

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1763

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa delle senatrici NEGRI, SOLIANI e CARLONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 2007

Norme per la costituzione dell’Associazione nazionale delle autonomie scolastiche e per il rafforzamento delle sedi di concertazione e delega al governo per la riforma del sistema di finanziamento

ONOREVOLI SENATORI. - Alla luce del maggior grado di autonomia attribuito alle istituzioni scolastiche già dalla prima metà degli anni Novanta, è giunto il momento di garantire loro un maggior peso istituzionale nei confronti delle decisioni rilevanti che le riguardano, prese a livello centrale.

I passi concreti verso l'attuazione dell'autonomia scolastica, al di là del riconoscimento formale, sono già stati importanti, ma l'impulso costituito dall'azione pubblica a sostegno della qualità della scuola rimane decisivo per la stabilizzazione di un sistema che garantisca l'attuazione del diritto all'istruzione su tutto il territorio, pur tenendo conto delle differenze sostanziali che su di esso si riscontrano.

Di certo gli obiettivi di un riordino efficiente di un settore, come quello scolastico, che mostra ancora gravi lacune per quanto riguarda sia l'impiego efficiente delle risorse sia l'efficacia complessiva del sistema sono molteplici e già in parte importanti sviluppi si sono registrati in seguito all'innalzamento dell'obbligo scolastico, la riorganizzazione dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (INVALSI), la valorizzazione dell'istruzione tecnica e professionale, alcune misure per l'edilizia scolastica e l'avvio di interventi mirati al Sud.

Un ulteriore intervento, per certi versi prodromico rispetto ai successivi e necessari sviluppi, è tuttavia costituito dal riconoscere ed incentivare una sede all'interno della quale promuovere, da un lato, lo sviluppo orizzontale delle autonomie scolastiche tramite la circolazione dei modelli e delle esperienze e, dall'altro, la ricomposizione della molteplicità degli interessi delle autonomie locali in sintesi unitaria, attraverso cui rap-

portarsi in maniera efficiente con i centri decisionali.

Diversamente infatti dalle autonomie territoriali che a vario titolo - e con differenze sostanziali quanto alla loro storia e alle loro modalità di funzionamento - si sono andate strutturando in vere e proprie associazioni in grado di presentare le loro istanze in maniera unitaria, capaci di interfacciarsi in modo costante con le sedi decisionali nel momento dell'approvazione degli atti normativi di loro interesse, la frammentazione delle rappresentanze delle autonomie scolastiche nel territorio ha fatto avvertire con sempre maggiore pregnanza l'assenza di un organismo rappresentativo, opportunamente riconosciuto e regolamentato, che permetta di dar vita ad un rapporto costante con il Ministero della pubblica istruzione e con le sue articolazioni territoriali.

In seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, inoltre, il principio della sussidiarietà orizzontale, posto a presidio di una corretta e virtuosa interrelazione tra amministrazione pubblica, cittadini e società civile, costituisce a maggior ragione un'importante risorsa per interpretare l'autonomia come declinazione della sussidiarietà nel campo del diritto all'istruzione dei cittadini.

Per questo motivo pare quantomai opportuno garantire a queste forze della società civile una sede costante di consultazione in modo da poter cogliere appieno tutte le potenzialità insite nell'autonomia, garantendo allo stesso tempo sedi stabili di confronto fra le diverse esperienze sviluppatasi nel territorio.

Con l'avvento dell'autonomia, quindi, e il conseguente sensibile accrescimento dei poteri e dei margini decisionali assegnati a ciascuna istituzione, non è più tollerabile la to-

tale inesistenza di sedi attraverso cui le autonomie scolastiche possano influire in maniera sensibile sulla determinazione delle politiche generali che le riguardano e che ne condizionano inevitabilmente il funzionamento e le prospettive di sviluppo sul territorio.

Con il presente disegno di legge ci si pone l'obiettivo di prevedere la formazione e la graduale strutturazione di un'associazione unitaria, che possa divenire nel corso del tempo quella indispensabile sede di interazione, gestione ed - eventualmente - ricomposizione dei conflitti fra il centro e la periferia che è inesistente nel nostro sistema di rapporti fra i vari livelli di governo, ma che potrebbe costituire un fondamentale momento di confronto fra le diverse esperienze che si sono andate sviluppando nel territorio.

Il presente disegno di legge si muove quindi su due fronti: prevede la possibilità di costituire un'associazione unitaria di autonomie locali e crea momenti di raccordo obbligatori fra il centro e quest'ultima, qualora costituita.

Accanto a ciò è stata inserita una delega al governo per il riordino del sistema di finanziamento delle autonomie scolastiche, secondo uno schema di crescente regionalizzazione volta a favorire un'interconnessione stretta anche con i livelli di governo subnazionali e di premialità delle esperienze di merito.

Per quanto riguarda i livelli di governo regionale, non pare questa la sede per intervenire, onde evitare ingerenze nella sfera di competenza delle regioni che, inevitabilmente, si risolverebbero in una lesione anche della loro autonomia, pur essendo pienamente consapevoli della ruolo cruciale che analoghe forme di concertazione e raccordo possono svolgere soprattutto a quel livello alla luce degli ampliati ambiti materiali in cui la regione può intervenire in seguito alla riforma dell'articolo 117 della Costituzione.

Spetterà quindi a ciascuna regione prevedere forme e modi per coinvolgere in maniera attiva e costante le autonomie scolastiche nelle decisioni che le riguardano. Anche in quest'ottica, tuttavia, un'associazione unitaria delle autonomie locali potrà costituire un ottimo propulsore potendosi non solo porre come interlocutore, ma anche articolare in sezioni territoriali destinate a divenire il collettore fra le diverse realtà presenti e le istituzioni di governo.

Senza disciplinare direttamente la struttura dell'associazione nei dettagli, il presente disegno di legge si limita a porre il quadro normativo all'interno del quale le autonomie scolastiche potranno poi operare, in completa autonomia organizzativa, attraverso lo strumento dello statuto. L'associazione delle autonomie scolastiche, qualora costituita, diverrà quindi un soggetto di tipo privatistico, il che ne garantisce da un lato una maggiore flessibilità quanto alle forme organizzative, dall'altro un maggiore grado di indipendenza.

L'articolo 1 della proposta è il cardine da cui partono i successivi dispositivi, poiché prevede la possibilità di costituire l'associazione unitaria, lasciando libere le istituzioni scolastiche nella determinazione dei contenuti statutari e della struttura organizzativa interna, ma fissando già in via legislativa quello che pare essere il punto nodale di cui le scuole hanno bisogno: la partecipazione alla fase di definizione delle decisioni dei Ministeri competenti nelle materie di diretto interesse delle autonomie scolastiche, con un ruolo sia di rappresentanza, sia di eventuale codecisione.

Per quanto riguarda la struttura interna dell'associazione, l'unico vincolo diretto è costituito dalla necessaria individuazione dell'organo predisposto alla gestione delle risorse, al fine di garantire ed incentivare la maggiore trasparenza possibile, nonché marcare la completa autonomia finanziaria di cui l'associazione dovrà godere.

Gli articoli successivi contengono invece una serie di interventi volti a rafforzare e ad istituzionalizzare i momenti di codecisione fra lo stato e le autonomie scolastiche, prevedendo il coinvolgimento dell'associazione unitaria nei processi decisionali relativi ad alcune delle tematiche di maggior rilievo per il funzionamento e la crescita delle autonomie scolastiche.

L'articolo 2 interviene sulla definizione dei curricoli di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, prevedendo l'obbligo di richiedere il parere, oltre che del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, anche dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche, qualora costituita.

L'articolo 3 determina un coinvolgimento diretto dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche sia nella fase di proposta, sia in quella di valutazione delle iniziative finalizzate all'innovazione da attuare tramite progetti sperimentali, rendendo più dinamica l'interazione fra gli attori e i decisori nazionali e potenziando quindi la capacità di questi ultimi di incentivare e premiare i comportamenti virtuosi, a fronte di un contatto diretto e costante con le realtà sviluppatesi nel territorio.

L'articolo 4 interviene invece sul comma 5 dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, prevedendo che, sia nella determinazione dei parametri per la definizione della dotazione finanziaria ordinaria delle scuole, sinora fissati con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sia nella rideterminazione annuale delle risorse finanziarie perequative, venga affiancato al parere obbligatorio delle commissioni parlamentari competenti anche quello dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche. In tal modo, quindi, stante l'attuale riparto di com-

petenze fra Stato e regioni in materia, viene garantito un coinvolgimento più netto delle autonomie scolastiche nell'attribuzione e nella distribuzione delle risorse: un passo di fondamentale importanza verso un'allocazione più efficiente e razionale.

L'articolo 5 interviene sull'articolo 1 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, recante norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, prevedendo l'obbligo di richiedere il parere dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche qualora si intendano modificare le modalità di riconoscimento dei crediti formativi. Trattandosi infatti di un tema di particolare rilievo rispetto ai margini decisionali di cui già godono le autonomie scolastiche - e pur riconoscendo l'opportunità dell'attribuzione allo Stato del compito di determinare i modi di reciproco riconoscimento dei crediti, per garantire uno *standard* minimo di qualità e di uniformità dell'offerta formativa nel territorio nazionale - il coinvolgimento diretto delle autonomie scolastiche pare non solo opportuno, ma senza dubbio necessario.

L'articolo 6, infine, dispone l'obbligo di concertazione dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche nel piano di razionalizzazione della rete scolastica, intervenendo sull'articolo 51 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, sempre con l'obiettivo di coinvolgere direttamente i soggetti interessati nei procedimenti decisionali che investono concretamente il loro funzionamento e le loro potenzialità di sviluppo.

Per quanto riguarda il riordino del sistema di finanziamento delle autonomie scolastiche, la delega contenuta nell'articolo 7 prevede prima di tutto una regionalizzazione delle modalità di finanziamento, in modo da renderlo più rispondente alle necessità dei singoli territori, calibrata rispetto al nu-

mero degli studenti e alle caratteristiche sociodemografiche che li caratterizzano. Si darebbe così vita ad uno strumento più flessibile nella sua gestione, garantendo altresì una maggiore interconnessione con il livello di governo regionale, cui il nuovo titolo V della Costituzione ha attribuito una larga parte delle competenze in materia.

Per quanto riguarda invece i profili sostanziali è previsto, oltre a meccanismi perequativi che permettano di ridurre i divari fra le diverse esperienze, la revisione del sistema sulla base di norme che premiano il merito

e i comportamenti virtuosi e innovativi delle singole autonomie scolastiche in generale e del corpo docente in particolare.

Si prevede quindi, accanto al finanziamento ordinario e alla quota di perequazione, una parte di finanziamento destinata a premiare le situazioni di eccellenza, valutate secondo parametri oggettivi, la cui gestione è lasciata alla libera determinazione delle singole autonomie scolastiche, in modo da potenziare la loro responsabilità nella gestione efficiente delle risorse.

DISEGNO DI LEGGE

Art 1.

1. Le autonomie scolastiche possono costituire un'Associazione nazionale, di seguito denominata «Associazione», per sostenere e promuovere la loro autonomia organizzativa e didattica all'interno di una sede di rappresentanza unitaria dei loro interessi, nei confronti delle istituzioni nazionali, delle organizzazioni economiche e sindacali, nonché di tutte le altre organizzazioni che perseguono scopi di interesse delle autonomie locali, nel rispetto delle disposizioni contenute nell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, e successive disposizioni attuative.

2. Lo statuto dell'Associazione regola le modalità di funzionamento della stessa e i rapporti con le sue articolazioni territoriali, individuando in ogni modo l'organo responsabile della gestione delle risorse ad ogni livello.

3. L'adesione all'Associazione avviene su delibera del competente organo collegiale d'istituto, e i membri rappresentanti sono designati secondo quanto previsto dallo statuto della medesima.

4. Lo statuto dell'Associazione stabilisce altresì i principi di funzionamento e gli obiettivi che essa si pone, comunque prevedendo che l'Associazione:

a) rappresenta le autonomie scolastiche nelle relazioni con i Ministeri competenti, sia a livello nazionale sia con le loro articolazioni territoriali;

b) partecipa alla definizione degli atti di indirizzo dei Ministeri, qualora riguardino materie di competenza delle autonomie scolastiche, ai sensi dell'articolo 21 della legge

15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;

c) rappresenta le autonomie scolastiche nelle relazioni con il livello centrale di governo, nonché con il livello regionale, tramite le sue articolazioni territoriali;

c) rappresenta le autonomie scolastiche nei confronti delle rappresentanze sindacali e associative, nonché nei rapporti con le altre associazioni di rappresentanza delle autonomie locali e in particolare con l'Associazione nazionale comuni italiani, l'Unione delle province d'Italia e l'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani;

d) favorisce lo sviluppo di sinergie tra le scuole che ne fanno parte, di tipo organizzativo, amministrativo e didattico, tramite il potenziamento delle attività di coordinamento dell'offerta formativa sul territorio, anche attraverso la raccolta, archiviazione, analisi e diffusione di dati e informazioni riguardanti le autonomie scolastiche.

Art. 2.

1. Per la definizione dei curricoli ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, il Ministro della pubblica istruzione richiede il previo parere dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche, qualora costituita, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta del Ministro.

Art. 3.

1. L'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche, ove costituita, può proporre al Ministro della pubblica istruzione progetti ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del regolamento di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999.

2. Sui progetti di cui al comma 1, da chiunque proposti, il Ministro della pubblica istruzione richiede il previo parere dell'Asso-

ciazione nazionale delle autonomie scolastiche, ove costituita, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta del Ministro.

Art. 4.

1. Al comma 5 dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al quarto periodo, dopo le parole: «sentito il parere delle commissioni parlamentari competenti» sono inserite le seguenti: « e dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche, qualora costituita»;

b) all'ultimo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche, qualora costituita».

Art. 5.

1. Al comma 10 dell'articolo 1 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e previo parere dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche, qualora costituita, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta».

Art. 6.

1. Al comma 2 dell'articolo 51 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, previo parere dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche, qualora costituita, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta».

Art. 7.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un decreto legislativo di riordino del sistema di finanziamento delle autonomie scolastiche, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 3.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione dello schema del decreto legislativo medesimo, nonché del Consiglio nazionale della pubblica istruzione e dell'Associazione nazionale delle autonomie scolastiche, qualora costituita, che si esprimono entro trenta giorni dalla formalizzazione della richiesta da parte del Ministro della pubblica istruzione.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) regionalizzare il modello di finanziamento delle scuole in modo da renderlo più rispondente alle necessità dei singoli territori, rispetto al numero degli studenti e alle caratteristiche sociodemografiche, e più flessibile nella sua gestione;

b) destinare una quota di finanziamento alla valorizzazione delle esperienze di merito, effettuate sulla base di parametri tassativi che coniughino in maniera efficiente il profilo quantitativo con quello qualitativo;

c) garantire alle singole istituzioni scolastiche autonomia di gestione quanto all'impiego delle risorse aggiuntive eventualmente assegnate, in modo da incentivare i comportamenti virtuosi del corpo docente anche tramite interventi sui salari;

d) prevedere adeguati meccanismi di perequazione volti a ridurre il divario fra le diverse realtà territoriali, individuando comunque meccanismi di premialità delle esperienze di merito.

