

## **Il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale nella scuola dell'autonomia.**

Il concetto di sussidiarietà ha carattere interdisciplinare e si trova costantemente riproposto in ambito giuridico, storico e sociale, nel diritto nazionale come in quello comunitario. Il termine deriva dal latino *subsidium* e nell'antichità era legato ai Romani e alla loro terminologia militare: le truppe sussidiarie o ausiliarie stavano dietro al fronte e intervenivano in caso di necessità; avevano quindi il compito di supportare l'esercito che combatteva in prima linea.

In filosofia il concetto viene introdotto nei pensieri di Aristotele e San Tommaso: il primo propone un'organizzazione sussidiaria dei rapporti tra governo e cittadini nel momento in cui delimita i compiti della *Polis*, riconoscendo un margine di autonomia alle comunità inferiori<sup>1</sup>; San Tommaso considera il potere politico come funzionale alla società e inserisce il concetto di sussidiarietà legandolo alla concezione del bene comune, come risultato di una pluralità di apporti in un contesto comunitario, solidaristico e non conflittuale, all'interno del quale alla personalità umana è offerta la possibilità di svilupparsi; le sovrastrutture sociali, ed in particolar modo le istituzioni che detenevano il potere politico, erano legittime soltanto nella misura in cui *aiutassero* il singolo a realizzare quegli obiettivi che esso non era capace di perseguire autonomamente.

Si può affermare che il principio di sussidiarietà, plasmato dal pensiero greco, sviluppatosi nell'ambito del pensiero cattolico e della Dottrina Sociale della Chiesa, costituisce il cardine delle relazioni fra enti pubblici territoriali e Stato e si è sempre preoccupato di regolare i rapporti tra lo Stato e la società in tutte le sue singole "categorie", abbracciando col tempo tutte le forme associative.

Questo principio è stato riconosciuto nel Trattato di Maastricht e costituisce una

---

<sup>1</sup> Aristotele, La Politica, Libro I

importante delimitazione tra il campo di azione delle istituzioni comunitarie e quelle nazionali; la Comunità deve intervenire solo quando gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati dai singoli Stati membri e trovano dunque una realizzazione piena a livello comunitario. Il principio, quindi, comporta che le decisioni devono essere adottate al livello più basso possibile e che solo per validi motivi esse possano essere prese a livelli più alti.

Il principio di sussidiarietà si è elevato a principio di rango costituzionale con la legge del 2001, che riforma il Titolo V della Parte II della Costituzione, di interesse generale. Sussidiarietà orizzontale e verticale: il principio di sussidiarietà si esprime attraverso i due concetti di sussidiarietà orizzontale e verticale. La sussidiarietà verticale esprime la relazione tra i diversi livelli di governo e si esplica tramite un intervento sussidiario degli enti superiori rispetto a quelli inferiori: gli organismi superiori intervengono quando quelli inferiori non riescono a operare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e hanno pertanto necessità di un sostegno. La sussidiarietà orizzontale esprime una relazione tra componenti che stanno sullo stesso piano e cooperano per una più semplice ed efficace gestione delle criticità. Il principio di "sussidiarietà orizzontale" trova la sua compiuta formulazione nell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione riformato dalla legge cost. n.3/2001, nel quale si legge: "Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività.

Il principio di sussidiarietà si esprime innanzitutto attraverso il "decentramento amministrativo"; quest'ultima espressione si rifà all'art. 5 della Costituzione e prevede che lo Stato assicuri il più ampio decentramento adeguando la sua legislazione alle esigenze dell'autonomia garantendo al contempo la c.d. "trasparenza amministrativa" (Legge 7 agosto 1990 n. 241).

Autonomia, trasparenza e sussidiarietà sono dei concetti che troviamo ben evidenti nell'evoluzione normativa applicata alle istituzioni scolastiche negli ultimi 20 anni.

E' il DPR 8 marzo 1999 n. 275, il regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, a dare avvio a questo cambiamento epocale per la scuola;

il processo si è poi sviluppato attraverso il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, l'attribuzione dell'autonomia e il riconoscimento della personalità giuridica alla scuola, il conferimento della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto, mediante l'introduzione dell'Area V del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro. In questo nuovo scenario viene inquadrata diversamente anche la figura dei responsabili amministrativi, i quali acquistano la funzione direttiva a partire dal 1° settembre 2000. Dirigente Scolastico e Direttore SGA diventano le figure apicali di una scuola autonoma e hanno il compito di gestire una unità amministrativa che diviene "complessa" avendo però, nelle nuove prerogative legate al ruolo, una certa **autonomia finanziaria e funzionale**. Ovviamente l'autonomia a scuola non è solo amministrativa, ma anche didattica, in quanto la scuola, pur rispettando quello che è il quadro normativo di riferimento riguardo al percorso e al curriculum scolastico dello studente, ha i margini necessari di libertà per garantire una offerta formativa "personalizzata"; il documento principale di questa autonomia didattica è il PTOF, il piano triennale dell'offerta formativa, che rappresenta la carta d'identità della scuola. Ogni scuola propone attraverso il PTOF il programma di formazione curriculare; questo piano è elaborato, dal punto di vista didattico, dal Collegio dei Docenti, sulla base degli indirizzi generali di gestione e amministrazione, dettati dal Consiglio d'Istituto, che adotta il PTOF.

L'autonomia della scuola ha infine una "terza gamba", quella organizzativa, che si esplica attraverso le seguenti libertà:

- adattare il calendario scolastico alle proprie esigenze;
- possibilità di elaborare una programmazione pluriennale dell'orario del curriculum in non meno di cinque giorni settimanali e nel rispetto del monte ore annuale previsto per le singole discipline;
- impiegare in maniera flessibile i docenti;
- realizzare attività di ricerca, sperimentazione e sviluppo in maniera autonoma, secondo le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali che cooperano con la scuola per lo sviluppo di tali progetti.

Con la legge 107 del 2015 viene definita una nuova organizzazione sul territorio e un nuovo modo di gestire le risorse, valorizzando sia l'autonomia scolastica che la collaborazione e la condivisione propositiva; l'organizzazione si sviluppa attraverso le reti d'ambito che diventano un nuovo soggetto giuridico nel panorama dell'autonomia scolastica.



L'aggregazione per ambiti consente alle scuole di sviluppare nuove competenze, avvalendosi dell'esperienza delle altre scuole partecipanti alla rete; di superare e gestire al meglio le situazioni problematiche; di rafforzare e accrescere le competenze già presenti. Il punto di partenza dell'aggregazione è un "progetto condiviso" che si definisce in seno agli accordi di ambito e agli accordi di scopo; la legge 107/2015 prevede che attraverso questi accordi le scuole possano realizzare in comune una o più attività, rientranti nei rispettivi Piani dell'Offerta Formativa, allo scopo di accrescere la reciproca competenza innovativa scolastica.

Facendo sempre riferimento al principio di sussidiarietà applicato al mondo dell'istruzione all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione, si può constatare come la legge 107/2015 non faccia altro che sviluppare ulteriormente ciò che era già stato palesato negli anni precedenti: nel sistema dell'istruzione, le scuole sono i soggetti più vicini al cittadino ed è pertanto necessario, proprio in applicazione del principio di sussidiarietà e dell'autonomia funzionale riconosciuta, assegnare loro tutte le funzioni che esse sono in grado di svolgere adeguatamente, comprese quelle concernenti il servizio tecnico di istruzione. Viene però a sostituirsi la sussidiarietà

orizzontale a quella verticale: con la riforma costituzionale veniva salvaguardata, indipendentemente dalla scelta tra Stato, Regioni e Comuni ai fini dell'allocazione amministrativa delle funzioni in materia istruzione, l'autonomia funzionale tecnica di ciascuna istituzione scolastica quale ente inserito nel contesto territoriale e vicino ai bisogni dell'utenza. Istituito le reti d'ambito come soggetti a cui attribuire funzioni precedentemente gestite a livello territoriale da ciascuna istituzione scolastica, viene meno il principio di sussidiarietà verticale che ha rappresentato uno dei capisaldi del nuovo assetto di funzioni nella riforma costituzionale del 2001 a vantaggio di una rafforzata sussidiarietà orizzontale tra enti di pari grado.



Il passaggio dalla rete alla comunità di rete è comunque un processo che permette a un individuo o ad un gruppo di individui di migliorare attraverso la cooperazione; le istituzioni scolastiche non rimangono però isolate, in quanto molte reti prevedono la presenza

stabile degli enti locali che consentono di valorizzare il capitale sociale presente sul territorio e, inoltre, di associazioni, soggetti privati e aziende (questo aspetto previsto dalla legge 107/2015 interviene a sanare ciò che non era stato previsto con l'art. 7 del DPR 275/99, che aveva tipicizzato l'accordo di rete).

In conclusione, è necessario ribadire che attraverso il nuovo sviluppo dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale applicati al sistema istruzione si è arrivati a delineare un nuovo modello di "governance" delle Istituzioni scolastiche che non limita ma valorizza l'autonomia delle stesse in un contesto allargato. Gli strumenti dati dalla legge 107 come il PTOF, l'organico funzionale, i curricula personalizzati, la flessibilità, le reti, offrono alle scuole la possibilità di competere in maniera meno rigida per venire in contro alle esigenze dell'utenza, adattandosi alle dinamiche sociali in continua evoluzione.

In questo contesto il Dirigente ha nuove prerogative discrezionali, ma il suo principale ruolo è quello di garantire livelli unitari ed uniformi di fruizione del diritto all'educazione e all'istruzione, pur collegandolo alle dinamiche territoriali; il suo operato è oggetto di valutazione, sulla base di criteri standar stabiliti a livello nazionale tra i quali viene inserita la capacità di fare rete nel territorio.

Dott. Ivano Vacalebre

#### Riferimenti normativi

- Art. 7 DPR 275/99;
- Art. 70-71-72 legge 107/2015;
- Legge 7 agosto 1990 n. 241;
- Art. 118 Costituzionale novellato dall'art. 4 L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3;
- Art. 3B Trattato di Maastricht ( oggi art. 5 Trattato CE).