolastiche, se esse hanno esplicitato tutte le potenzialità del dettato normativo, se esse sono state efficaci nell'evoluzione del sistema verso un innalzamento della qualità ed un miglioramento del servizio scolastico.

Ritengo ci si debba chiedere se non sia necessario verificare se effettivamente i contenuti della legge e dei regolamenti dell'autonomia, il linguaggio utilizzato e poi l'applicazione, rispondono pienamente alle esigenze e alle potenzialità che la scuola autonoma può esprimere, in rapporto con il territorio e i soggetti pubblici e privati che su di esso insistono, in un dialogo costante con le famiglie.

Forse è possibile discutere ancora per esplicitare meglio gli spazi dell'autonomia, alla luce dell'evoluzione normativa in corso, delle esperienze in atto, delle rigidità riconosciute e delle potenzialità inesplorate, in un'ottica di semplificazione e trasparenza al fine dell'erogazione di un servizio pubblico che possa effettivamente rispondere alle sfide di una società sempre più complessa, tecnologica, multietnica, globalizzata.