

Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'Innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione

Nota - Del gruppo di Astrid che ha elaborato questo studio hanno fatto parte Livia Barberio Corsetti, Franco Bassanini, Luigi Berlinguer, Vittorio Campione, Gianfranco D'Alessio, Gaetano D'Auria, Gian Candido De Martin, Marina Gigante, Giunio Luzzatto, Carlo Marzuoli, Nadia Masini, Guido Meloni, Alessandro Pajno, Enrico Panini, Annamaria Poggi, Silvana Riccio, Adriana Vigneri. Ha coordinato il lavoro del gruppo Gian Candido De Martin.

Al testo di questo documento, elaborato nel marzo 2003 nella veste qui pubblicata, il gruppo di lavoro ha successivamente aggiunto alcune note di aggiornamento per correlare quanto ivi sostenuto con le novità sopravvenute soprattutto sul piano della produzione normativa, nonché delle iniziative legislative in itinere a vario titolo rilevanti in materia.

E' stata anche predisposta (in appendice) una specifica nota di approfondimento sulla questione dei livelli essenziali delle prestazioni, tenendo conto del dibattito politico-culturale che si sta sviluppando in argomento.

Premesse

Il settore dell'istruzione e della formazione (*subuniversitaria*) è tra quelli maggiormente coinvolti nei vari e vasti processi di riforma della amministrazione pubblica avviati nel nostro paese negli anni '90, nell'ambito del generale disegno di riforme e ammodernamento del nostro sistema amministrativo delineato dalla legge 59 del 1997, ma anche in virtù di una serie di interventi specifici volti alla modernizzazione degli ordinamenti didattici, nonché ad una nuova configurazione sia del sistema pubblico dell'istruzione sia della formazione professionale.

A maggior ragione è quindi necessario mettere a fuoco gli effetti derivanti, a vario titolo, della recente riforma costituzionale, destinata ad incidere in modo assai rilevante sugli assetti istituzionali ed amministrativi dell'intero sistema dei pubblici poteri e dei servizi di interesse collettivo del nostro paese: tra essi ha indubbiamente un posto preminente quello dell'istruzione¹.

Finalità precipua di questo documento è, innanzitutto, delineare con precisione il nuovo assetto dei poteri e delle competenze, sia legislative che amministrative, dopo la riforma costituzionale, verificandone il grado di sintonia con le riforme amministrative generali e di settore che l'avevano preceduta; in secondo luogo, ci proponiamo di analizzare, sia pur sinteticamente, i nodi problematici e di individuare i punti fermi e le priorità per l'indispensabile e urgente opera di attuazione (che non può certo essere condizionata o sospesa a causa del riproporsi di eventuali – oltre che assai discutibili – ipotesi di ulteriore “devoluzione” di poteri legislativi alle regioni in materia di istruzione). In questa prospettiva, si intende mettere altresì in evidenza non solo i limiti che hanno sinora contrassegnato il processo di adeguamento degli assetti istituzionali concernenti il mondo della scuola, ma anche i rischi e le soluzioni da evitare in futuro per non pregiudicare le potenzialità innovative connesse ai principi guida sanciti dalle riforme in materia, a cominciare da quello dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

**L'istruzione nel
processo di
ammodernamento
del Paese e del
sistema
amministrativo**

**....oggi
investito dalla
riforma del
titolo V della
Costituzione**

**Lo scopo
della ricerca:
delineare il
nuovo assetto
delle
competenze**

**...individuare
priorità e punti
fermi per
l'attuazione
della riforma**

Si intende invece riservare a successivi approfondimenti (e documenti) l'analisi di merito delle principali questioni che debbono essere affrontate e risolte – in modo coordinato – per delineare un riassetto complessivo del sistema dell'istruzione pubblica coerente con le premesse istituzionali fissate dalle anzidette riforme, nonché con le esigenze di modernizzazione della scuola e dei sistemi di formazione professionale propri dei paesi più industrializzati. In tal senso in questa sede si dedicherà qualche attenzione ai profili riguardanti il contenuto delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il servizio dell'istruzione, mentre non verranno affrontati altri temi a vario titolo significativi per un organico inquadramento della materia dell'istruzione pubblica (quali, ad esempio, quelli concernenti formazione-reclutamento-status dei docenti, ordinamenti scolastici e didattici, fisionomia degli organi collegiali, gestione del personale e incentivi, qualità delle prestazioni e sistemi di valutazione, rapporti tra scuola statale e paritaria, ecc.), dei quali ci si occuperà in successive occasioni.

**... rinviano a
successivi
approfondimenti
l'analisi dei
problemi di
merito del futuro
sistema di
istruzione**

Si deve peraltro fin d'ora precisare che questa ricerca dà per acquisiti alcuni **capisaldi fondamentali, dalla cui corretta configurazione dipende in larga misura la stessa possibilità di realizzare concretamente e proficuamente il riassetto del sistema**, in sintonia con i nuovi principi fissati dalle recenti riforme amministrative e costituzionali riguardanti anche il mondo della scuola.

**Presupposti,
capisaldi e
obiettivi
fondamentali
della riforma**

Tra questi capisaldi si vuole qui soprattutto sottolineare l'importanza di tener fermi e perseguire obiettivi di:

- a) **rafforzamento della funzione dell'istruzione** (da non confondere con la formazione professionale, come preparazione al lavoro). Obiettivo da perseguire, innanzitutto, mediante: la valorizzazione del contenuto dei percorsi formativi rispetto alla logica meramente formale dei titoli di studio (con conseguente maggior spazio anche per l'autonomia delle singole scuole); e la garanzia dell'obbligo scolastico (che la Costituzione fissa in “almeno” otto anni) interpretando il

**Il rafforzamento della
funzione
dell'istruzione e del
diritto costituzionale
all'istruzione**

- diritto (costituzionale) all’istruzione alla luce dei tempi e dell’evoluzione della scienza e della tecnologia, e dunque sviluppando la normazione già avviata da tempo volta a perseguire l’obiettivo del successo scolastico per i giovani inseriti nel percorso di istruzione (oggi infatti la conclusione della scuola media non garantisce il “minimo” di istruzione necessaria per soddisfare il preceitto costituzionale);
- b) elevamento della **qualità del sistema educativo**, centrato sull’**apprendimento** (permanente) oltre che sullo insegnamento, con un conseguente adeguamento organizzativo delle istituzioni scolastiche e un aggiornamento dei profili culturali che per loro tramite vengono trasmessi: se finora la efficacia del sistema si misurava sostanzialmente sulla quantità di connessioni fra elementi cognitivi da trasmettere agli allievi (padroneggiare il sapere, imparare a ragionare), oggi è non meno rilevante imparare ad apprendere, non solo in funzione del lavoro e dell’occupazione, ma anche con obiettivi di autorealizzazione, di promozione della cittadinanza, di inclusione sociale, di adattabilità professionale. Tutto ciò richiede percorsi di alta qualità, con un apprendimento permanente finalizzato anche al rafforzamento degli strati sociali più deboli (che si traduce in un rafforzamento dell’intero sistema Paese);
- c) **radicale modifica dei sistemi di istruzione in relazione alle innovazioni tecnologiche**, secondo le indicazioni emerse a livello europeo (Lisbona e Barcellona), prendendo atto che le tecnologie informatiche – pur essendo solo mezzi che aprono a nuove metodologie (da non adottare comunque in modo acritico) – stanno trasformando profondamente le stesse condizioni di esistenza dell’uomo con una “rivoluzione” di portata analoga a quella della stampa (ravvicinamento delle culture, interattività e lavoro di gruppo, ecc.). Da ciò discende, da un lato, la necessità di **modificare linguaggi e sistemi di comunicazione**, riservando anche uno spazio, fin dall’inizio dell’istruzione scolastica, ad un’altra lingua (europea); dall’altro,

**Un sistema
educativo centrato
sull’apprendimento
oltre che
sull’insegnamento**

**Ripensare
(reinventare) i sistemi
di istruzione alla luce
delle innovazioni
tecnologiche**

**...innovando
linguaggi, sistemi di
comunicazione,
programmi,
metodologie
didattiche**

la necessità di **trasformare profondamente programmi e metodologie didattiche** (così come le modalità di formazione dei docenti) per metterli in grado di interpretare la vita reale, evitando nel contempo che la frattura oggi esistente nel rapporto tra innovazione e istruzione si rifletta pesantemente sulla società (generando, tra l'altro, nuove disuguaglianze tra famiglie che possono o non possono permettersi di educare privatamente i figli alle nuove realtà);

- d) **valorizzazione della funzione docente:** essa è uno degli elementi centrali del servizio dell'istruzione. E' strettamente collegata alla garanzia della **libertà di insegnamento**, intesa come libero esercizio della professione docente, funzionale alla **qualità del servizio tecnico** per i discenti, di qualsiasi tipo di scuola (e non fraintesa come libera cattedra di un libero cittadino). Tutto ciò richiede misure tempestive e coordinate per **migliorare la professionalità dei docenti e la loro formazione**, anche in servizio, con appropriate soluzioni (e possibilmente con articolazioni della funzione docente in più livelli), ivi compresa la possibilità di introdurre e rafforzare specifici **strumenti di garanzia** (in grado di sanzionare sia il cattivo uso che la compressione della libertà di insegnamento); d'altra parte, la stessa autonomia scolastica non cresce senza cultura professionale e aggiornamento disciplinare dei docenti (nell'ambito di una cultura del risultato che è strettamente connessa con la logica dell'autonomia);
- e) sviluppo della dinamica della **autonomia** (intesa come assunzione di **responsabilità**, nell'ambito di un rapporto paritario trasparente, e non frutto di dipendenza o gerarchia, né autoreferenziale) e della **sussidiarietà "circolare"**. Sono due principi fondamentali destinati ad innervare – in una prospettiva fortemente innovativa – tutta la concezione delle prestazioni pubbliche e del rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni; occorre richiamare, in particolare, l'attenzione sulle potenzialità "rivoluzionarie" di quanto sancito nel nuovo art. 118, ultimo comma, Cost., che apre ad una "alleanza" tra

Valorizzare la funzione docente

Libertà di insegnamento e qualità del servizio

Professionalità e formazione

La doppia dinamica dell'autonomia e della sussidiarietà "circolare"

cittadini e pubblici poteri ai fini del miglior perseguimento possibile degli interessi generali (tra i quali ovviamente rientra, in posizione primaria, anche quello dell'istruzione).

Le principali scelte precedenti la riforma costituzionale

Come già accennato, l'assetto istituzionale delle competenze in materia di istruzione e formazione ha subito nell'ultimo decennio una serie di rilevanti trasformazioni, anche se spesso più enunciate che realizzate. La maggior parte di queste trasformazioni sono frutto di scelte operate prima della riforma costituzionale. Esse per molti versi hanno “anticipato” una impostazione (di decentramento amministrativo e di valorizzazione delle autonomie) che sarebbe stata poi potenziata dalle modificazioni del titolo V Cost. Ciò è sostanzialmente dipeso dal fatto che – così come avvenuto anche negli altri principali campi dell'amministrazione pubblica – si è cercato di sviluppare, a Costituzione invariata, le forti potenzialità riformatrici contenute nel principio fondamentale sancito dall'art. 5 della Costituzione del 1947, caposaldo di una **visione policentrica (e non statocentrica)** delle istituzioni pubbliche e dell'amministrazione, pur nell'unità della Repubblica.

Delle trasformazioni prefigurate ante riforma costituzionale, va sottolineata – per quello che qui interessa – la particolare importanza della scelta dell'**autonomia (funzionale)** delle istituzioni scolastiche, a partire dalla l. 537/93, cui hanno fatto seguito l'art. 21 della l. 59/97 ed il conseguente Regolamento sull'autonomia n. 275/99, entrato in vigore il 1° settembre 2000: il tutto in una prospettiva “rivoluzionaria” sia interna al sistema scolastico sia in rapporto alla riallocazione delle funzioni nel sistema amministrativo, quest'ultima con lo spostamento del baricentro il più possibile sull'amministrazione locale e regionale (in applicazione del **principio di prossimità o di sussidiarietà**).

L'esito di questo processo è stato – o dovrebbe essere – il **superamento del modello burocratico-gerarchico-ministeriale**

Le “anticipazioni” nelle riforme degli anni novanta

L'autonomia delle istituzioni scolastiche e la riorganizzazione del sistema amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà

Il superamento del modello burocratico-gerarchico

dell'istruzione, improntato a rigidi criteri di uniformità (anche) dei curricoli (con le scuole mere sedi di erogazione del servizio e il potere direttivo concentrato negli uffici centrali del Ministero). Il nuovo modello dovrebbe basarsi su una **rete policentrica di istituzioni scolastiche autonome** (“dimensionate” in base al decreto 22/98), peraltro nell'ambito di “**un sistema nazionale di istruzione**” (comprendente anche le scuole paritarie ex legge 62/00). Il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dovrebbe, tra l'altro, sostanziarsi in uno spazio possibile di adeguamento del curricolo formativo (15% in base al DM 234/00), con una progettazione di istituto (del POF) in dialogo col territorio ed eventualmente con altre scuole.

Si ha dunque una opzione fondamentale a favore dell'autonomia funzionale della singola scuola, ciascuna “centro” del servizio tecnico (e, per quanto possibile, dell'amministrazione) dell'istruzione (anche se va rilevato che la configurazione e la portata dell'autonomia erano più nitide ed incisive nel disegno iniziale del '93, specie sul piano del sistema di finanziamento, rispetto a quello divenuto infine operativo nel 2000). A fronte di questa opzione, si sono prefigurate profonde trasformazioni sia della natura che dell'assetto delle funzioni amministrative allocate nell'amministrazione statale e in quella regionale e locale (soprattutto di organizzazione e supporto, nonché d'accesso al servizio), in base al riparto stabilito dal D.Lgs. 112/98, emanato in attuazione della legge delega sulla riforma dell'amministrazione n. 59 del 1997: allo **Stato** sono state riservate soprattutto funzioni concernenti la valutazione del sistema scolastico e l'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale, alle **Regioni** sono state affidate numerose funzioni legate all'organizzazione a rete sul territorio dell'intero servizio scolastico (oltre a quelle in materia di formazione professionale), mentre agli **Enti locali** sono state trasferite tutte le principali funzioni volte alla creazione o soppressione di scuole e alla loro dotazione di edifici e attrezzature (ai Comuni per le scuole dell'obbligo, alle Province per quelle dell'istruzione secondaria).

**...verso un
sistema
nazionale di
istruzione
policentrico**

**L'autonomia
(funzionale) della
scuola, “centro” del
servizio tecnico
dell'istruzione**

In conseguenza di queste scelte si è anche provveduto alla **riorganizzazione del Ministero** (regol. 347/00), in una prospettiva di notevole semplificazione strutturale e ridimensionamento del suo ruolo operativo, peraltro assai attenuata dalla previsione di **nuovi uffici periferici a livello regionale**, in origine prefigurati come sedi di raccordo decentrato tra amministrazione ministeriale e autonomie territoriali e scolastiche (comunque destinati a subentrare e a riprodurre la ratio burocratico-operativa, aggravata dal permanere di strutture tipiche di una logica centralistica, quali i CSA, e dalla mancata costituzione dei CIS, che viceversa dovevano assicurare un reale supporto flessibile per le scuole autonome).

e la conseguente radicale trasformazione del ruolo di Stato, Regioni e Enti locali

la riorganizzazione del Ministero: il progetto e la realtà

Il nuovo quadro delle competenze ed i nodi attuativi

Con la riforma costituzionale del Titolo V, da un lato si è determinato un effetto di **consolidamento e stabilizzazione dell'indirizzo riformatore precedente** (anzitutto in ordine al principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e alla ratio del decentramento amministrativo), dall'altro, si è avuto però anche un parziale superamento e una integrazione del quadro complessivo di riferimento, in base al quale attualmente si potrebbe delineare **un assetto delle competenze istituzionali** nel modo seguente:

- **funzioni legislative e regolamentari:** sono stati riservati a **determinazioni nazionali**, di competenza del legislatore statale, in relazione soprattutto alla esigenza di assicurare un quadro uniforme ad un sistema basato sul valore legale dei titoli, tre ordini di interventi (norme generali sull'istruzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti il servizio scolastico, principi fondamentali in materia di istruzione, in quest'ultimo caso con esclusione dell'istruzione e formazione professionale). Vi è invece competenza regionale di tipo concorrente per le determinazioni concernenti la programmazione e l'organizzazione del servizio dell'istruzione, ferma restando l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Vi è,

La riforma del titolo continuità e innovazione

Il nuovo assetto delle competenze in materia di istruzione

infine, competenza regionale piena in materia di istruzione e formazione professionale. Occorre anche considerare la prospettiva del “regionalismo differenziato”, di cui all’u.c. dell’art. 116, che potrà determinare un maggior potere legislativo regionale anche in materia di “norme generali sull’istruzione”. Resta poi aperta la questione se l’autonomia delle istituzioni scolastiche ricomprenda anche un potere di regolazione della propria organizzazione e di disciplina dello svolgimento delle funzioni attribuite, così come previsto per gli enti locali territoriali;

- **funzioni amministrative e servizio scolastico:** a parte ogni considerazione (generale) sul superamento del parallelismo tra allocazione delle funzioni legislative e amministrative, le funzioni di **gestione del servizio**, comprendenti anche le attività di ricerca per la definizione dei POF (in dialogo con il territorio), sono da considerare nel loro complesso (per quanto possibile) attribuite alle **istituzioni scolastiche** autonome, da considerare il **livello “naturale” dell’organizzazione amministrativa del sistema di istruzione** (nel rispetto delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) stabiliti con legge dello Stato). Alle istituzioni amministrative generali di vario livello sono riservate essenzialmente funzioni di coordinamento e valutazione (Miur) e di promozione-programmazione e supporto (Regioni e soprattutto comuni e province): si dovrà comunque operare una riallocazione delle funzioni tra i livelli territoriali “partendo” dal Comune, cui sono da riconoscere tutte le funzioni proprie, nonché quelle “fondamentali” ex lett. p art. 117, più quelle altre, poche, che non richiedano un esercizio unitario ad un livello territorialmente più ampio.

Rispetto a questo nuovo quadro di riferimento vi sono una serie di nodi pendenti e problemi attuativi, i principali dei quali riguardano:

- l’effettiva **realizzazione del federalismo amministrativo** prefigurato dagli artt. 135 ss. del D.Lgs. 112, con conseguente

La centralità delle scuole per la gestione del servizio dell’istruzione

Le funzioni dell’amministrazione: coordinamento, valutazione, programmazione e supporto

I nodi problematici

trasferimento delle risorse, non ancora assegnate agli enti locali (adempimento che va comunque realizzato al più presto, a prescindere dagli "aggiustamenti" legati al subentro della riforma costituzionale);

- la **revisione del riparto** operato dal decreto 112, adeguandolo al nuovo assetto delle funzioni amministrative, che impone di "partire" dal Comune nella riallocazione delle funzioni, secondo la ratio dell'art. 118 Cost. novellato;
- l'effettivo **decollo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche**, che attualmente è un "cantiere aperto", con utili sperimentazioni e risultati già significativi laddove si è cominciato, ma anche con una persistente sostanziale **carenza di un quadro adeguato di supporti da parte dell'amministrazione**, ivi compresa la totale disattenzione per l'importante funzione di supporto tecnico che avrebbero potuto assicurare i CIS, se effettivamente costituiti. La verità è che permangono diffusi equivoci e visioni riduttive sulla nuova prospettiva, intorno alla quale dovrebbe essere ricostruito l'intero sistema (dimodoché **l'autonomia appare tutt'al più come "concessa" o sotto tutela**, piuttosto che messa in condizione di dispiegarsi effettivamente come matrice responsabile di determinazioni e gestione del servizio: si pensi ai provveditorati agli studi, che dovevano essere soppressi e che di fatto sono stati resuscitati come CSA);
- il **riordinamento del Miur**, le cui **funzioni operative** dovrebbero sostanzialmente essere **ridotte** se non in molti casi **eliminate**, in concomitanza con il processo generale di decentramento e valorizzazione delle autonomie territoriali e con il riconoscimento del ruolo autonomo delle scuole per il servizio tecnico dell'istruzione. In particolare è da ripensare radicalmente **l'amministrazione periferica regionale**, che sta assumendo un ruolo esorbitante e una fisionomia di vecchio stampo burocratico gerarchico, ribadita anche nel regolamento di organizzazione del Ministero, nel quale non si tiene sostanzialmente conto del nuovo quadro costituzionale (come

Gli "aggiustamenti" necessari rispetto al riassetto prefigurato nel decreto 112/98

L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un "cantiere aperto"

Il ripensamento radicale delle funzioni del MIUR

- rilevato anche nel parere del Consiglio di Stato del 30 settembre 2002);
- la attuazione effettiva del **sistema nazionale di valutazione** del servizio scolastico e delle istituzioni scolastiche, che è essenziale per lo sviluppo della scelta fondata sull'autonomia delle scuole;
 - la definizione (urgente) delle **norme generali e dei LEP** che siano anche quadro di riferimento nazionale per i curricula ed i POF delle singole scuole (definendo la quota di curricolo riservata all'autonomia scolastica), con una contestuale definizione anche di quei LEP che siano indispensabili per un "riconoscimento nazionale" dell'istruzione e formazione professionale, ferma restando la piena competenza legislativa delle regioni nella disciplina organizzativa della materia (a parte l'autonomia delle istituzioni scolastiche interessate): in questa prospettiva va anche sottolineata l'esigenza di una effettiva partecipazione del sistema regionale alla definizione a livello nazionale di programmi ed obiettivi generali.

... e una tempestiva definizione del quadro di regole nazionali comuni per il sistema dell'istruzione

Per completare il quadro si deve poi ricordare l'ipotesi legata all'eventuale attuazione della ricordata previsione del **regionalismo differenziato**, di cui all'ultimo comma dell'art. 116 Cost., che può potenzialmente aprire qualche spazio alla competenza legislativa regionale anche nella materia delle "norme generali sull'istruzione", nei casi e nei limiti stabiliti da **un'intesa tra Stato e Regione** interessata (sancita successivamente con legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta). In sostanza, l'eventuale maggior ruolo regionale deve essere frutto di una soluzione condivisa tra i due livelli legislativi del sistema: ciò che dovrebbe evitare sia logiche di rottura dell'unità del sistema, sia comunque determinazioni unilaterali delle Regioni che renderebbero assai complessa anche la soluzione del problema del conseguente trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni.

L'eventuale ruolo regionale nella definizione di norme generali sull'istruzione, in base ad intese con lo

Il progetto governativo di devoluzione: scelte regionali unilaterali,pressive dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

Del tutto diversa è questa prospettiva di regionalismo (in parte) differenziato o a geometria variabile cautamente aperta dall'ultimo comma dell'art. 116 rispetto all'ipotesi di competenza legislativa regionale esclusiva attivata unilateralemente dalla Regione prevista dal disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa A.S. 1187 (Bossi), sulla cosiddetta **devoluzione**, già approvato al Senato (ora alla Camera: atto n. 3461). Esso mira a devolvere in esclusiva al legislatore regionale, sulla base di una **determinazione unilaterale della Regione**, la disciplina della "organizzazione scolastica, gestione delle istituzioni scolastiche e di formazione", nonché "la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione"².

Questa prospettiva, se dovesse essere approvata dal Parlamento, potrebbe determinare una vera e propria **rottura del sistema** e far venir meno lo stesso senso delle norme generali sull'istruzione, con una **frammentazione del sistema scolastico** e dei suoi principi. Va poi rilevato criticamente che tale prospettiva di rafforzamento (unilaterale) del ruolo delle Regioni – oltre a non essere chiaro se debba riguardare tutte le Regioni o solo quelle che attivino una propria specifica competenza in materia – solleva una serie di interrogativi sull'effettiva portata di questa previsione. In primo luogo essa sembra comportare il possibile venir meno di un sistema nazionale di istruzione, fondato su un quadro di norme generali comuni e su livelli essenziali di prestazioni determinati in modo uniforme. Ad esso subentrerebbe una sorta di **regionalizzazione del sistema scolastico**, pur con la salvaguardia – almeno sulla carta – dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

...e i
conseguenti
rischi di rottura
del sistema

Va inoltre evidenziato il rischio di una sostanziale **emarginazione delle istituzioni scolastiche**, in ordine alla definizione dei **programmi formativi**. A questo proposito, il testo in discussione in Parlamento, mentre ha previsto, in forza di un emendamento proposto dall'opposizione e approvato dall'aula del Senato, il limite del rispetto dell'autonomia scolastica in materia di organizzazione, non contiene alcuna clausola di garanzia dell'autonomia delle singole scuole nella determinazione di una quota dei programmi scolastici o

del curricolo: non è dunque da escludere che ciò comporti una "compressione" dello spazio di autonomia attualmente riconosciuto a livello di singola scuola ad opera della legislazione regionale (a meno di non ricomprendersi l'autonomia didattica nell'ambito dell'autonomia organizzativa).

Trattasi, come è evidente, di una questione assai delicata anche in termini di principio, per chi come noi ritiene che **i percorsi didattici debbano essere il frutto di scelte tecniche dei docenti, piuttosto che di orientamenti di organi politici**. Occorrerebbe anche riflettere sulla possibile **violazione dei principi costituzionali in materia di libertà della cultura, della scienza e dell'insegnamento**, violazione non esclusa, come la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto, dall'inserimento della nuova normativa in una legge di revisione costituzionale.

Il rischio di "politicizzazione" delle scelte didattiche e dei percorsi formativi

Il modello costituzionale: una rete di scuole autonome nell'ambito di un sistema nazionale di istruzione

A) La centralità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

- La costituzionalizzazione dell'autonomia (funzionale) delle istituzioni scolastiche non è da ricondurre ad una astratta logica di bilanciamento dei poteri pubblici, ma è finalizzata essenzialmente a **valorizzare le energie interne alla scuola**, in una prospettiva di **responsabilizzazione** (e di autopromozione) **della comunità scolastica** rispetto alla "tradizionale dipendenza" dalla piramide burocratica. Non si ispira dunque ad un modello autoreferenziale o aziendale, ma considera la scuola una realtà aperta e integrata nel territorio, al servizio della società: agente di sviluppo socio-economico locale ma anche luogo di mediazione con le esigenze generali del sistema paese (di conseguenza il dirigente scolastico è configurato più come **leader educativo** che come manager); dunque una istituzione scolastica configurata come sede tecnicamente qualificata, responsabile del servizio pubblico

L'autonomia scolastica e il significato del suo riconoscimento costituzionale

dell'istruzione, che deve interagire in un congruo e corretto rapporto anche con gli altri soggetti istituzionali (sia locali che regionali o nazionali) ai quali, in quanto espressioni ai vari livelli della sovranità popolare, sono demandati essenzialmente compiti, oltre che di definizione degli obiettivi del sistema, di determinazione delle condizioni organizzative e finanziarie che possono consentire al sistema di funzionare e corrispondere ai bisogni sociali.

- A quasi sei anni dall'entrata in vigore della legge 59, che lo ha introdotto come principio cardine della riorganizzazione del nostro sistema scolastico e a un anno e mezzo dalla sua esplicita costituzionalizzazione, l'attuazione del principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche **segna tuttavia il passo**. A voler essere generosi, si può delineare un **bilancio in chiaroscuro** quanto alle coerenze e alle incoerenze fino ad oggi registrabili rispetto alla scelta dell'autonomia³. Essa appare, oltre che sovente poco praticata nell'esperienza reale delle singole scuole (pur con numerose significative eccezioni...), troppo spesso disattesa negli interventi normativi (v. le fuorvianti riorganizzazioni del Miur, le decisioni di unilaterale sospensione del CIS) e sostanzialmente emarginata nel dibattito riformatore in corso, che talora richiama l'autonomia solo con formule di stile oppure prefigura soluzioni neocentralistiche o gerarchiche del tutto incompatibili con l'autonomia (v. l'ipotesi di una filiera ministro-dirigente regionale-dirigente scolastico nel testo sugli organi collegiali discusso alla Camera).
- L'autonomia va considerata come una "**risorsa**" (anzitutto per la responsabilizzazione degli operatori della scuola e per l'adeguamento ai bisogni di ciascuna realtà, sul piano della ricerca, della didattica, dell'organizzazione e della gestione), come avviene in gran parte delle riforme scolastiche dei paesi industrializzati, in funzione della qualità dell'insegnamento e del "risultato". D'altra parte, la concreta realizzazione del principio dell'autonomia è da considerare un "processo" di medio-lungo periodo nell'ambito di

Difficoltà e contraddizioni registrate nella fase della implementazione della riforma

Resistono logiche centraliste nella normazione e nel dibattito culturale

ma l'autonomia va considerata una risorsa per la modernizzazione del sistema dell'istruzione pubblica

un disegno organico di riforma (che dovrebbe riguardare anche le Regioni speciali).

A tal fine si dovrebbe: a) *ripartire* dalla costituzionalizzazione dell'autonomia per costruire un percorso riformatore coerente che faccia **perno sulle istituzioni scolastiche**, anche per quanto riguarda il **personale** e la gestione delle **risorse finanziarie** (in una logica di **autogoverno**); b) dar vita a fasi di **sperimentazione** mirate su alcuni aspetti nuovi dell'autonomia connessi alle riforme in itinere del sistema dell'istruzione: ma rendendo protagoniste di queste scelte le stesse scuole, non di fatto emarginandole (come nel caso del protocollo Miur-Provincia autonoma di Trento)⁴; c) conformare alla scelta dell'autonomia gli interventi legislativi statali e regionali, in modo da conservare da un lato **un volto unitario al sistema dell'istruzione** (evitando quindi venti politiche scolastiche regionali e piuttosto coinvolgendo in modo effettivo le Regioni nella elaborazione al “centro” degli obiettivi generali) e **smantellando il sistema burocratico gerarchico** dell'amministrazione scolastica (che sta riaffiorando a danno di uno sviluppo effettivo del ruolo di supporto che deve essere svolto da regioni ed enti locali, nonché dai CIS, che dovrebbero essere costituiti anche per iniziativa delle Regioni e degli enti locali, come strumenti di promozione e supporto, specie se dovesse persistere il negativo orientamento ministeriale al riguardo).

Un'autonomia fondata sulla responsabilità e sull'autogoverno delle scuole, estesa alla gestione del personale e delle risorse, avviata con fasi sperimentali

B) Il sistema nazionale di istruzione

Strettamente correlato al caposaldo dell'autonomia riconosciuta alle singole scuole, intese come sedi principali di organizzazione e gestione del servizio pubblico dell'istruzione, è l'altro perno che caratterizza con altrettanta evidenza l'assetto e l'equilibrio del sistema alla luce del nuovo quadro costituzionale, ossia la **dimensione "nazionale"** di tale sistema. Essa è chiaramente riaffermata dalla previsione della riserva alla **competenza esclusiva del legislatore statale** delle principali regole comuni che, a vario titolo, debbono disciplinare il volto e il funzionamento del servizio pubblico

La dimensione “nazionale” del sistema pubblico di istruzione, riaffermata dall'art. 117 del nuovo titolo V

dell'istruzione, inteso come funzionale alla garanzia effettiva di uno dei principali diritti sociali di cittadinanza.

Spetta, infatti, al Parlamento – come già accennato – definire le **norme generali** sull'istruzione e i **principi fondamentali** vincolanti per il legislatore regionale (salvo che per l'istruzione e formazione professionale, laddove la competenza regionale è esclusiva); d'altro lato, spetta sempre al Parlamento nazionale definire i **livelli essenziali delle prestazioni**, strumento cardine al fine di assicurare l'effettivo godimento, per tutti i cittadini della Repubblica, di un servizio adeguato di istruzione, sia per la fascia dell'obbligo che per quella secondaria.

Di conseguenza può ben dirsi che il nuovo Titolo V rappresenta un prezioso strumento anche per ricostruire e garantire – nell'ambito di un sistema fortemente teso a valorizzare il policentrismo e le autonomie territoriali, sociali e funzionali, ma nell'ambito di una cornice unitaria e di salvaguardia della coesione della comunità nazionale – quel principio di **eguaglianza delle opportunità**, che richiede una costante attenzione per assicurare - entro i limiti fissati dal legislatore, ma comunque sufficienti ad assicurare **l'universalità dei diritti** costituzionali - l'uniformità delle prestazioni dei pubblici poteri nella organizzazione degli aspetti sia quantitativi che qualitativi dei servizi per i cittadini.

In sostanza, pur in un contesto di forte valorizzazione dei legislatori locali, emerge chiaro il disegno costituzionale di ancoraggio dell'istruzione ad una serie di **principi e regole comuni su base nazionale**, che finiscono per circoscrivere a vario titolo il potere legislativo concorrente pur riconosciuto alle Regioni in materia di istruzione. Ciò vale complessivamente, ma soprattutto per i LEP, per la cui determinazione non c'è in ogni caso neppure la prospettiva di una (sia pur parziale) devoluzione attraverso l'eventuale intesa Stato-Regione prevista dall'u.c. dell'art. 116 (mentre è controverso se ad essi potranno derogare i legislatori regionali ove fosse approvato il disegno di legge Bossi sulla cosiddetta *devolution*).

Si deve però subito aggiungere che questa impostazione "nazionale" del sistema non significa certamente impossibilità di

Il servizio nazionale dell'istruzione per l'eguaglianza delle opportunità e l'universalità del diritto all'istruzione...

...disciplinato da principi e regole comuni su base nazionale

...da "definire" con la partecipazione delle Regioni secondo la logica del federalismo cooperativo

coinvolgere le Regioni nelle determinazioni del "centro", anzi la ratio che si ricava (non solo in questo campo) dalla riforma costituzionale appare sempre più informata ad una **visione cooperativa del policentrismo**. E' dunque auspicabile - anzi necessario - ricercare e utilizzare meccanismi procedurali idonei a recepire i contributi delle Regioni ed a realizzare un effettivo dialogo (se non una vera e propria **concertazione**) tra Stato e Regioni ai fini di tali determinazioni. Quindi, più che immaginare un ruolo del tutto autonomo di ciascuna Regione, con una propria solitaria politica scolastica sul piano degli ordinamenti scolastici e delle garanzie di qualità del servizio, si tratta piuttosto di creare le condizioni appropriate affinché, su questi terreni, le Regioni possano fornire un **contributo effettivo per le decisioni nazionali** (che sono appunto da considerare decisioni di "sistema").

Tanto precisato, va poi chiarito che le norme generali sull'istruzione **non** debbono ovviamente avere una fisionomia e una struttura tale da **comprimere eccessivamente** la competenza legislativa concorrente delle **Regioni**, nonché **l'autonomia delle scuole**, fino a rendere l'una e l'altra in pratica prive di significato: **non** debbono cioè né essere **omnicomprensive**, né sconfinare dalla loro funzione di quadro di riferimento necessario ed essenziale sui "temi generali dell'istruzione", in modo che vi siano effettivi spazi di flessibilità e di autonomia normativa regionali e locali. In sostanza, debbono ritenersi costituzionalmente legittime, in quanto ricomprese nell'ambito della competenza esclusiva statale, quelle (sole) norme che siano finalizzate a garantire criteri e garanzie insopprimibili di uniformità nell'ambito di un sistema unitario (nazionale) di istruzione, fondato sul valore legale dei titoli.

Comunque, a voler sinteticamente indicare gli **oggetti** sui quali dovrebbe concentrarsi questa normativa generale, si dovrebbero tener presenti soprattutto i vari elementi centrali, connessi con gli articoli 33 e 34 Cost., che si riferiscono al "sistema", ossia che riguardano i caratteri precipui del servizio dell'istruzione: ordinamenti didattici e titoli di studio (con cicli, durata, scuola dell'obbligo, ecc.); "ordinamento" della funzione docente (ivi compresa la garanzia della

**Struttura,
oggetto e
contenuti delle
"norme generali
sull'istruzione"**

libertà di insegnamento, intesa essenzialmente come libertà della funzione docente, e non solo come libertà del singolo insegnante); funzione e statuti del dirigente scolastico; ambiti e garanzie dell'autonomia (tecnica e amministrativa) delle istituzioni scolastiche, anche in rapporto alle funzioni di supporto e di promozione delle istituzioni territoriali; determinazione delle forme di partecipazione al "governo" della scuola (organi collegiali, accessi, procedimenti partecipati); condizioni e garanzie della scuola paritaria; titoli di studio, verifiche e controlli (sia con sistemi "indipendenti" di rilevazione e di valutazione "esterna" dell'attività delle istituzioni scolastiche rispetto a standard minimi, sia con sistemi di valutazione dell'apprendimento degli alunni).

Quanto al possibile contenuto dei **principi fondamentali** riguardanti il sistema nazionale dell'istruzione (esclusa l'istruzione professionale), dovrebbero soprattutto riguardare i profili in cui siano **specificamente coinvolti diritti e doveri**: durata e forme del diritto-dovere di istruzione; diritti e doveri degli studenti, dei docenti, delle famiglie; garanzie di collegialità della gestione con apertura al territorio; integrazione del servizio scolastico con i servizi sociali; continuità verticale dei percorsi e crediti formativi; profili fondamentali dell'organizzazione e delle procedure.

Infine, per quanto riguarda i LEP occorre porsi **dal punto di vista dei soggetti titolari del diritto all'istruzione**, da garantire a tutti i cittadini, nel modo più concreto possibile, in relazione al principio di egualianza sostanziale. Ciò implica la determinazione di criteri e standard di **distribuzione del servizio scolastico sul territorio**, di **accessibilità** e di **varietà dell'offerta**, di **qualità, efficacia ed appropriatezza** del servizio, insomma di tutto ciò che concorre a determinare il livello della corrispondenza ai bisogni ai quali (in un dato periodo) si ritiene di rispondere o che ci si propone di garantire.

In sostanza, dovrebbero rientrare tra i livelli essenziali: 1) le misure atte a garantire l'accesso di tutti al sistema; anche con riferimento alla equilibrata composizione delle classi (tra l'altro a garanzia dei "diversi"); 2) gli interventi per la piena integrazione nel sistema dei soggetti (economicamente, fisicamente, socialmente) deboli; 3) le

I "principi fondamentali" nella materia dell'istruzione

I "livelli essenziali delle prestazioni" da assicurare su tutto il territorio nazionale

prestazioni indispensabili da garantire a famiglie e studenti, e i loro standard qualitativi essenziali; 4) i livelli di apprendimento, criteri di valutazione e condizioni per l'abilitazione all'esercizio delle professioni (art. 33, comma 5, Cost.).

Trattandosi di decisioni eminentemente politiche, che debbono realizzare un equilibrio tra servizi da garantire e disponibilità finanziarie e che possono riguardare anche settori di competenza esclusiva regionale (come quello dell'istruzione professionale), appare indispensabile che le Regioni siano messe in condizione di partecipare alla elaborazione di queste scelte, che sono comunque fortemente intrecciate con quelle di tipo organizzativo che le Regioni (e gli enti locali) debbono adottare per rendere concretamente disponibile il servizio⁵.

...e da definire con il concorso delle Regioni

Le priorità (i compiti dello Stato, delle Regioni, degli enti locali)

Si è fin qui ragionato sulla interpretazione del nuovo dettato costituzionale, ciò che ha consentito di individuare e focalizzare i due fondamentali riferimenti di principio alla luce dei quali si dovrà procedere al riassetto istituzionale ed amministrativo del sistema della istruzione pubblica (comprendente anche le scuole paritarie). Occorre ora chiedersi quali debbano essere gli interventi prioritari per attuare con coerenza e supportare adeguatamente – ossia per prendere sul serio – l'opzione per l'autonomia nel contesto di un sistema nazionale di istruzione. Si può distinguere, a tal fine, ciò che compete al livello statale da quanto è invece di spettanza degli altri livelli politico-territoriali.

Gli interventi prioritari per supportare lo sviluppo dell'autonomia nell'ambito di un sistema nazionale di istruzione

a) Cosa dovrebbe fare ora lo Stato. Gli interventi di maggiore urgenza dovrebbero riguardare sia la chiarificazione delle funzioni e dei compiti spettanti ai pubblici poteri, ai vari livelli, sia la determinazione dei LEP, promuovendo e valorizzando a tal fine anche il contributo che possono fornire le Regioni per la definizione di indirizzi di politica scolastica generale (che possono/debbono

I compiti dello Stato

essere poi completati dagli Enti territoriali per quanto concerne la organizzazione e promozione sul territorio dei servizi a rete); in tal senso appaiono prioritari:

- **la ridefinizione dell'assetto e della allocazione delle funzioni amministrative** del sistema. Gli obiettivi da perseguire, alla luce del sistema costituzionale, appaiono due: valorizzare il più possibile il **ruolo autonomo delle singole scuole** (anche, entro certi limiti, per quanto attiene al personale, con **contrattazione decentrata** di istituto, pur nel quadro di un sistema nazionale di definizione dei requisiti di abilitazione professionale e di condizioni retributive di base, così come previsto in via generale per tutti i dipendenti pubblici)⁶; identificare in modo chiaro gli altri **compiti amministrativi propri degli Enti territoriali e dello Stato**: ciò comporta certamente una parziale revisione (ex 118) di quanto previsto dal D.Lgs. 112 del 1998 e la previa determinazione legislativa delle funzioni fondamentali di comuni e province ai sensi della lett. p) del secondo comma del nuovo art. 117 Cost.⁷. Lo strumento idoneo potrebbe essere, al riguardo, il disegno di legge delega cosiddetto La Loggia (A.C. 3590), già approvato dal Senato, che definisce, tra l'altro, il processo attuativo del nuovo art. 118 della Costituzione e la conseguente organica riallocazione delle funzioni amministrative e relative risorse, a partire dal Comune. Va tuttavia osservato che tale ddl non contiene, nella veste attuale, alcuna disposizione in materia di determinazione delle **funzioni fondamentali di comuni e province**, che dovrebbe essere, viceversa, il “primo passo” per dar corso al riassetto delle funzioni in conformità al nuovo disegno costituzionale.
- un riassetto complessivo **dell'organizzazione interna della scuola** in cui, da un lato, sia **valorizzata la funzione del dirigente scolastico** (leader educativo e responsabile della gestione) e, dall'altro, sia realizzato un equilibrio utile tra **decisioni tecniche** nel campo della didattica e della ricerca e **funzioni di indirizzo** amministrativo generale e di controllo.

Riallocare le funzioni amministrative, ridistribuire in modo chiaro compiti e poteri

Una nuova organizzazione interna della scuola distinguendo responsabilità gestionali (tecniche e amministrative) da compiti di indirizzo e di controllo

Le soluzioni possibili sono più d'una, tranne ovviamente quella di mantenere gli attuali **organi collegiali**, che non soddisfano né alle esigenze di una corretta gestione, né all'individuazione delle responsabilità, né alle esigenze di qualità, né al controllo e alla valutazione da parte degli utenti. In questo contesto va anche adeguatamente risolto il problema, certo non secondario, riguardante la collocazione che all'interno dell'istituto scolastico possono trovare studenti, genitori e altri soggetti espressione del territorio in cui la scuola opera⁸; analogamente si deve por mano ad un radicale ripensamento degli organi collegiali territoriali, che tenga anche nel dovuto conto il nuovo assetto dei poteri dei diversi livelli di governo locale e regionale, nella prospettiva di **rafforzare sia il dialogo tra le diverse scuole, sia l'interlocuzione tra le istituzioni scolastiche e il sistema delle istituzioni territoriali** (dialogo che potrebbe essere disciplinato da leggi regionali, immaginando anche forme nuove di "rappresentanza" delle istituzioni scolastiche), nonché quella con l'amministrazione centrale (attraverso lo snodo delle direzioni regionali)⁹.

- la costituzione (finalmente) operativa di un sistema nazionale ("indipendente") di **valutazione delle scuole**, collegato ad obiettivi di qualità e di riqualificazione del corpo docente, che assicuri meccanismi periodici di verifica (e di trasparente confronto) dell'andamento delle singole scuole, anche con riferimento al rispetto dei LEP. A tale sistema dovrebbero far capo, oltre a funzioni di valutazione dell'intero sistema di istruzione, anche compiti di verifica delle cause di insuccesso e della dispersione, degli effetti delle iniziative legislative, degli esiti dei progetti e delle innovazioni promosse in ambito nazionale, nonché di inquadramento della valutazione nazionale nel contesto internazionale.

b) *Cosa potrebbero fare già ora le Regioni (e gli Enti locali)*

Gli interventi già ora possibili (e auspicabili), in pendenza anche della definizione delle norme generali e dei principi fondamentali di

La necessaria riforma degli organi collegiali

Un sistema nazionale (indipendente) di valutazione delle scuole e dell'andamento del servizio pubblico di istruzione

I compiti delle Regioni e degli enti locali

competenza del legislatore statale, nonché dei LEP, potrebbero anzitutto riguardare:

- la definizione di politiche per realizzare, con un adeguato sforzo innovativo, un **sistema integrato dell'istruzione e della formazione professionale** (in una prospettiva di realizzazione di un **sistema educativo unitario** per il soddisfacimento e l'assolvimento di **un unico diritto-dovere all'istruzione e alla formazione**), tenendo conto anche delle competenze regionali in materia di politiche del lavoro e di diritto allo studio (e pur non potendosi sottovalutare la difficoltà di procedere in materia in assenza dei LEP). Si tratta di definire le linee di programmazione e gli indirizzi per il sistema formativo con l'individuazione degli obiettivi, delle priorità e dei criteri di intervento, il quadro delle risorse finanziarie e i criteri per il loro riparto, gli indirizzi generali per la programmazione territoriale dell'offerta formativa, i criteri per la formazione della rete scolastica, la programmazione dei fondi regionali, nazionali e comunitari, gli standard regionali per la formazione professionale, gli standard qualitativi per l'integrazione fra istruzione e formazione professionale, ecc.;
- la definizione (ad integrazione dei LEP) delle forme di concorso regionale alla **promozione, sostegno e organizzazione di rete del servizio scolastico** (ivi compresa l'assistenza in funzione del diritto allo studio), in parallelo e in coordinamento con la disciplina e l'attuazione delle precipue competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale;
- la ridefinizione legislativa regionale, per quanto di competenza, dell'assetto delle funzioni amministrative in materia di istruzione spettanti agli Enti locali, a partire dal Comune, in sintonia con il principio di sussidiarietà, con trasferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle stesse funzioni. Occorrerà **evitare**, al riguardo, sia nuove di forme di centralismo (anche regionale) sia **rischi di verticalizzazione e gerarchizzazione dei rapporti tra enti locali e scuole**. Lo si

Definire politiche integrate per l'istruzione e per la formazione professionale

Programmare sul territorio l'offerta formativa

Concorrere alla organizzazione di rete del servizio scolastico

Valorizzare le funzioni degli enti locali in materia di istruzione

- può fare attivando **strumenti di confronto, di collaborazione e di partecipazione**, ai vari livelli (locali e regionali) tra istituzioni scolastiche e istituzioni territoriali (quali conferenze, comitati di coordinamento, commissioni, con ruoli – a seconda delle materie oggetto dei rapporti istituzionali – consultivi, concertativi, informativi);
- il sostegno a **fasi sperimentali di autonomia di ricerca da parte delle scuole**, anche associate (e autocoordinate), eventualmente estese ad attività di formazione dei docenti: da questo punto di vista il ruolo delle Regioni, più che essere legato alla riserva di una quota dei curricoli, livellata in modo più o meno uniforme in ambito regionale, dovrebbe caratterizzarsi per un'azione di supporto alle scuole per metterle in condizione di utilizzare al meglio la quota di curricolo ad esse riconosciuta dalle norme nazionali. Occorre sottolineare che tutto ciò richiede essenzialmente **decisioni tecniche da parte degli operatori delle scuole**, anche autocoordinate, piuttosto che decisioni politiche da parte di istituzioni politico-territoriali, che potrebbero invece svolgere un ruolo utile promuovendo strutture o centri di servizio a disposizione delle scuole, sulla falsariga dei CIS e di precedenti esperienze di "centri risorse" creati per iniziativa locale¹⁰.

Sostenere fasi sperimentali di autonomia di ricerca da parte delle scuole

Le "cose da non fare"

Se queste brevemente accennate appaiono le "cose (più urgenti) da fare", a livello statale o regionale/locale, per supportare l'opzione per l'autonomia e modernizzare il sistema di istruzione pubblica in linea coi paesi più avanzati, è importante tener presenti altresì le "cose da non fare", le soluzioni da evitare per non rischiare di compromettere un obiettivo già così complesso ed impegnativo.

In tal senso, con riferimento a vicende pendenti, appare, innanzitutto, una strada da non seguire (o da rettificare adeguatamente) la **delega** pressoché piena **al Governo** – come previsto nella legge Moratti - per la **determinazione delle norme generali e dei principi fondamentali in materia di istruzione**.

Le "cose da non fare" per non compromettere l'obiettivo dell'autonomia delle scuole

La riforma Moratti: i limiti della delega al Governo

Essa finisce per privare il Parlamento dell'unico vero spazio di disciplina in materia ora disponibile; e pone consistenti problemi di costituzionalità, quanto alla delega per la individuazione dei principi fondamentali vincolanti la legislazione regionale in materia, per la difficoltà di configurare una delega al Governo di una legislazione di principio a fronte del disposto dell'articolo 76 della Costituzione che sembra riservare in ogni caso al Parlamento delegante la fissazione di principi vietando che essa possa essere oggetto della delega (ciò è ora correttamente riconosciuto dall'art. 1 della Legge La Loggia¹¹).

Ma altri profili della legge delega Moratti (n. 53/03) si prestano a radicali obiezioni, alla luce dei principi del sistema così come ricostruiti nelle pagine che precedono. Innanzitutto essa sembra avere una evidente veste di **legge-manifesto**, priva di copertura finanziaria (e quindi non in grado di determinare effetti concreti). In secondo luogo, essa non prefigura alcun coinvolgimento delle Regioni nelle decisioni "nazionali".

Ma soprattutto essa suscita perplessità per una serie di **limiti di merito** di rilevante gravità. Si consideri, in primo luogo il rischio di accentuazione della **differenziazione sociale e territoriale nella scuola** (v. anticipi, canali separati nella secondaria, oltretutto con una proliferazione di licei che rischia di emarginare l'istruzione professionale), differenziazione incompatibile con l'esigenza di garanzia dei LEP in una prospettiva di **effettiva unità dell'ordinamento** e di tutela di un **essenziale diritto sociale**: si mette **a rischio, in tal modo, la scuola come spazio di libertà e di crescita di tutti i cittadini** (scuola dell'inclusione).

Si consideri, in secondo luogo, la messa in discussione della **continuità del ciclo formativo di base**, finora sempre assicurato dagli ordinamenti didattici che si sono succeduti nel nostro Paese.

Discutibile, in terzo luogo, è la scelta quantomeno "singolare" di abrogare con effetto immediato le precedenti riforme generali in materia di istruzione, ivi compresa quella che aveva elevato l'obbligo scolastico (v. l. n. 9/99 e l. n. 30/00), a fronte di una delega che rinvia a data assai lontana l'entrata in vigore di un nuovo sistema (per il

**...il rischio di
leggi-manifesto (prive di
copertura finanziaria)**

...l'assenza delle Regioni

**...l'accentuazione della
differenziazione sociale e
territoriale**

**...la rottura con il
processo riformatore
degli ultimi anni**

quale la finanziaria 2003 non ha previsto alcuna risorsa, vanificando quindi ogni prospettiva operativa)¹².

Occorre anche sottolineare, in quarto luogo, la persistente rilevante ambiguità quanto alla permanenza di una responsabilità delle istituzioni scolastiche in ordine al curricolo formativo: si prevede infatti che i cd. "piani di studio personalizzati" (formula oltretutto di per sé tecnicamente rozza e fuorviante) contengano una quota riservata alle Regioni, relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali. Ciò potrebbe determinare un **ridimensionamento inaccettabile del ruolo** che invece deve essere **riservato alle istituzioni scolastiche**; più correttamente, un eventuale ruolo regionale in materia sarebbe da configurare in rapporto e nell'ambito delle competenze già attribuite alla amministrazione nazionale, preferibilmente dando vita a forme appropriate di concertazione o di coinvolgimento delle Regioni nelle determinazioni nazionali.

La riforma Moratti incide infine, con disposizioni di dubbia costituzionalità, anche sulla competenza piena delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale: con la affermazione di un unico diritto-dovere all'istruzione e alla formazione si rafforza infatti l'incidenza degli strumenti statali volti a garantire l'unitarietà del sistema anche in questo campo.

Da non seguire sono, parimenti, le pulsioni neocentralistiche che si manifestano anche nel settore scolastico. Né sono espressione i tentativi di riaccentramento nel Miur di funzioni operative e il **potenziamento delle direzioni scolastiche regionali**, che (oltre ad essere in contrasto con quanto previsto dal D.Lgs. 300) appare orientato a riproporre una logica gerarchico-burocratico nettamente in contrasto con le esigenze dell'autonomia. Dello stesso segno è il rilancio della "filiera" ministro-direttore scolastico regionale-dirigente scolastico, come asse portante del sistema scolastico, prefigurato nel provvedimento sugli organi collegiali in discussione¹³.

Vanno parimenti evitati i meri richiami di stile all'autonomia, accompagnati da provvedimenti e comportamenti che continuano a concepirla come una **autonomia limitata o sotto tutela**, rifiutando

**...il ruolo delle scuole in
ordine al curricolo
formativo**

**Le tendenze
neocentralistiche e il
ritorno a un modello
gerarchico-burocratico**

**L'“autonomia sotto
tutela”**

ogni effettiva funzionalizzazione degli interventi alle esigenze connesse ad una scelta che comporta il radicale superamento delle tradizionali logiche statocentriche e burocratiche. In tal senso è evidente la debolezza "tecnica" della legge Moratti, che introduce una serie di penetranti modifiche dell'ordinamento dell'istruzione, rinviando tuttavia ogni raccordo di tali innovazioni con l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Non giovano, poi, le "anticipazioni di fatto" di riforme ancora da approvare, mentre si disattendono leggi vigenti: v. il "protocollo" tra Miur e Regione Lombardia; ma anche quello con la Provincia di Trento. Essi non hanno visto come coprotagoniste le scuole, intese come mere destinatarie dell'intesa, mentre è evidente la necessità di coinvolgerle già nella progettazione degli obiettivi se l'autonomia è fattore strategico per l'incremento della qualità della formazione.

Last but not least, occorre ricordare che **effetti devastanti** sulla implementazione della riforma e sul consolidamento del principio della autonomia delle istituzioni scolastiche avrebbe la radicale **rimessa in discussione dell'assetto di competenze** e del riparto di ruoli appena delineato dalla riforma costituzionale in nome di obiettivi di (ulteriore) devoluzione di poteri alle Regioni, così come prevede il d.d.l.Bossi all'esame della Camera dei deputati¹⁴.

Da una parte, l'incertezza sui limiti della competenza esclusiva in tal modo attribuita alle regioni, e in ispecie sulla persistenza, nelle materie ad esse devolute e nelle regioni che tale competenza abbiano effettivamente attivato, di una riserva allo Stato per la definizione delle norme generali dell'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, genererebbe inevitabilmente confusioni e un diffuso contenzioso. Dall'altra, e nonostante la clausola di salvaguardia introdotta dall'opposizione al Senato, non pare contestabile che l'esercizio della potestà legislativa regionale esclusiva finirà per incidere proprio sull'autonomia degli istituti di istruzione. Si rischierebbe così di **consegnare la scuola allo "scambio politico"**, in una logica del tutto disgiunta dagli obiettivi di garanzia e modernizzazione del servizio tecnico dell'istruzione e della qualità della funzione docente, che si sono sottolineati in premessa.

Gli effetti devastanti del disegno di legge sulla devolution

L'autonomia delle istituzioni scolastiche, cinque anni dopo la sua introduzione nelle leggi, è dunque esposta a **molteplici minacce**. Ma essa è e resta una **risorsa strategica per riformare e modernizzare il sistema dell'istruzione**. La sua attuazione è legata necessariamente alla capacità di realizzare con coerenza un processo riformatore di lungo periodo per la modernizzazione di tutto il sistema pubblico dell'istruzione. Ma occorre anzitutto un clima adeguato, che consideri l'autonomia delle istituzioni scolastiche **una sfida decisiva**, che può essere vinta solo se riuscirà a mobilitare e coinvolgere, non come spettatori ma come protagonisti convinti, tutti coloro che hanno a cuore il futuro della scuola del nostro Paese. Il punto di partenza è un comune progetto di potenziamento dell'autogoverno delle comunità scolastiche, e la convinzione che **l'autonomia è lo strumento fondamentale per il rinnovamento della scuola** e la responsabilizzazione dei suoi principali attori, i docenti.

NOTE DI AGGIORNAMENTO

¹ Va peraltro rilevato che le prospettive di riforma istituzionale e amministrativa aperte, anche per il settore dell'istruzione, dal nuovo Titolo V della Costituzione appaiono (sempre più) ridimensionate, se non vanificate, da due concorrenti fenomeni che incidono negativamente, a vario titolo, sulle potenzialità di ammodernamento del sistema fondate sulla valorizzazione delle autonomie sia territoriali che funzionali. Da un lato, per via delle ricorrenti inerzie e vischiosità nell'attuazione e nel coerente sviluppo delle innovazioni prefigurate sull'assetto dei poteri legislativi e amministrativi dalla l.c. 3 del 2001, spesso mascherate o giustificate da difficoltà interpretative labili o pretestuose. Dall'altro, in conseguenza degli orientamenti, che si vanno sempre più consolidando nell'attuale maggioranza parlamentare, a mettere in discussione, più che a perfezionare e completare, le scelte costituzionali operate nella XIII legislatura: v. le iniziative varie di "riforma della riforma", da quella promossa dal ministro Bossi sulla cd. devolution (n. 1187, Senato) a quella da ultimo deliberata dal governo (n. 2544, Senato) sull'intera parte seconda della Costituzione, che finiscono per determinare di fatto una situazione di incertezza e la sostanziale sospensione del processo di attuazione delle riforme costituzionali a suo tempo approvate.

² La totale disattenzione del ddl promosso dal ministro Bossi per la salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata in parte poi attenuata dall'approvazione in commissione al Senato dell'emendamento (Bassanini) volto a far salva tale autonomia, pur a fronte della proposta di regionalizzazione della disciplina concernente la organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione.

Peraltro va osservato che questa parziale correzione di rotta, recepita anche nel ddl governativo (n. 2544) dell'ottobre 2003, lascia aperta una forte ambiguità ed un rischio evidente per l'autonomia (tecnica) delle istituzioni scolastiche, in particolare laddove ci si limita a prevedere un (improprio) ruolo (politico) regionale nella "definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione", senza alcuna clausola di salvaguardia dell'insopprimibile autonomia della scuola nella definizione dei programmi (in particolare in sede di POF).

³ Per un quadro delle (non molte) luci e delle (diffuse) ombre che contrassegnano l'esperienza dell'autonomia scolastica significativi sono, ad esempio, i dati e le valutazioni contenuti dal *Rapporto 2003 sulla scuola dell'autonomia* (curato dall'Osservatorio sulla scuola del Centro di ricerca V. Bachelet della Luiss di Roma), che danno la misura del rischio sempre più evidente di compromissione della scelta per l'autonomia scolastica, la quale appare sempre più "un cantiere abbandonato", non adeguatamente e coerentemente supportato e implementato, anzi talora gravemente ostacolato da tendenze di vera e propria controriforma, con un recupero di una forte centralità burocratico-operativa dal MIUR e dei suoi organi decentrati.

A maggior ragione, a fronte di questi segnali disorientanti, appaiono quindi significative per le possibilità di innervare il sistema dell'istruzione di responsabilità mature di autogoverno da parte delle singole scuole quelle esperienze positive – che il *Rapporto* evidenzia sia sul piano quantitativo che qualitativo – in cui emergono sperimentazioni utili e buone pratiche (tra le quali non vanno trascurate le crescenti propensioni a dar vita a "reti" di scuole su base territoriale, con obiettivi di reciproco supporto e collaborazione tecnica).

⁴ Il bilancio che è stato di recente fatto – nell'ambito del convegno di Trento del 14 novembre 2003 su “Autonomia dell'istruzione e autonomia regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione” – sul caso trentino dell'autonomia scolastica, da inquadrare ovviamente nel contesto dei poteri speciali di tale provincia autonoma, evidenzia chiaramente la propensione del “centro” (in tal caso gli organi provinciali) a guidare e rappresentare le istituzioni scolastiche del territorio, alla cui autonomia sono stati in ogni caso posti vari limiti dalle leggi locali.

⁵ Sulla possibile configurazione e portata dei LEP, in generale e nel campo dell'istruzione, da collocare nell'ambito del nuovo quadro costituzionale di elementi unificanti del sistema e di garanzia dei diritti di tutti i cittadini della Repubblica, specifici approfondimenti sono contenuti nell'apposita nota aggiunta a questo documento.

Qui ci si limita a sottolineare la sostanziale incapacità del legislatore statale e del governo ad affrontare concretamente, negli ultimi due anni, questo importante e urgente adempimento, anche riguardo all'effettività dei diritti in tema di istruzione. Da un lato, infatti, appare sostanzialmente evasiva sul punto, nonostante il titolo, la legge Moratti n. 53/03, che in pratica rinvia in toto ai decreti delegati la determinazione dei livelli, oltre che delle norme generali sull'istruzione. Dall'altro, si deve rilevare che il primo schema di decreto legislativo predisposto in base alla delega della legge Moratti, quello concernente la scuola dell'infanzia ed il primo ciclo dell'istruzione (deliberato in Consiglio dei ministri il 12 settembre 2003 ed attualmente oggetto della fase consultiva prevista dalla legge di delega), è circoscritto alla sola definizione di norme generali – pur avendo spesso un taglio di “circolare”, oltretutto con ipotesi di soluzioni assai opinabili e che stanno generando una serie di problemi ed equivoci sul terreno applicativo -, mentre è stata per ora completamente trascurata la prospettiva di una (almeno parziale) determinazione dei LEP in materia.

⁶ A proposito del nuovo CCNL siglato nei mesi scorsi per il comparto scuola va sottolineato che, mentre è tutto da verificare se sarà concretamente realizzato l'orientamento ivi espresso volto a potenziare la contrattazione decentrata a livello di singola istituzione scolastica, viene sostanzialmente disatteso o rinviato a quanto si era tentato di introdurre nei precedenti contratti collettivi di settore (specie in quello del 1995) in ordine a possibili forme di differenziazione retributiva basate sul merito e sulla valutazione di sistema.

⁷ La determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, da riconoscere come imprescindibili per l'identità istituzionale di tutti i comuni e le province della Repubblica e come chiarificazione essenziale per poter poi completare l'iter di riallocazione delle funzioni amministrative, in coerenza con i principi dell'art. 118 Cost., anche nel campo dell'istruzione (sebbene la legge Moratti non ne faccia menzione), è attualmente in “fase istruttoria”, essendo stato da qualche mese attivato l'iter previsto dalla delega ad hoc stabilita nell'art. 2 della l. 131/03, che ha assegnato al governo un anno di tempo (dal giugno 2003) per la approvazione del decreto legislativo volto a determinare le funzioni in parola e la (conseguente) revisione del TUEL n. 267/00.

⁸ Sul riordinamento degli organi collegiali interni alla scuola, per i quali è tuttora vigente la disciplina del 1974, il dibattito parlamentare originato dalla proposta Griffagnini e altri (n. 1186, Camera) si è arenato dal 6 marzo 2002, allorquando il testo è stato riconsegnato dopo la discussione generale dell'assemblea alla VII commissione, dove si era in precedenza sviluppato un confronto tra orientamenti assai divaricati, specie in ordine alla presidenza e composizione del Consiglio di istituto e al rapporto con il

dirigente scolastico, nonché ai compiti e alle eventuali articolazioni del Collegio dei docenti.

⁹ Sugli organi collegiali territoriali era stato predisposto uno schema di decreto legislativo deliberato, in via preliminare, dal Consiglio dei ministri il 27 novembre 2003, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 137 del 2002, volto a modificare il decreto n. 233 del 1999, emanato a norma dell'art. 21 della legge 59 del 1997. L'impostazione prefigurata nello schema suddetto mirava a sostituire i precedenti Consigli (nazionale, provinciali e distrettuali) con tre nuovi organi collegiali (il Consiglio scolastico locale, il Consiglio scolastico regionale e il Consiglio nazionale dell'istruzione e della formazione), nei quali appariva certamente assai circoscritta la presenza di insegnanti. Ma ora questa ipotesi di decreto legislativo è comunque diventata impercorribile, essendo scaduto il termine previsto per l'esercizio della delega.

¹⁰ Tra gli interventi legislativi regionali sopravvenuti in data successiva alla redazione del presente documento, appare di particolare interesse, sia per l'ampio orizzonte che lo caratterizza sia per la novità di varie delle soluzioni contenute, la legge regionale n. 12 dell'Emilia Romagna, approvata il 30 giugno 2003. L'obiettivo di questo intervento è, in effetti, stato quello di interpretare complessivamente e disciplinare organicamente il nuovo ruolo legislativo (e programmatico) regionale dopo la riforma del titolo V Cost., dando spazio – nell'ambito di un potere concorrente che riguarda potenzialmente l'intera materia dell'istruzione (oltre che l'istruzione e formazione professionale), salvo quanto espressamente riservato al legislatore statale ex II c. dell'art. 117 Cost. – a profili finora regolati dalla legge statale. D'altra parte, la incisività e originalità di tale intervento, che comunque si è proposto di rispettare quelli che sono stati considerati i principi fondamentali enucleabili dalla legislazione vigente in materia, ha indotto il Governo a sollevare alcune questioni di costituzionalità in ordine a taluni aspetti della legge emiliana: dalla soluzione che la Corte darà a queste eccezioni si potrà quindi ricavare qualche ulteriore indicazione utile per discernere l'ambito ed i limiti del potere legislativo regionale nell'intera materia dell'istruzione, al di là di quanto il giudice delle leggi ha già avuto modo di chiarire in una recentissima pronuncia nella quale, su ricorso della Regione Emilia-Romagna, ha riconosciuto un ambito assai significativo di potere legislativo regionale, dichiarando incostituzionale una norma della finanziaria 2002 che aveva affidato ad un organo statale di livello regionale – e non alla Regione – talune competenze in materia di organizzazione scolastica.

¹¹ L'art. 1, quarto comma, di quella che è poi divenuta la legge La Loggia n. 131/03 si limita, in effetti, a considerare delegabile al Governo la mera "ricognizione" dei principi fondamentali ricavabili dalle leggi vigenti, escludendo quindi che la delega possa tradursi nella determinazione governativa di nuovi principi.

¹² A proposito della questione delle risorse destinate al settore dell'istruzione vanno rilevati due ordini di (gravi) limiti che contrassegnano la legislazione successiva alla data di redazione del presente documento. In primo luogo è da sottolineare l'assenza di sostanziali finanziamenti nella legge Moratti, che si è limitata a rinviare a successive determinazioni finanziarie per dare concretezza alla riforma ivi prefigurata. In secondo luogo va osservato che neppure la finanziaria per il 2004 ha tenuto conto di queste esigenze, visto che è stato approvato un finanziamento pressoché simbolico rispetto a quanto aveva indicato a settembre il primo schema di decreto attuativo della legge Moratti. Si può poi aggiungere che si è nel contempo disposto uno stanziamento, peraltro di entità modesta, destinato alle famiglie di alunni delle scuole paritarie, con una scelta assai opinabile

anche in ordine al criterio indiscriminato di assegnazione, rinunciando in tal modo a realizzare in modo più organico e coerente quanto previsto sul piano finanziario per le scuole paritarie dalla legge n. 62 del 2000.

¹³ Le tendenze neocentralistiche, con il ritorno ad un modello gerarchico-burocratico nell'amministrazione scolastica statale, emergono con tutta evidenza anche da interventi normativi sopravvenuti: da un lato nell'art. 5 della legge Moratti, dall'altro, ancor più puntualmente, nel regolamento di organizzazione del MIUR, approvato con DPR 11 agosto 2003, 319 (pubblicato nella G.U. del 20 novembre 2003), in cui si sono mantenute sostanzialmente anche quelle soluzioni che il Consiglio di Stato aveva espressamente censurato perché contrastanti con la scelta legislativa (e ora anche costituzionale) dell'autonomia scolastica.

¹⁴ Ora il ddl Bossi n. 1187 è confluito sostanzialmente nella recente proposta di riforma costituzionale del Governo n. 2544/Senato, per la quale si rinvia a quanto rilevato alla precedente nota 1.

Nota aggiuntiva sui livelli essenziali delle prestazioni

Il dibattito sui LEP sta progressivamente prendendo consistenza sia sul piano politico che culturale, con approfondimenti che mirano a cogliere significato e portata potenziale della nuova previsione costituzionale, nonché del nesso tra la riserva esclusiva al legislatore statale della disciplina di questa materia “trasversale” (ex art. 117, comma 2, lett. m Cost.) ed il rafforzamento a vario titolo del potere legislativo regionale.

In tal senso, per un migliore inquadramento dei LEP nel campo dell’istruzione è senza dubbio opportuna qualche considerazione di carattere generale, tenendo conto anche dei contributi scientifici emersi di recente (in particolare nel convegno internazionale Luiss-Cnel del giugno 2003, i cui atti sono ora pubblicati nel volume “Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici”, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano, Giuffrè, 2003). Su queste basi vengono poi sviluppate alcune riflessioni sulle implicazioni specifiche sia sul terreno dell’organizzazione scolastica che in ordine al diritto allo studio.

1. La previsione dei LEP nel contesto della riforma costituzionale del Titolo V costituisce il punto di equilibrio tra l'affermazione dell'autonomia politica dei territori e l'esigenza di uguaglianza sostanziale nella fruizione dei diritti civili e sociali. In questo senso essi costituiscono elementi di indirizzo politico unificante e cioè una competenza di salvaguardia dell'unità del sistema sul terreno del soddisfacimento dei diritti. Gli ordinamenti federali o regionali che si sono costituiti o riformati nel periodo dell'affermazione dello Stato sociale hanno dovuto affrontare questo problema coniando formule pressoché identiche a quella di cui alla lettera m) dell'art. 117 che ad esse evidentemente si ispira (art. 149 n. 1 Cost. Spagna; art. 72, n. 2 G.G.)) Il nesso tra garanzia dei livelli essenziali e uguaglianza sostanziale trova conferma nell'articolo 119 Cost. e in particolare in due strumenti in esso esplicitamente previsti: il fondo perequativo e la destinazione di risorse aggiuntive ed interventi speciali da parte dello Stato

Il fondo perequativo così come previsto nella norma costituzionale (“*La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per territori con minore capacità fiscale per abitante*”) costituisce a tutti gli effetti una fonte di entrata degli enti territoriali al pari dei tributi e delle entrate proprie e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Esso, tuttavia, a differenza delle altre due fonti entrata, non è finalizzato unicamente a “*finanziare integralmente le funzioni pubbliche*” attribuite agli enti territoriali poiché la sua istituzione è unicamente diretta ad evitare che a minori capacità fiscali dei territori corrisponda un livello insufficiente di prestazioni in materia di diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti dall'esercizio di talune funzioni pubbliche da parte degli enti territoriali.

La circostanza per cui il fondo perequativo è compreso tra le entrate destinate all'assolvimento delle funzioni pubbliche è dunque intimamente connessa con l'esigenza di assicurare la fruizione dei diritti civili e sociali su “tutto” il territorio nazionale.

Il nesso tra garanzia di equilibrio territoriale nella fruizione dei diritti civili e sociali e uguaglianza sostanziale emerge altresì dalla previsione di risorse aggiuntive di cui al quinto comma dell'art. 119. Tali risorse sono infatti finalizzate a “*promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*”.

In questa direzione, peraltro, si erano già mossi due importanti provvedimenti legislativi che avevano disciplinato i livelli essenziali delle prestazioni in due settori strategici, e cioè la sanità (il d.lgs. n. 229 del 1999 “*Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1*

della legge 30 novembre 1998, n. 419') e i servizi sociali (l. n. 328 del 2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali")

Soprattutto in campo sanitario l'espressione livelli essenziali aveva già trovato esplicazione in sede di Piano sanitario nazionale per il triennio 1998-2000, che definiva *"essenziali i livelli di assistenza che, in quanto necessari (per rispondere ai bisogni fondamentali di promozione, mantenimento e recupero delle condizioni di salute della popolazione) ed appropriati (rispetto sia alle specifiche esigenze di salute del cittadino sia alle modalità di erogazione delle prestazioni), debbono essere uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale e all'intera collettività, tenendo conto delle differenze nella distribuzione delle necessità assistenziali e dei rischi per la salute"*.

Da quanto appena affermato discendono almeno tre conseguenze:

- a) il nesso tra fondo di perequazione e garanzia dei LEP;
- b) l'esigenza che la determinazione dei LEP vada di pari passo con l'istituzione del fondo di perequazione;
- c) il vincolo alla discrezionalità del legislatore statale nella determinazione dell'entità del fondo: più alti sono i LEP e più alto dovrebbe essere il fondo stesso.

Altro elemento importante nella definizione del senso e del contenuto dei LEP emerge dall'art. 120 Cost. L'intervento sostitutivo del Governo, infatti, trova tra le sue cause giustificative anche quella della *"tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*. Anche qui, come nel caso della perequazione, l'intervento mira a colmare non qualunque dislivello (che azzererebbe le possibilità di differenziazione su cui si regge il nuovo impianto), bensì unicamente quelli che attentano all'"unità" della Repubblica: parametro che, se assume un valore ambiguo e non facilmente definibile in relazione alla sua dimensione "giuridica", si configura, invece, quale dimensione comprensibile e ragionevole in riferimento alla garanzia dei LEP. Qui, infatti l'unità della Repubblica è posta a garanzia di quella cittadinanza sociale destinata a diventare (man mano si dissolve il legame tra persona e territorio incluso nella cittadinanza politica) il vero collante tra persone stanziate nel territorio statuale.

Da entrambe le norme costituzionali appena richiamate, dunque, si desume che la previsione dei LEP risponde ad un problema di tipo sostanziale: l'affermazione del criterio della a-territorialità nella garanzia di prestazioni essenziali collegate a diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti.

Perciò il primo problema da affrontare riguarda la definizione di ciò che, rispetto alla garanzia del diritto nel suo complesso, può essere definito quale "livello essenziale".

2. Ciò premesso in via generale, va rilevato che i nodi interpretativi connessi alla specifica identificazione dei LEP sul terreno dell'istruzione sono numerosi, anche in considerazione del fatto che tale settore non può avvantaggiarsi, come è per il settore dei servizi sociali e della sanità, di atti che, sebbene in uno scenario precedente la revisione costituzionale, avevano provveduto ad una prima definizione dei livelli essenziali, quali il d.lgs. n. 229/1999 per la sanità e la l. n. 328/2000 per i servizi sociali.

Nel caso dell'istruzione le uniche formule di riferimento precedenti la revisione costituzionale possono ritenersi quelle contenute nella legge n. 59 del 1997, che all'art. 21 riservava allo Stato *"i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato"*. Nel successivo d.lgs. n. 112 del 1998 hanno trovato una definizione più puntuale le competenze statali relative alla gestione e programmazione del sistema

scolastico, senza peraltro che siano state individuate le prestazioni ritenute essenziali su questo terreno.

Nell'attuale legislazione statale, inoltre, non è possibile rintracciare elementi nuovi di definizione dei LEP. La legge n. 53/2003 ha quasi completamente rinviato sul punto ai decreti legislativi di attuazione, limitandosi unicamente a ribadire l'obbligo scolastico e il diritto-dovere di conseguire una qualifica di formazione almeno entro il diciottesimo anno di età. D'altra parte, lo schema del primo dei decreti legislativi delegati sin'ora reso noto (*Schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53*), è volto alla determinazione di norme generali e non di LEP.

Tale situazione è in qualche misura aggravata da tre circostanze.

- La prima è che il settore dell'istruzione è probabilmente quello (tra i diritti sociali) che registra il maggior grado di innovatività normativa a livello costituzionale. E' indubbio, infatti, che la revisione dell'art. 117 ha scombussolato il precedente (e tranquillante) assetto che vedeva unicamente in capo alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di *"istruzione artigiana e professionale"* e di *"assistenza scolastica"*. Oggi le Regioni sono titolari di competenza legislativa esclusiva sul terreno dell'istruzione professionale e di competenza legislativa concorrente su quello dell'istruzione: la determinazione di norme generali e di LEP diventa dunque un indispensabile collante del sistema.
- La seconda è che nel settore dell'istruzione la questione attinente la determinazione dei LEP si pone in maniera più complessa, quanto a livelli istituzionali in gioco, rispetto ad altri settori dal momento che essa chiama in gioco sia le funzioni assolte dalle Istituzioni scolastiche, sia le competenze legislative delle Regioni. Per quanto concerne l'autonomia delle Istituzioni scolastiche l'art. 21 della legge n. 59 precisa che, tolti *"i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato (...)"* le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione (...) sono progressivamente attribuite alle Istituzioni scolastiche". I LEP in questo settore, in sostanza, devono essere individuati anche con riguardo alle funzioni oggi assolte in autonomia dalle Istituzioni scolastiche attraverso un meccanismo che tenga in equilibrio esigenze di egualanza territoriale e rispetto dell'autonomia scolastica.
- La terza è che, mentre lo Stato tace sui LEP, le Regioni propendono per interventi a 360 gradi nel settore dell'istruzione, con la conseguenza che l'attuazione della delega ad opera del Governo calerà su sistemi regionali già avviati e strutturati nel loro complesso (sicuramente sul fronte del diritto allo studio e della istruzione e formazione professionale).

Si dovrebbe, pertanto, giungere quanto prima a tale definizione rispetto alla quale qualche elemento di aiuto può essere rintracciato negli articoli 33 e 34 Cost. Contenuto costituzionalmente garantito del diritto e LEP non sono coincidenti, ma non vi è dubbio che i secondi sono uno strumento (organizzativo, di risorse) di garanzia del primo.

Gli assi portanti del sistema che si desumono da queste due norme possono essere così sintetizzati:

- a) l'istruzione è organizzazione del servizio stesso sia nella sua dimensione spaziale (l'erogazione del servizio sul territorio), sia

nella sua dimensione interna (rapporto scuole statali e scuole non statali, garanzia della libertà di insegnamento), sia, infine nella dimensione relazionale con il mondo esterno all'istruzione (i titoli di studio e le qualifiche professionali);

- b) l'istruzione è diritto della personalità e in quanto tale va garantito conformemente al principio di egualanza sostanziale, principalmente attraverso l'obbligo del sostegno ai *"capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi"*;

La definizione dei LEP, pertanto, deve investire tanto il terreno dell'organizzazione scolastica in senso lato, tanto il settore del diritto allo studio. Alla luce di tali considerazioni si potrebbero allora considerare livelli essenziali delle prestazioni sul terreno dell'istruzione- formazione:

- 1) le misure atte a garantire l'accesso al sistema di formazione;
- 2) l'erogazione del servizio (in termini di scuole e istituti di ogni ordine e grado) su tutto il territorio nazionale;
- 3) gli interventi per la piena integrazione nel sistema dei soggetti deboli (in senso lato: economicamente, fisicamente, socialmente);
- 4) le prestazioni essenziali da garantirsi a famiglie e studenti;
- 5) il sistema di reclutamento del personale docente;
- 6) le condizioni per l'abilitazione all'esercizio delle professioni (art. 33, quinto comma, Cost.);
- 7) il sistema di valutazione delle prestazioni in termini di risorse umane (corpo docente e non docente) e di risorse organizzative (standard qualitativi strutturali).

Il secondo problema connesso alla definizione dei LEP attiene al livello di relazioni tra governi territoriali. La a-territorialità impone infatti una organizzazione di relazioni tra livelli di governo territoriali la cui unica modalità espressiva non può che essere quella del federalismo cooperativo. Nel contesto del nuovo impianto costituzionale i LEP sono infatti uno strumento di unificazione delle prestazioni. Più precisamente, uno strumento di unificazione di quelle prestazioni inerenti diritti civili e sociali su cui insiste, dopo la riforma del Titolo V, la competenza legislativa (e amministrativa) delle Regioni ovvero la competenza amministrativa di altri enti territoriali cui le Regioni trasferiscono le relative funzioni amministrative.

Quando dunque la prestazione compete al livello di governo sub-statale la definizione dei LEP è solo funzionale all'unificazione (al basso) delle prestazioni stesse. Sono scelte "politiche" che si traducono in fissazione di standard minimi comuni di erogazione. Conseguentemente costituiscono altresì un "obbligo cooperativo" dei governi territoriali che devono garantire la loro attuazione.

Di qui alcune conseguenze:

- In primo luogo, la garanzia dei LEP passa attraverso l'individuazione ad opera dello Stato e l'attuazione ad opera delle Regioni o degli altri enti territoriali. Conseguentemente la stessa individuazione dei LEP ad opera dello Stato va proceduralizzata

in maniera tale che essa risulti “normalmente” concordata con le Regioni e con gli altri enti territoriali che ne dovranno garantire l’effettività sull’intero territorio nazionale. In questo contesto la lett. m) dell’art. 117 potrebbe considerarsi una competenza esclusiva statale “non escludente” (insieme ad altre quali, ad esempio, le “norme generali sull’istruzione”, la “tutela del risparmio”; la “tutela dei beni culturali”), nel senso che il suo esercizio ad opera dello Stato non è normalmente esaustivo delle procedure e degli atti indispensabili a rendere effettivi i LEP.

- Il rispetto delle procedure concertative, in secondo luogo, non equivale alla previsione di una necessaria “intesa”. L’obbligo costituzionale di garantire i livelli essenziali deve infatti impedire che il mancato raggiungimento di una intesa paralizzi l’erogazione del servizio e, dunque, la fruizione dei diritti. Se dunque dalla procedura concertativa non scaturisce l’accordo sulla definizione dei LEP la loro individuazione è naturalmente rimessa allo Stato, secondo il riparto di competenze previsto nell’art. 117 Cost..
- In terzo luogo l’individuazione dei LEP deve andare di pari passo con l’effettivo trasferimento delle risorse necessarie (sia nella forma di fondo perequativo, sia, eventualmente attraverso l’individuazione di risorse aggiuntive).

NOTA AGGIUNTIVA SULLA SENTENZA N. 13 DEL 2004 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 13 del 2004 – depositata il 13 gennaio, a ridosso della pubblicazione di queste note di aggiornamento – la Corte si è occupata per la prima volta ex professo della materia dell’istruzione, dopo la riforma del Titolo V, censurando il legislatore statale che, in questo campo di competenza legislativa concorrente, non si era attenuto, nell’art. 22, comma 3, della l. 448/01, alla sola determinazione di principi fondamentali, ma aveva anche voluto disciplinare, con norme organizzative specificamente attinenti alle dotazioni organiche e alla distribuzione del personale docente fra le varie istituzioni scolastiche operanti nel territorio regionale, un ambito da considerare propriamente rientrante nella competenza della Regione, e non dell’ufficio scolastico regionale, che è struttura statale decentrata a livello regionale.

Si tratta di un orientamento giurisprudenziale inequivocabile, almeno su questo punto, che – seppur temperato da una cautela della Corte nel dichiarare immediatamente caducata la norma in questione, per via di una esigenza di “continuità istituzionale” nel funzionamento del “servizio essenziale dell’istruzione” (cautela già presente, d’altronde, in precedenti pronunce, da ultimo nella n. 376/02), “fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale” – è destinato verosimilmente a stimolare le Regioni a provvedere in materia, senza necessariamente attendere l’attuazione dell’art. 119 Cost. D’altra parte, si può aggiungere che le Regioni (e gli Enti locali territoriali) appaiono sempre più orientati a far valere la rispettiva potestà (legislativa e amministrativa) in materia rispetto ai ricorrenti tentativi statali di ripristinare una primazia ministeriale del tutto incompatibile con il nuovo quadro costituzionale. Una riprova di questa tendenza delle autonomie territoriali a farsi valere la si ritrova, da ultimo, nel parere negativo espresso il 15 gennaio 2004 dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali in ordine allo schema di decreto legislativo concernente la riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, nel quale si pretendeva di ancorare tali organi soltanto ad una puntuale disciplina statale, nonché a improprie forme di relazione con l’amministrazione scolastica statale periferica (la Conferenza ha sostanzialmente ritenuto inemendabile il decreto, proponendo di riesaminare l’intera materia nel rispetto delle attribuzioni legislative delineate dal nuovo ordinamento costituzionale: ciò che ha determinato il ritiro da parte del governo dello schema di decreto, in attesa di una eventuale proroga dei termini di esercizio della delega).

Nel sottolineare, comunque, l’importanza della sentenza n. 13 del 2004, che appare pienamente condivisibile nella sua ratio di fondo circa l’esigenza di rispetto dell’autonomia legislativa regionale in materia di istruzione, si può invece profilare qualche perplessità in ordine ad un secondo punto della pronuncia stessa, laddove viene respinta la censura di incostituzionalità sollevata dalla stessa Regione Emilia-Romagna nei confronti del quarto comma del medesimo art. 22 della legge finanziaria 2002 (che ha attribuito ai dirigenti scolastici il compito di assegnare, con preferenza ai docenti interni, frazioni aggiuntive di insegnamento entro il limite delle 24 ore settimanali contrattualmente previste): perplessità non tanto per la soluzione a cui la Corte perviene, che può forse anche in linea di massima essere condivisa, quanto per talune motivazioni addotte, in particolare allorquando, da un lato, si esprime (stranamente) un dubbio sulla possibilità per una Regione di sollevare questioni di costituzionalità su leggi statali ritenute lesive dell’autonomia scolastica e, dall’altro, si dà in via generale una

configurazione troppo superficiale (e verosimilmente molto riduttiva) dell'ambito di autodeterminazione che l'autonomia scolastica può comportare.