



Alcune considerazioni (azzardate) sul sistema dell'istruzione delineato dal titolo V della Costituzione e sull'autonomia delle istituzioni scolastiche

(di Livia Barberio Corsetti)

Nel precedente assetto costituzionale l'articolo 33 della Costituzione è stato pacificamente interpretato nel senso che l'espressione "le norme generali" sull'istruzione dovesse leggersi come "le norme sull'istruzione" e l'espressione "istruzione artigiana e professionale ed assistenza scolastica" contenuta nell'articolo 117 come riferita alla formazione professionale "ai mestieri".

Tale interpretazione, favorita dalle contingenze storiche e dalla tradizione scolastica del paese, ha fortemente ridimensionato il principio di apertura dell'articolo 33: "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento", di fatto riducendo la libertà di insegnamento nella scuola statale ad una libertà dei singoli docenti nell'insegnamento di contenuti predeterminati, fissi e invariabili e impedendo che all'interno delle autonomie territoriali si sviluppasse un vero canale di istruzione.

Le disposizioni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, introdotte con legge 15 marzo 1997, n. 59, hanno cominciato ad invertire tale tendenza perché hanno attribuito alle scuole, intese come "autonomie funzionali" una limitata potestà di scelta anche rispetto ai contenuti.

Il nuovo titolo V (resta immutato l'articolo 33) attribuisce le "norme generali sull'istruzione" alla competenza esclusiva dello Stato e colloca l'istruzione *tout-court* tra le materie di legislazione concorrente, nelle quali lo Stato "determina i principi generali" e non ha potere regolamentare. Con due eccezioni: l'autonomia delle scuole e l'istruzione e la formazione professionale regionale.

La Costituzione non specifica come debba essere interpretata l'eccezione, ma vi sono molti elementi che conducono a ritenere che l'autonomia debba essere collocata tra le norme generali dell'istruzione e "l'istruzione e la formazione professionale" nella competenza esclusiva delle regioni.

E' infatti innegabile che l'autonomia, in quanto comporta una conformazione dell'intero sistema, sia di per sé "norma generale"; è altrettanto innegabile che le indicazioni "l'istruzione e la formazione professionale" sono tra loro connesse e costituiscono un tutto inscindibile. Non avrebbe infatti senso porre l'istruzione come materia di legislazione concorrente, con l'eccezione de..."istruzione". Ciò posto, la disposizione deve necessariamente essere interpretata come "l'istruzione professionale e la formazione professionale", con conseguente collocazione nell'ambito della competenza regionale esclusiva, sia perché si tratta di materia non specificamente prevista tra quelle di competenza esclusiva statale, sia perché storicamente si tratta di materia in larga parte già rientrante nella competenza regionale.

A livello statale si registrano pertanto le seguenti attribuzioni normative:

a) potere legislativo esclusivo in materia di livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'istruzione e dell'assistenza scolastica, con conseguente potere regolamentare;

- a) potere legislativo esclusivo in materia di norme generali (tra le quali quelle in materia di autonomia scolastica), con conseguente potere regolamentare;
- b) potere legislativo di determinazione dei principi generali dell'istruzione

A livello regionale:

- a) potere legislativo e regolamentare di attuazione dei principi generali nella materia dell'istruzione
- b) potere legislativo esclusivo in materia di istruzione e formazione professionale
- c) potere legislativo esclusivo in materia di diritto allo studio e assistenza scolastica

Se è ancora lecito cercare di ricostruire una gerarchia delle fonti si deve concludere che il potere legislativo statale in materia di livelli essenziali e di norme generali sull'istruzione condiziona la legislazione regionale a tutti i suoi livelli. Ciò, naturalmente, a condizione che le norme generali siano veramente generali e i livelli essenziali siano veramente essenziali.

Non è facile individuare le norme generali sull'istruzione in quanto esse possono facilmente confondersi con i principi generali.

Una possibile soluzione, che è suggerita anche dalla collocazione tra le norme generali della materia "autonomia scolastica" è quella di ritenere "norme generali" tutte quelle che si riferiscono al "sistema" (l'elenco non è definitivo): diffusione delle diverse tipologie di studi sul territorio (art. 34: la Repubblica... istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi), durata degli studi, valore dei titoli, libertà di accesso, eguaglianza, procedure per l'individuazione delle materie di studio e per la formazione dei curricula, garanzie per il reclutamento e la mobilità degli insegnanti, garanzie di perequazione economica tra le diverse scuole e i diversi territori, autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo, flessibilità dei percorsi, parametri della valutazione dell'efficacia ed efficienza del sistema, rapporti tra istruzione statale e paritaria, etc.

I livelli essenziali dovrebbero riguardare i curricula comuni su tutto il territorio nazionale e il loro quadro orario, il livello della formazione degli insegnanti, la qualità degli apprendimenti, la qualità delle strutture e degli ausili e sussidi didattici.

I principi generali dovrebbero invece riguardare gli aspetti della relazione educativa e della vita della comunità scolastica: i diritti e i doveri degli studenti, dei docenti, delle famiglie; la collegialità della gestione; l'apertura al territorio; i rapporti con la formazione e l'università; la integrazione del servizio scolastico con i servizi sociali; la continuità verticale dei percorsi, i crediti formativi.

In questo quadro le Regioni, nel rispetto della normativa statale, avrebbero ampio spazio per l'attuazione concreta dei principi generali, per regolare la distribuzione delle scuole sul territorio, la loro organizzazione amministrativa, la distribuzione delle risorse per il funzionamento, la formazione in servizio dei docenti, i raccordi tra scuole, formazione, università, mondo del lavoro, il recupero della dispersione scolastica, l'attuazione del diritto allo studio.

Inoltre le Regioni, nel rispetto delle norme generali e dei livelli essenziali, potrebbero disciplinare e attivare un vero canale di istruzione professionale (non è detto che debbano assorbire l'istruzione professionale statale, ma certo non si può impedire loro di sviluppare un settore che rientra ormai nella loro competenza esclusiva) che, ove avesse i requisiti di cui alle suddette norme e livelli dovrebbe essere riconosciuto come "paritario" rispetto all'istruzione statale.

Restano ancora fuori dal quadro sopra delineato il reclutamento e la mobilità del personale e le risorse economiche.

Stabilite con norme generali le garanzie per il reclutamento e la mobilità del personale e le garanzie per la perequazione nella distribuzione delle risorse alle scuole, l'attribuzione dei connessi poteri amministrativi costituisce una scelta politica. Allo stato attuale nulla impedirebbe che, fermo

restando un contratto nazionale unitario e garanzie di reclutamento e mobilità stabilite con norme generali, il personale della scuola fosse gestito a livello regionale; così come nulla impedirebbe la budgettizzazione delle spese per l'istruzione, con attribuzione di un plafond finanziario ad ogni regione. Le norme per la formazione del budget rientrebbero tra le norme generali, che potrebbero lasciare alle regioni margini ben individuati di autonomia amministrativa. L'amministrazione periferica dell'istruzione potrebbe essere trasferita alle Regioni, mantenendo una dipendenza funzionale dal centro per quanto riguarda le materie di competenza statale.

Resta naturalmente alle autonomie funzionali, ovvero alle scuole, tutto il bagaglio di competenze loro attribuito dalle disposizioni sull'autonomia: l'elaborazione del piano dell'offerta formativa, la disciplina delle iscrizioni e dei percorsi interni, la organizzazione dei curricula, il riconoscimento dei crediti scolastici, l'organizzazione della didattica, dei percorsi di recupero e individualizzati, la valutazione degli alunni, la costituzione di reti, la ricerca educativa, la formazione in servizio degli insegnanti, i rapporti col territorio e con le altre agenzie educative, la disciplina degli alunni, il rilascio dei diplomi, degli attestati e delle certificazioni, il potere di proporre innovazioni ordinamentali, etc.

Qualche parola ancora sui rapporti tra Ministero, regioni e scuole.

Tutti sanno che l'amministrazione dell'istruzione si fonda su ordinanze, circolari e istruzioni inviate direttamente alle scuole. Una legge o un regolamento non sono attuati, nella scuola, se non sono accompagnati, spiegati, spesso anche modificati, dalla relativa circolare. Se questo sistema dovesse duplicarsi, nel senso che le scuole dovessero ricevere circolari sia dal Ministero che dalle Regioni, si entrerebbe nel caos totale. D'altra parte, interrompere il rapporto diretto tra le scuole e il Ministero vorrebbe dire privare chi ha i compiti di indirizzo del sensore più efficace.

Si potrebbe ovviare in parte a tale problema se la legislazione scolastica fosse riordinata, riunificata e, ove possibile, semplificata, distinguendo con chiarezza le norme generali e i principi generali (quasi tutti già normati), riunificando e semplificando la normativa regolamentare di attuazione delle norme generali e abrogando senza pietà tutto il resto. Una disposizione transitoria potrebbe fare salva la legislazione di dettaglio nelle materie regionali fino all'entrata in vigore delle rispettive leggi regionali. Infine, occorrerebbe chiarire che il Ministero può interloquire direttamente con le scuole solo nelle materie dell'autonomia scolastica.