

Definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'Istruzione e dell'Istruzione e Formazione professionale: stato dell'arte e prospettive

ANNA POGGI¹

Tra i principali problemi della scuola italiana vi è indubbiamente quello della sua "riorganizzazione" interna ed esterna, che coinvolge il territorio. A tale proposito, è fondamentale prendere in considerazione il ruolo dello Stato (ed al suo interno della dinamica ministero centrale-articolazioni periferiche-agenzie, ecc.), il ruolo delle Regioni (quello che già hanno, quello che potrebbero avere), il ruolo degli enti locali e il ruolo delle scuole (l'autonomia). Nel contesto attuale tale problema non è più eludibile: Governo e Parlamento hanno già coraggiosamente intrapreso la strada della riforma degli ordinamenti (licei, istituti tecnici, ecc.) e cioè hanno già messo mano ad una delle due gambe del sistema, dando giustamente la priorità alla dimensione contenutistica. Hanno già con altrettanto coraggio intrapreso la strada della razionalizzazione della risorsa docente nella scuola. Ma ora occorre completare, mettendo mano all'altra gamba del sistema: la sua riorganizzazione centrale e territoriale.

1. Perché abbiamo bisogno di cambiare la gestione del nostro sistema scolastico: le disfunzioni dell'attuale modello di organizzazione centralizzato

La riforma nella riorganizzazione centrale e territoriale della scuola italiana è urgente sostanzialmente per due motivi.

Il primo motivo deriva dall'osservazione dei dati della realtà: nonostante l'im-

¹ Professore di Diritto Regionale presso l'Università degli Studi di Torino.

piego di non poche risorse (siamo in media con i Paesi OCSE almeno per l'investimento nel sistema di istruzione sub-universitario: la media OCSE è 3,9 in rapporto al PIL e noi siamo al 3,7) i risultati in termini di apprendimento dei 15enni sono scarsi; continuiamo ad avere un alto tasso di dispersione scolastica (20%) e anche di dispersione universitaria (calato dopo la triennializzazione dei diplomi ma comunque significativo). Ciò che è ancora più significativo è che dove si spende di più si ottengono generalmente i risultati meno brillanti. Tolte le Regioni a Statuto speciale (che come è noto costituiscono storia a se, sia per la differente competenza sull'istruzione, sia per le differenze di risorse di cui dispongono) il divario tra alcune Regioni italiane (non Nord-Sud) è notevole: a parità di risorse impiegate i risultati sono diversi.

Il secondo motivo è che bisogna cambiare l'organizzazione del sistema anche per evitare il fallimento delle riforme sugli ordinamenti, che debbono essere sorrette da un'organizzazione efficiente ed efficace quale non è la nostra in questo momento. Solo un esempio: se non ci si doterà in tempi rapidi di un sistema di valutazione efficace della funzione docente e delle scuole le famiglie continueranno a scegliere la scuola per i propri figli sulla base di indicatori estemporanei, e così lo sforzo di produrre indicazioni per percorsi scolastici più funzionali alle nuove esigenze, potrà essere in buona misura vanificato; ed ancora l'intento di ridare nuovo slancio all'istruzione tecnica potrebbe non raggiungere la finalità perseguita.

In altri termini gli obiettivi di sistema (rendere la nostra scuola più competitiva, e cioè dare più *chances* ai nostri studenti per renderli realmente cittadini del mondo; restituire alla scuola la funzione di ascensore di mobilità sociale) si realizzano in buona misura anche modificando un'organizzazione che ad oggi non ha consentito di raggiungerli in modo efficace. Tali obiettivi, in altri termini, non costituiscono una variabile indipendente dall'organizzazione del sistema: per fare una buona scuola non bastano buoni insegnanti.

Proprio perciò diviene ora fondamentale riflettere sulla macro-organizzazione e, in primo luogo, sull'asse delle trasformazioni che riguardano i ruoli dello Stato in quanto tale (nella sua organizzazione) e delle Regioni in funzione del rafforzamento del sistema scolastico. È su questo terreno, infatti, che si registrano gli squilibri territoriali più evidenti.

2. Gli squilibri territoriali nella spesa per l'istruzione, nel rapporto studenti-docenti e negli apprendimenti

L'ammontare complessivo delle risorse spese è stato nel 2007 pari a 52.386 miliardi di euro. Di queste, l'82% è stato erogato dallo Stato la cui spesa solo per l'1,7% non è regionalizzabile.

L'11,5% della spesa complessiva è stato erogato dai Comuni, il 2,9 dalle Province e il 3,4% dalle Regioni. Il complesso della spesa per istruzione scolastica regionalizzabile rappresenta il 3,4% del PIL. Nelle Regioni del meridione la quota è sempre al di sopra del 4% raggiungendo il 6,8% in Calabria. Al contrario, nelle

Regioni del Nord è sempre inferiore al 3% (ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige) con il minimo rilevato per l'Emilia Romagna (2,3%).

La spesa complessiva per studente è pari a 6.526 euro in media (a meno della spesa non regionalizzabile). Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, seguite da Friuli, Calabria, Basilicata e Sardegna presentano una spesa media superiore ai 7.000 euro mentre il valore più basso si registra in Puglia (5.740 euro). Tutte le Regioni del Nord e la metà delle Regioni del Sud e del Centro presentano una spesa per studente superiore alla media nazionale. Decisiva nelle Regioni del Nord è la spesa degli Enti locali ben superiore alla media nazionale.

Quindi: la spesa complessiva non è inferiore alla media OCSE ma la sua distribuzione territoriale non è ottimale. Stesso discorso vale per il rapporto docenti-studenti che, prima dei tagli sul personale, era doppio rispetto alla media OCSE (media OCSE 5,9, Italia 9,3). Dai rapporti caratteristici pareva che vi fosse una equa distribuzione del personale docente tra le varie Regioni, ma dati più approfonditi rivelano che, invece, la maggiore concentrazione di personale docente è nel Sud (ancora fino al 2012 e se non verranno assunti provvedimenti diversi).

Quindi, pur preso con molte cautele e dovendo seriamente valutare l'incidenza di parecchi fattori (sostegno all'handicap; n. di percorsi didattici attivati) anche qui il dato dimostra che vi è una distribuzione territoriale del personale docente non ancorata a parametri oggettivi (n. studenti; n. plessi; ecc.). Quanto agli apprendimenti i risultati OCSE Pisa ci confermano che nelle Regioni dove si spende di più non ci sono i risultati migliori. Con l'ulteriore aggravante che il valore legale del titolo di studio rende ancora più visibile all'esterno il paradosso: dal Corriere della Sera e dal Sole 24 ore² ci hanno evidenziato che i diplomati di alcune Regioni risultano avere voti di diplomi superiori alla media nazionale, ma nel contempo provengono proprio da quelle Regioni in cui i dati OCSE PISA sulle abilità e competenze dei 15enni risultano peggiori. Ennesima riprova di un sistema che non funziona, che non lesina titoli giuridicamente riconosciuti, senza preoccuparsi di garantire un insegnamento che costituisca fattore di reale crescita personale e di mobilità sociale.

Al momento, dunque, il valore legale del titolo di studio garantisce unicamente che uno studente è uscito da un ciclo di istruzione, ma non "come".

3. Ragioni e precisazioni sulla necessità del "federalismo" scolastico

È chiaro che questa organizzazione territoriale non funziona: dove sono concentrate le maggiori spese statali e le maggiori risorse (personale) i risultati non migliorano. E tale risultato si è prodotto a gestione totalmente centralizzata delle risorse finanziarie e di personale. Allora è proprio dal riequilibrio di tali fattori che occorre iniziare nella riorganizzazione del sistema, come del resto hanno fatto altri Paesi, con due precisazioni essenziali:

² I dati sono stati pubblicati dal Sole 24 ore il 12 ottobre 2008.

- Il federalismo scolastico ha senso se viene a costituire uno strumento adeguato al conseguimento degli obiettivi di sistema: rendere tutti i nostri studenti, indipendentemente da dove studiano, cittadini del mondo, affinché per ognuno di essi l'istruzione sia ascensore di mobilità sociale.
- Il problema del "federalismo" scolastico non è necessariamente un problema Nord-Sud. Occorre infatti comprendere il perché, in presenza di situazioni comparabili (cioè al netto delle condizioni sfavorevoli e a parità di investimenti), vi sono alcune zone del Paese che non producono risultati conformi agli obiettivi. Conseguentemente, bisogna intervenire in quei contesti con *input* che tendano a rimuovere le condizioni sfavorevoli e successivamente verificare il raggiungimento del risultato. Impostata così, la questione del federalismo scolastico non si limita al dibattito tra Nord-Sud ma è affrontata dal punto di vista dell'*unità* e della *differenziazione*. In altre parole, diventa importante valutare dove è utile e necessario che ci sia lo Stato (e uno Stato forte) e dove è utile e necessario differenziare, cioè decentrare per rendere maggiormente responsabili i territori del conseguimento degli obiettivi di sistema.

Ciò che compete ai vari attori del sistema, infatti, dipende dagli esiti che si vogliono raggiungere: se non sono chiari gli obiettivi e la direzione in cui si vuole andare la distribuzione delle funzioni tra enti è strumentale ad un disegno ideologico, ovvero ad una distribuzione meramente orientata al dato formale legislativo. Se non è chiaro a cosa serve il federalismo, dove si colloca nel processo di riforma e a quali esigenze deve rispondere ogni provvedimento può essere considerato in maniera relativa perché manca il termine di paragone essenziale: la sua adeguatezza alla realizzazione del fine. A questo punto è fondamentale che il percorso iniziato con i trasferimenti di funzioni amministrative operato con il d.lgs. n. 112/1998 riprenda, attraverso la ridefinizione, all'interno del nuovo scenario delineato nel Titolo V, degli assetti istituzionali, nonché della *governance* complessiva del sistema (ruolo di Stato, Regioni, enti territoriali, istituzioni scolastiche nonché i momenti di raccordo e di cooperazione tra gli stessi), evitando di ripercorrere gli errori che hanno largamente (e non sempre positivamente) influenzato gli esiti sperati di quelle riforme.

L'errore più rilevante è stato quello di non prendere sul serio l'impianto fortemente autonomistico introdotto dalla legge n. 59/1997 (c.d. Bassanini), cioè l'idea che il decentramento del sistema non può che passare attraverso il rafforzamento contestuale di un "sistema" di autonomie. Il solo passaggio di funzioni dallo Stato alle istituzioni scolastiche non produce un sistema di autonomie. Al contrario, può risolversi (come è puntualmente accaduto) in un passaggio burocratico di un certo numero di competenze da un ente all'altro. Un sistema di autonomie è l'esito di uno Stato che in primo luogo trasforma se stesso, che smantella l'organizzazione burocratica dei suoi Ministeri trasformandoli in centri funzionali. Un sistema di autonomie è un sistema in cui i destinatari di competenze e funzioni si concepiscono come enti responsabili del funzionamento del sistema nel suo complesso. È questo il significato dell'aver introdotto con la legge n. 59/1997 il concetto di "istituzione scolastica" e, in particolare, di "istituzione". Come sappiamo non è andata così. È stato un errore per almeno tre motivi:

- a) perché non ha consentito di superare la logica delle scuole come “organi” dell’amministrazione statale: ragionare sull’origine e sul contenuto dell’autonomia avrebbe portato alla luce un dibattito mai veramente affrontato (la scuola come comunità o come amministrazione) che è stato così nuovamente sopito, conferendo all’autonomia quella configurazione pallida e incolore che non le ha consentito di decollare;
- b) perché, conseguentemente, ha consentito che si perpetuasse una concezione “amministrativa” della scuola, in cui prevale la impostazione applicativa delle circolari e non si sviluppa la logica dell’autorganizzazione e della responsabilità, proprie dell’autonomia;
- c) perché, infine, ha invertito un processo logico: ha, infatti, postposto la distribuzione delle competenze alla definizione della funzione e degli obiettivi del sistema. Al contrario, la delineazione degli assetti istituzionali dipende dagli obiettivi che si vogliono raggiungere.

4. Assetti istituzionali e riforma del sistema scolastico: le consapevolezze da cui partire

Per riprendere il percorso, tuttavia, occorre aver chiaro il contesto in cui il decentramento va a collocarsi e a che esigenze dovrebbe rispondere.

Rispetto al secondo punto, in merito alle esigenze, si riporta una sintesi di N. Bottani: “1. assicurare a tutti un accesso libero al sapere e alla conoscenza; 2. evitare l’appropriazione della conoscenza da parte del mercato; 3. produrre conoscenza”³.

La riforma del sistema di istruzione (qui inteso complessivamente, delle varie forme di istruzione e formazione) è un perno (*rectius*, il perno) della costruzione della cittadinanza sociale: gli impianti scolastici del mondo occidentale hanno riflettuto per molto tempo i modelli sorti nel XIX secolo, quando i problemi da risolvere erano l’analfabetismo strumentale, la creazione di coscienze nazionali, la formazione al lavoro come mansione ripetitiva. Chi sapeva svolgere un lavoro era garantito per tutta la vita. Oggi non è più così: si può essere costretti a cambiare lavoro più volte nel corso della vita, ovvero si può essere obbligati a “inseguire” spazialmente il lavoro. Perciò oggi l’istruzione deve essere fattore di crescita (personale e sociale) e fattore di mobilità sociale.

L’organizzazione di un sistema scolastico allora va valutata non tanto alla stregua della capacità di distribuire diplomi e certificati giuridicamente riconosciuti ma invece dal punto di vista della “capacità di garantire un insegnamento equo e giusto a tutti”⁴ che abbia un riconoscimento nella società civile ed economica. Le implicazioni di tutto ciò sono assolutamente significative.

La prima è che se per lungo tempo parlare di riforma ha significato soprattutto pensare al rinnovamento dei programmi di insegnamento e a qualche aggiorna-

³ BOTTANI N. e BENADUSI L. (a cura di), *Uguaglianza e equità nella scuola*, Trento, Erickson, 2006, 172.

⁴ *Ibidem*.

mento sul piano degli ordinamenti degli studi, oggi parlare di riforma nel senso sopra indicato significa affrontare la dimensione micro e macro organizzativa dell'organizzazione del sistema per collegarlo sempre più strettamente con le esigenze dei cittadini, significa rendere il sistema più equo (nel senso sottolineato più volte da N. Bottani e cioè equità nella distribuzione del sapere); significa rendere il sistema più efficace per dare più *chance* agli studenti (e quindi alle famiglie) e ai docenti; significa ridiscutere le pratiche didattiche, ripensare la formazione dei docenti.

La seconda è che ormai è a tutti chiaro, e soprattutto agli economisti, che la gestione centralizzata dello Stato dei diritti sociali non ha prodotto eguaglianza reale perché le differenze ad oggi, cioè a gestione centralistica, sono impressionanti sia nella distribuzione delle conoscenze scolastiche, sia nella distribuzione delle risorse.

La distribuzione delle conoscenze scolastiche, come ha dimostrato D. Checchi⁵, è influenzata da variabili culturali di cui alcune (come talento dello studente e livello dell'impegno) difficilmente modificabili da un'autorità esterna ed altre (come la dotazione di risorse culturali a livello familiare e la dotazione di risorse culturali a livello di scuola e di territorio circostante) difficilmente modificabili, ma compensabili dalla politica scolastica.

Il provenire da famiglie con scarso livello culturale non è dato immutabile, perché una lungimirante politica di fortificazione dell'educazione degli adulti può modificare il dato di partenza. Allo stesso modo è modificabile una domanda di lavoro che preferisca i livelli medio-bassi, ed è altrettanto modificabile un ritorno medio-basso dell'istruzione dal punto di vista economico.

Ciò che non è modificabile sono il talento e l'impegno personale, incompressibili dimensioni della disuguaglianza. La distribuzione delle risorse è ugualmente compensabile dalla politica scolastica poiché i dati dicono che le Regioni del Nord investono di più, ma con risorse proprie.

La gestione centralistica statale, probabilmente perché sovraccarica di compiti e funzioni, non è riuscita a garantire l'unica cosa davvero importante: l'equità nella distribuzione delle conoscenze scolastiche e delle risorse, ovvero mettere tutti in grado di accedere liberamente alle conoscenze scolastiche. Tali acquisizioni erano già circolanti in Italia agli inizi degli anni Novanta⁶. Se allora si fosse avviato un discorso serio di riforme implicanti il decentramento non saremmo al punto di oggi, ovvero potremmo essere in questa sede a valutare, come invece fanno i colleghi stranieri, cosa funziona e cosa non funziona delle riforme.

La terza ed ultima riflessione è che il moto verso il decentramento è considerato da molteplici discipline (economica, giuridica, sociologica ecc.) un punto di sviluppo delle società: il governo delle moderne società complesse non tollera un'eccessiva concentrazione di funzioni e compiti in capo ad un unico livello decisionale e gestionale. Si corrono altrimenti due rischi: il rischio che i sociologi delle istituzioni chiamano sovraccarico di domande al centro del sistema; e il rischio

⁵ CHECCHI D., *Uguaglianza ed equità nel sistema scolastico italiano* in *Uguaglianza ed equità nella scuola* BOTTANI N. e BENADUSI L. (a cura di) cit., 117-118.

⁶ Vedine la documentazione assai analitica in A. MEDINA e G. ROSSI, *Uniformità e squilibri nel servizio scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1991.

della implosione burocratica del sistema politico-amministrativo. Perciò ormai molti giuristi, economisti, sociologi, ecc. si chiedono se, visti i risultati piuttosto deludenti, non sia ragionevole affiancare ad un approccio dirigista un approccio basato sulla definizione di un ambiente nel quale la funzionalità diventi un'esigenza interna e propria delle singole amministrazioni. Per gli enti territoriali ciò significa rendere più responsabili gli amministratori nei confronti dei cittadini, sia per quanto riguarda la gestione, sia per il reperimento delle risorse.

L'implicazione più rilevante di tali considerazioni è che lo Stato non può più pensare di indirizzare e insieme gestire l'intero sistema: la tradizionale struttura burocratica dell'amministrazione scolastica è oggi del tutto inadeguata a reggere le sfide poste dai complessivi processi di riforma autonomistica sopra delineati.

Lo Stato deve concentrarsi sulle politiche di sistema vasto (valutazione, monitoraggio, redistribuzione, formazione iniziale dei docenti, innovazione e ricerca), mentre la gestione per essere più efficiente non può che essere decentralizzata, secondo la strada ancora una volta indicata dal QUADERNO BIANCO: *“si tratta di porre tempestivamente rimedio allo squilibrio che si è creato, rafforzando il ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale, sempre più ritratto dalla gestione”* (pag. 98)

Il ruolo dello Stato, pertanto, non potrà che essere diverso. Perché il decentramento del sistema scolastico comporta necessariamente un “diverso” Stato.

Ma non è dal ruolo dello Stato che occorre partire, ma dal ruolo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche: l'autonomia può essere virtuosa se inserita in un contesto di autonomie. Altrimenti si riduce ad autoreferenzialità della scuola.

5. L'autonomia delle scuole si regge solo all'interno di un “sistema” di autonomie

Ripartire dall'autonomia vuol dire irrobustirla, fortificando la sua struttura formale. Non più altri trasferimenti di funzioni amministrative alle scuole (che caricano oltre misura gli istituti scolastici di compiti impropri, lasciando poche energie per il vero “core”, la didattica), ma rafforzamento del loro *frame* strutturale autonomistico.

L'attuale autonomia è debole perché troppo frammentata (circa 10.000 istituzioni scolastiche autonome) e perché non tiene conto di due elementi fondamentali che incidono sulla sua stessa operatività: la differenziazione e l'adeguatezza.

Il sistema pulviscolare delle autonomie unito alla sostanziale omogeneizzazione che regge l'impianto (per cui scuole di montagna e scuole di città, scuole di piccoli centri e scuole di grandi centri, scuole del nord e del sud vengono messe sullo stesso piano) mantiene al “centro”, anche quello periferico costituito dagli USR, ogni decisione nella paventata ipotesi di introdurre “pericolose” differenziazioni tra scuole e/o utenti.

Al momento la vera minaccia all'autonomia non sono gli enti territoriali, bensì la persistente invadenza del centro ministeriale (siamo arrivati nella scorsa legislatura a 30 Direzioni Generali!) che tutto dirige, ma nulla vede e nulla controlla realmente.

Per rafforzarsi l'autonomia, oltre ad essere caratteristica della singola istituzione scolastica, deve diventare regola di funzionamento del sistema istruzione: per questo è importante avere la consapevolezza che l'autonomia delle scuole non può che collocarsi in un sistema di autonomie.

Un'autonomia scolastica direttamente legata al Ministero mantiene la struttura verticistica e dirigitica tipica dell'attuale amministrazione e non produce nessun reale giovamento: 10.000 istituzioni sono troppe e troppo diversificate per essere realmente sostenute nella loro autonomia da un unico centro (anche se articolato in USR). Ed anzi, come dimostra la storia di dieci anni di autonomia (dal 1997), sono state sostanzialmente abbandonate a se stesse.

L'autonomia delle scuole, al contrario, già originariamente si collocava all'interno del disegno del c.d. terzo decentramento. Non si riflette mai a sufficienza su questo dato che invece è la chiave di volta della costruzione del sistema: l'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata concepita all'interno del decentramento e lì trova la sua logica e la sua possibilità di esistenza.

Ed anzi, solo così può generare virtuosismi: è ormai dimostrato che in molti Paesi in cui sono state implementate riforme scolastiche di autonomia, la libertà di scelta ha prodotto effetti di segregazione nell'utenza a sfavore dell'utenza svantaggiata. Ed è altrettanto dimostrato che tale effetto negativo può essere corretto da una politica del governo locale in grado di correggere gli squilibri socio-culturali⁷.

Tre sono le condizioni per cui un sistema autonomistico nel suo complesso (autonomia delle istituzioni scolastiche e decentramento delle funzioni verso il sistema locale) funzioni:

- la costruzione di un reale sistema autonomistico locale e di una *governance* locale (cioè il coordinamento dei ruoli dei vari attori del sistema locale);
- la definizione di una *governance* centrale del sistema stesso (sostanzialmente il coordinamento dei ruoli Stato-Regioni);
- la ridefinizione del ruolo dello Stato.

6. Il percorso di attuazione del Titolo V: la bozza di Accordo quadro Stato-Regioni e altri enti territoriali

A quasi dieci anni dalla revisione del Titolo pare possano ora realizzarsi le condizioni per la sua attuazione. Come noto, la revisione dell'art. 117 della Costituzione ha mutato il criterio di distribuzione del potere legislativo tra Stato e Regioni sia in materia di istruzione, sia in materia di formazione professionale.

La precedente competenza concorrente in materia di "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica" è ora sostituita da quattro norme. Il terzo comma dell'art. 117 attribuisce alla legislazione concorrente delle Regioni l'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale"; il secondo comma dell'art. 117 alla lett.

⁷ LANDRI P., *Autonomia scolastica ed equità* in BOTTANI N. e BENADUSI L. (a cura di), *Uguaglianza ed equità nella scuola* cit., 166.

n) riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle “*norme generali sull’istruzione*”; lo stesso comma dell’art. 117 alla lettera m) riserva altresì allo Stato la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”; infine il terzo comma dell’art. 116 prevede che possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le “*norme generali sull’istruzione*”.

I nodi interpretativi che presenta tale normativa non sono di poco conto: il contenuto delle materie “*istruzione*” e “*istruzione e formazione professionale*”; il significato della formula “*norme generali sull’istruzione*”, sia in relazione al possibile meccanismo delineato dall’ultimo comma dell’art. 116, sia alla luce dell’analoga terminologia utilizzata nell’art. 33; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla “*determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” in connessione, per quanto riguarda il settore specifico, con il sistema di garanzie previste nell’art. 34; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Probabilmente, anche in considerazione di tali difficoltà, l’attuazione della nuova normativa costituzionale è parsa subito particolarmente complicata a livello legislativo per cui, qualche anno più tardi, si è aperto un confronto politico tra Stato e Regioni in materia.

Il 26 luglio 2007, infatti, nell’ambito della Conferenza Unificata, si è avviato il confronto politico tra Stato e Regioni con riguardo all’attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di istruzione, dopo che la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, aveva approvato e condiviso all’unanimità, il 14 dicembre 2006, il *Master Plan* delle azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore dell’istruzione⁸.

Il confronto tecnico sull’attuazione del Titolo V e sulla ricognizione delle competenze degli enti istituzionali coinvolti nel processo attuativo, proseguito dal 14

⁸ Nel *Master plan* sono individuati a livello “macro” sia gli ambiti e gli oggetti del trasferimento, in relazione alle funzioni ed alle competenze in capo alle Regioni, sia alcune condizioni e criteri essenziali relativi al processo. Come esplicitato, inoltre, le modalità del trasferimento dovranno essere graduali e “*raccordate con i tempi, le previsioni normative, le modalità organizzative e le specificità territoriali e di assetto delle diverse Regioni*”. Tutte le proposte dovranno tenere conto dell’istanza di continuità del servizio, evocata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 13/04, che dovrà essere assicurata, oltre che dalla attuazione e presenza delle Leggi regionali, dalla stipula di specifici Accordi tra Regioni e relativi USR, con revisione di soluzioni organizzative del servizio transitorie e corrispondenti alle diverse situazioni territoriali. Il trasferimento potrà avvenire, comunque, solo in presenza di tali condizioni. Le proposte predisposte dal tavolo dovranno essere validate in sede politica dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Il *Master Plan* prevede, poi, esplicitamente il trasferimento di tutto il personale della scuola (Dirigente, Docente, ATA) alle Regioni al fine di procedere ad una programmazione reale del sistema formativo. Ciò significa che il personale mantiene una dipendenza giuridico dallo Stato, e passa funzionalmente alla Regione. È inoltre esplicitamente previsto dal *Master plan* che siano individuati metodi per controlli di spesa; che le dotazioni organiche complessive del personale dirigente, docente e ATA continuino a essere definite dallo Stato, che le distribuisce tra le Regioni (seppure sulla base di criteri concordati); che la Regione “*assegna il personale nel territorio di competenza*”, “*per ambiti provinciali*”.

novembre 2007 presso il Ministero della Pubblica Istruzione, ha consentito alle Regioni – sulla base anche di una condivisione di massima del Ministero della Pubblica Istruzione delle linee di fondo di definizione della materia – di elaborare una proposta organica di Accordo Stato, Regioni e altri enti territoriali licenziata l'8 aprile 2008 dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 9 ottobre 2008. Successivamente tale bozza di Accordo è stata sottoposta ai tre Ministeri competenti (Istruzione, Funzione pubblica e Tesoro) al fine di raccoglierne le osservazioni e integrarne le eventuali proposte di modifica.

A conclusione di tale percorso la bozza di Accordo (denominata Bozza di Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Comuni e Comunità montane concernente finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V, Parte II della Costituzione per quanto attiene alla materia Istruzione, nonché sperimentazione di interventi condivisi tra Stato e Regioni, Province e Comuni per la migliore allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche al fine di elevare la qualità del servizio, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) comprende sei capitoli destinati, rispettivamente, ai seguenti ambiti ed oggetti:

- il quadro delle diverse competenze legislative di Stato (norme generali, principi fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni) e Regioni (istruzione e istruzione e formazione professionale);
- il conseguente trasferimento delle funzioni amministrative ancora in capo allo Stato verso le Regioni e gli altri enti territoriali;
- l'altrettanto conseguente trasferimento delle risorse (umane, strumentali e finanziarie) necessarie a questi ultimi per poter assolvere le funzioni trasferite;
- la gestione di una banca dati condivisa;
- la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi sulla base dei principi e dei criteri stabiliti dalle leggi n. 244/2007 e n. 133/2008.

L'approvazione dell'Accordo quadro Stato-Regioni-Comuni-Province-Comunità montane in seno alla Conferenza Unificata, pur costituendo l'esito di un lungo percorso, sarà allo stesso tempo l'inizio di una fase di costruzione dell'intera impalcatura del sistema.

Con l'eventuale approvazione di tale Accordo si pongono le premesse per poter finalmente giungere all'attuazione del Titolo V in materia di istruzione, secondo un percorso avviato dal c.d. Master Plan di azioni del dicembre 2006. Infatti con esso si delinea un quadro condiviso di competenze (chi fa che cosa) e dunque si pongono effettivamente tutti gli attori coinvolti nella condizione di agire in un orizzonte predefinito di compiti, funzioni e risorse.

Il percorso che dopo dovrà essere avviato è già puntualmente previsto nell'Accordo stesso e dovrà quindi essere rispettato dalle parti "contraenti".

Il primo e prioritario impegno è a carico dello Stato che è tenuto, secondo quanto previsto nell'Accordo (ma in realtà prima ancora dalla legge n. 131 del 2003 di attuazione del Titolo V) a predisporre un ddl governativo di ricognizione puntuale delle norme generali, dei principi fondamentali e dei livelli essenziali da trasfondere in un disegno di legge del governo.

In secondo luogo vi è l'impegno del Governo ad adottare uno o più d.p.C.m. di individuazione e trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse umane e strumentali.

Infine vi è l'impegno delle Regioni di introdurre, con legge regionale in materia di istruzione, strutture idonee a consentire loro l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite. A tal proposito è opportuno rammentare quanto previsto nella bozza di Accordo e cioè che "Per poter ottenere che lo Stato trasferisca le funzioni e le risorse in materia di istruzione (non anche di istruzione e formazione professionale, perché già attribuite alle Regioni), è pertanto necessario che le Regioni individuino con legge, modalità e strutture idonee ad esercitare le funzioni in materia di istruzione, mentre non è affatto necessario che esse dettino "un quadro normativo che unifichi in modo organico le disposizioni in materia di istruzione e di formazione professionale a livello regionale", cioè che dettino una nuova e completa disciplina di tutta la materia".

7. Le condizioni: il sistema "autonomistico" locale

Quanto previsto nella bozza di Accordo dovrà dunque essere declinato, sia a livello locale, che a livello statale. Per quanto riguarda il sistema locale, va preliminarmente rammentato che alle Regioni, come noto, non sono mai state trasferite effettivamente le funzioni amministrative elencate dall'art. 138 del d.lgs. 112 del 1998 che sinteticamente prevede:

- la programmazione della rete scolastica;
- la provvista di risorse finanziarie e di personale;
- l'attività amministrativa di controllo e vigilanza dei soggetti a vario titolo coinvolti nel servizio dell'istruzione;
- il monitoraggio continuo sull'effettività dell'erogazione del servizio e delle criticità rilevate nell'esperienza, anche sulla base di segnalazioni e di proposte emergenti dai soggetti coinvolti nel settore dell'istruzione;
- la determinazione del calendario scolastico;
- l'erogazione di contributi alle scuole non statali.

Il d.lgs. 112 del 1998, inoltre, menzionava espressamente una serie di compiti da trasferire al sistema degli enti locali territoriali, Comuni e Province, proprio nella logica del sistema scolastico decentrato⁹.

⁹ L'art. 138 prevede, infatti al comma 2.

2. I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

a) educazione degli adulti; b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione; d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola; e) interventi perequativi; f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute".

Occorrerà pertanto procedere ai trasferimenti tenendo presente che il nodo cruciale è, come ovvio, quello delle risorse umane e finanziarie.

Sulle risorse umane la parola definitiva e coerente con il nuovo quadro costituzionale è stata espressa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 13 del 2004:

“Una volta attribuita l’istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall’art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina (...) Avuto dunque riguardo all’assetto di competenze prefigurato dall’art. 117, terzo comma della Costituzione (...) la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private”.

Il quadro costituzionale consente anche la soluzione più innovativa: passaggio completo alle Regioni, poiché allo Stato, come sappiamo, competono Norme generali e Principi fondamentali.

L’attuale normativa nazionale (il d.lgs 165 del 2001) privatizza il lavoro pubblico e, dunque, consente che il datore di lavoro nella scuola possa anche non essere lo Stato.

Nel contempo, lo stesso d.lgs. fissa la contrattazione del comparto a livello nazionale. Trattandosi di una fonte primaria la sua modifica deve essere effettuata in Parlamento: dunque una eventuale (ma indispensabile se ci sarà il passaggio del personale) modifica dovrebbe essere proprio quella concernente il livello della contrattazione, mentre dal punto di vista del “datore” di lavoro non sussiste il problema: già ad oggi e senza modifiche legislative questo può essere spostato dalla titolarità statale.

La bozza di Accordo quadro prevede uno sdoppiamento di competenze Stato-Regioni sul punto: dipendenza organica dallo Stato (contrattazione, status, dipendenza...) e funzionale, per la programmazione dalle Regioni. È chiaro che il problema diventerà quello di riempire di contenuto la dipendenza “funzionale”.

Se questa è collegata alla programmazione mi pare evidente che debba toccare in primo luogo la questione della determinazione degli organici: la determinazione degli organici, infatti, se è collegata alla programmazione (che è regionale) non potrà più essere fatta dal solo Ministero ma andrà concertata con le Regioni, naturalmente tenendo conto sia delle esigenze “reali” della programmazione regionale, sia dei tetti alla spesa pubblica.

In questo scenario occorre però garantire le scuole nella selezione degli insegnanti, in coerenza con il loro POF. La Regione datore di lavoro, in altri termini, non può meramente sostituirsi allo Stato con le medesime funzioni, pena la vanificazione dell’autonomia scolastica, oggi garantita a livello costituzionale. Per cui, una volta effettuato il trasferimento del personale (dallo Stato alle Regione) ed isti-

tutti gli Albi regionali, saranno queste ultime a dover garantire alle scuole una provvista di personale coerente con il proprio POF.

In questa prospettiva la programmazione regionale potrebbe davvero, se gestita in maniera razionale e attenta ai bisogni reali delle scuole, costituire un passaggio rilevante.

Bisognerebbe, pertanto, operare con una molteplicità di strumenti combinati: certamente quello più efficace sarebbe il passaggio dalla graduatoria all'Albo (per innestare una sorta di autoselezione tra persone motivate e non motivate e per evitare eccessive illusioni di collocamento) e il conferimento alle scuole di un *budget* che consenta la premialità sulla differenziazione di funzioni.

La differenziazione di funzioni deve investire, in primo luogo, la figura del D.S. e le sue responsabilità. Anche per essi occorrerebbe un Albo e la possibilità per le scuole di sceglierli, coerentemente con il proprio POF. Alla Regione, poi, il compito di valutarne i risultati gestionali.

Sulle risorse finanziarie la parola ora passa all'attuazione del federalismo fiscale, soprattutto con riguardo al finanziamento dei LEP, espressamente previsto come obbligatorio dalla legge n. 42/2009. L'unico modo possibile per attuare il federalismo in Italia, infatti, è risolvere il problema della definizione dei LEP e di come debbano essere coperti, non attraverso la spesa storica ma con il sistema del costo standard.

È su questo punto, quello della definizione dei LEP e della loro copertura al costo standard, che potrebbe valutarsi:

- la capacità degli enti di una gestione più efficiente;
- la capacità dello Stato di varare un piano funzionale di interventi perequativi nel Sud del paese per evitare che il divario tra le due parti del Paese diventi realmente drammatico, nella direzione che veniva peraltro indicata dal QUADERNO BIANCO attraverso il PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE SULL'ISTRUZIONE.

Da una indagine OCSE sui sistemi di perequazione operanti in 8 Paesi federali e regionali, tra i quali l'Italia, e su 10 Paesi unitari emerge che nel 2004 l'incidenza sul Pil delle risorse pubbliche destinate alla perequazione era mediamente del 2,3%. Rispetto a questo valore l'Italia si colloca al 3%, superando Spagna (2,9%) e Germania (2%)¹⁰ Il problema, ancora una volta, allora non riguarda l'entità della spesa per la perequazione, ma come tali risorse vengono spese.

Il controllo e la vigilanza esercitate dalla Regione, a questo punto, vertono soprattutto sull'efficienza della gestione. Il punto è fondamentale, perché se non si tiene sotto controllo la "spesa" e, dunque, l'efficiente gestione da parte del D.S. nell'erogazione del servizio, il decentramento dell'istruzione potrebbe diventare un mostruoso moltiplicatore della spesa pubblica, visto il numero degli istituti scolastici in Italia. Senza entrare nel "merito" delle scelte educative della scuola, la Regione, però, dovrebbe verificare e controllare, comunque monitorare continuamente la gestione alla luce del fabbisogno standard.

¹⁰ *Ibidem*.

8. Le condizioni: la ridefinizione del ruolo dello Stato

Le competenze statali “legislative” (norme generali, principi fondamentali e LEP) potrebbero così delinearsi:

- regole uniformi per il reclutamento dei docenti (si sono abolite le SIS e per ora non vi è nulla di concreto su cui ragionare); soprattutto standards nazionali di professionalità che abilitano all’ingresso negli albi;
- legge quadro per la contrattazione (regionale e di scuola) sindacale sul personale;
- costruzione di un sistema di valutazione nazionale degli apprendimenti, delle scuole, dei D.S. e della funzione docente;
- definizione dei LEP quali standard in uscita delle competenze degli studenti e individuazione dei LEP connessi all’attuazione del diritto allo studio: siccome la competenza sul diritto allo studio è “esclusiva” delle Regioni e la sua attuazione avviene generalmente a livello locale, tale individuazione non può che essere concertata (Conferenza Unificata);
- individuazione e distribuzione risorse;
- perequazione verso i territori con minore capacità fiscale;
- monitoraggio e controllo della spesa e definizione di eventuali “piani di rientro”.

9. Conclusioni

A questo punto vi è da augurarsi che il cammino da poco ripreso non si interrompa e giunga alla sua conclusione, cioè all’attuazione della Costituzione.

Questi discorsi, occorre esserne coscienti, si collocano tuttavia in uno scenario nazionale e internazionale di recessione dell’economia finanziaria (che colpisce l’Italia meno di altri Paesi) e di recessione dell’economia reale (che colpirà l’Italia come gli altri Paesi).

Di qui, oltre che una certa preoccupazione, l’imperativo ad una maggiore responsabilità di tutti per l’impiego delle risorse e l’appello ad una discussione meno ideologica e più orientata al bene comune.