

Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche.
(di prossima pubblicazione in “Le Regioni”)

di Annamaria Poggi

1. La nuova normativa costituzionale in materia di istruzione e di formazione professionale e le contraddizioni insite negli indirizzi di attuazione della riforma.....	2
2. La complessità del sistema e l'esigenza di delimitare le sfere di azione dei soggetti istituzionali deputati all'assolvimento della funzione.	5
3. L'errore di prospettiva: la scissione tra terreno della definizione delle competenze e problema di individuazione delle linee di sviluppo del sistema di formazione; la priorità del primo problema sul secondo.....	9
4. Dalla <i>funzione</i> alle <i>competenze</i> : la spinta “interna” verso un ripensamento del sistema di formazione.	14
5. Segue. La spinta “esterna”: favorire la crescita economica dell'Europa e la coesione sociale europea.	19
6. Gli elementi di sviluppo del sistema di istruzione-formazione e una possibile ipotesi di interpretazione della normativa costituzionale in materia di ripartizione delle competenze.	22
6.1. Il ruolo dello Stato: la garanzia del diritto all'istruzione-formazione come diritto di “cittadinanza” sociale: livelli veramente essenziali e norme effettivamente generali.	24
6.2. Il ruolo delle Regioni: l'organizzazione e la programmazione dell'offerta formativa sul territorio	29
6.3. Il ruolo delle Istituzioni scolastiche: l'autonomia nell'esercizio della “funzione” (l'autonomia funzionale).	32

1. La nuova normativa costituzionale in materia di istruzione e di formazione professionale e le contraddizioni insite negli indirizzi di attuazione della riforma.

La revisione dell'art. 117 Cost ha mutato il criterio di distribuzione del potere legislativo tra Stato e Regioni sia in materia di istruzione, sia in materia di formazione professionale. La precedente competenza concorrente in materia di *“istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica”* è ora sostituita da quattro norme. Il terzo comma dell'art.117 attribuisce alla legislazione concorrente delle Regioni l'*“istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”*; il secondo comma dell'art. 117 alla lett. n) riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle *“norme generali sull'istruzione”*; lo stesso comma dell'art. 117 alla lettera m) riserva altresì allo Stato la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, infine il terzo comma dell'art. 116 prevede che possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le *“norme generali sull'istruzione”*.

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

Dal punto di vista dei rapporti istituzionali tali nodi interpretativi si traducono nel verificare se la nuova normativa costituzionale delinea un diverso assetto di competenze e, più in particolare, se essa produca uno scarto, per difetto o per

eccesso, rispetto al precedente assetto delle competenze risultante dai trasferimenti operati dallo Stato sia verso le Regioni (con il d.lg.vo n. 112 del 1998)¹ sia verso le Istituzioni scolastiche autonome (con la legge n. 59 del 1997 e con i provvedimenti di attuazione della stessa)².

Mentre gli interpreti sono sostanzialmente concordi nel ritenere che la nuova normativa costituzionale per un verso confermi gli assetti predefiniti dai trasferimenti operati nei confronti delle Istituzioni scolastiche e, per altro verso, costituisca invece opportunità di rimeditazione e precisazione della linea di trasferimenti operati verso l'ordinamento regionale con il d.lgs n. 112 del 1998,³ gli indirizzi che emergono dai due più importanti progetti di riforma governativi in materia (il Disegno di legge di delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli minimi essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale⁴ e il Disegno di legge costituzionale di modifica dell'art. 117)⁵ paiono intimamente contraddittori, poiché assumono posizioni contrastanti rispetto ai problemi appena evidenziati.

Il primo si fonda, infatti, su un forte asse Stato-Istituzioni scolastiche e, conseguentemente, segna una discontinuità con i trasferimenti di funzioni verso l'ordinamento regionali previsti dalla legge n. 59 del 1997 e attuati con il d.lg.vo n. 112 del 1998; il secondo si regge, invece, su un forte asse Stato-Regioni, e si motiva sull'esigenza di rendere effettivi, anche sul piano legislativo, i precedenti

¹ Le principali funzioni delegate alle Regioni con il d.lg.vo n. 112 del 1998 sono quelle di programmazione: sia "la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale" (art. 138, comma 1, lett. a), sia "la programmazione della rete scolastica" (art. 138, comma 1, lett. b) che vanno però assolte attraverso formule concordate e partecipate con le stesse Istituzioni scolastiche. Sul punto v. l'ampia e articolata rassegna di M.RENNA, *I conferimenti agli enti locali in materia di formazione professionale* in G.C.DE MARTIN, F.MERLONI, F.PIZZETTI, L.VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, 115 ss. Con lo stesso provvedimento si sono trasferite funzioni assai rilevanti a Comuni e Province (quali l'istituzione, la soppressione e l'aggregazione di scuole, i piani di utilizzazione degli edifici, anche se "previa intesa" con le Istituzioni scolastiche), secondo le previsioni contenute nei commi 3 e 4 dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 e sviluppate analiticamente nel d.P.R. n. 233 del 1988 concernente il dimensionamento delle Istituzioni scolastiche. I rilevanti poteri assunti dagli enti locali, su questo come su altri versanti, hanno spinto taluni commentatori ad asserire che oramai "l'istruzione (e non solo quello che vi sta intorno) è attività e servizio in parte intestabile al potere locale" (C.MARZUOLI, *Art. 139* in G.FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998, 469). Sul punto v. anche A.ROSANO, *La gestione delle scuole e gli enti locali*, *Riv. giur. della scuola*, 1998, 669 ss.

² Il primo comma dell'art. 21 dispone che "Le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione (...) sono progressivamente attribuite alle Istituzioni scolastiche", 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".

³ Così L.BARBERIO CORSETTI, *La riforma del Titolo V della Costituzione, Nuova secondaria*, 2001, n. 4, 9 ss. e G.BERTAGNA, *Quale istruzione e formazione dopo la nuova legge costituzionale?* *ivi*, 14 ss.

⁴ Il testo cui ci si riferisce è del 14 marzo 2002.

⁵ Il Disegno di legge costituzionale in questione è il n. 1187 ed è stato comunicato alla Presidenza del Senato il 26 febbraio 2002.

trasferimenti (*rectius*, taluni trasferimenti) di funzioni amministrative verso l'ordinamento regionale

In particolare il Disegno di legge delega delinea un assetto di competenze saldamente incentrato sull'asse Stato-Istituzioni scolastiche attribuendo un ruolo residuale alle Regioni e agli enti locali. I due principali strumenti su cui si regge l'articolato sono: l'interpretazione della competenza legislativa (concorrente) regionale sull'istruzione e della competenza legislativa regionale (esclusiva) sulla istruzione e formazione professionale come fortemente condizionate dall'esercizio del potere governativo (nella forma dei decreti legislativi delegati ma spesso anche di regolamenti) di definizione delle norme generali sull'istruzione e sulla determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni;⁶ la considerazione del "sistema educativo" (comprendente sia l'istruzione liceale, sia l'istruzione e formazione professionale) come un sistema unico, indirizzato, coordinato e programmato dallo Stato.⁷ I temperamenti a questa linea sono costituiti dalla previsione della previa intesa con la Conferenza unificata per l'adozione dei

⁶ Questa interpretazione emerge altresì dal Documento adottato dal Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione intitolato "*Attuazione della riforma costituzionale concernente modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Nota di sintesi*" che, con riguardo alle materie di competenza esclusiva dello Stato, sottolinea l'importanza di dare attuazione legislativa "alle materie che segnano un arretramento rispetto alla competenza statale previgente" anche al fine di "consentire alle Regioni di esercitare la rispettiva competenza nelle materie connesse". Tra tali materie il Documento indica la determinazione dei livelli essenziali e le norme generali sull'istruzione. Sempre nello stesso Documento si giunge pertanto alla conclusione che le Regioni non possano attivare la propria competenza esclusiva nelle materie nelle quali siano interessati diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale "finché non siano stati determinati i livelli essenziali con legge statale (a meno che anche questi ultimi non siano già desumibili, in qualche modo, dalla legislazione vigente)".

⁷ Come emerge linearmente dal punto h) dell'art. 2 secondo cui "*ferma restando la competenza regionale in materia di formazione e istruzione professionale, i percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale realizzano profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione di cui alla lett. c)*". La determinazione dei livelli essenziali è affidata dalla lett. c), all'adozione dei regolamenti delegati di cui all'art. 17, secondo comma della legge n. 400 del 1988. La legge n. 448 del 2001 (finanziaria 2002) pare perseguire lo stesso indirizzo di politica scolastica volto a rafforzare, su certi versanti, l'asse amministrazioni statali - Istituzioni scolastiche. L'art. 22, infatti, dopo aver previsto che alla determinazione dell'organico complessivo delle Istituzioni scolastiche e alla sua ripartizione su base regionale provvede il Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, prevede altresì che "*nel rispetto dell'orario di lavoro definito dai contratti collettivi vigenti, i dirigenti scolastici attribuiscono ai docenti in servizio nell'Istituzione scolastica, prioritariamente e con il loro consenso, la frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento*" (n.4) ed ancora che "*le Istituzioni scolastiche autonome, ad eccezione delle scuole dell'infanzia e delle scuole elementari, possono provvedere alla sostituzione del personale assente utilizzando, in coerenza con il piano dell'offerta formativa, le proprie risorse di personale docente, anche oltre i limiti temporali previsti dalle disposizioni vigenti e fino ad un massimo di 15 giorni. Le conseguenti economie di risorse finanziarie concorrono ad incrementare il fondo di istituti*" (n.6). L'art. 29, inoltre, rivolto altresì alle Istituzioni scolastiche consente, anche in deroga alle disposizioni vigenti, di acquisire all'esterno servizi prodotti al proprio interno, allo scopo di realizzare economie di gestione.

decreti legislativi delegati (ma non per i regolamenti delegati)⁸ e dalla riserva di una “quota” alle Regioni nell’elaborazione dei piani di studio “*relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali*” (art. 2, punto l).

Il Disegno di legge costituzionale di modifica dell’art. 117, finalizzato ad inserire un quinto comma all’art. 117 a norma del quale le Regioni attivano la competenza esclusiva, tra le altre, in materia di “*organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione*” e di “*definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione*”,⁹ si regge, invece, sull’asse della distribuzione del potere legislativo tra Stato (che determina i livelli minimi essenziali delle prestazioni e le norme generali sull’istruzione) e Regioni (titolari della potestà legislativa concorrente in materia istruzione, della potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale e di organizzazione scolastica sul proprio territorio), vanificando la posizione di autonomia delle Istituzioni scolastiche in materia di organizzazione. In questo diverso disegno di riforma, inoltre, la competenza esclusiva regionale verrebbe parificata alla competenza esclusiva statale. Sparirebbe, infine, la funzione unitaria di programmazione statale poiché le diverse programmazioni regionali sarebbero solamente temperate dalle regole unificanti costituite dalle norme generali sull’istruzione e dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

2. La complessità del sistema e l’esigenza di delimitare le sfere di azione dei soggetti istituzionali deputati all’assolvimento della funzione.

Al di là della sorte riservata a tali provvedimenti di riforma (che viste le reazioni di Regioni ed enti territoriali potrebbero o non approdare ad un’approvazione definitiva, ovvero potrebbero giungervi con rilevanti modifiche rispetto a quanto si è sin qui esposto) essi ripropongono una questione centrale sul terreno delle politiche di riforma dell’istruzione avviata da qualche anno nel nostro Paese: la definizione o la ri-definizione delle competenze all’interno di un sistema che a partire dal 1993 ha visto moltiplicarsi i soggetti istituzionali deputati all’assolvimento della funzione.

Come noto, la caratterizzazione dell’istruzione come attività statale costituisce una costante dell’organizzazione di questa funzione nel nostro Paese. La necessità per lo Stato unitario di realizzare oltre l’unità politica anche l’unificazione culturale, induce “a realizzare quest’opera attraverso la via, tutto

⁸ Così al comma 2, 3 e 4 dell’art. 1 (con riguardo sostanzialmente alla determinazione delle norme generali sull’istruzione e alla determinazione dei livelli essenziali); all’art. 3 (relativamente alla valutazione dei docenti); all’art. 5 (con riguardo alla formazione degli insegnanti). L’unica ipotesi in cui è prevista l’intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni per l’adozione di regolamenti delegati è quella di cui all’art. 7, comma 1 lett. c) e cioè con riguardo “*alla definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all’esito dei percorsi formativi*”.

⁹ L’attivazione della competenza esclusiva riguarda altresì: l’*assistenza e organizzazione sanitaria*” e la “*polizia locale*”.

sommato più semplice, della statizzazione del sistema di istruzione (...)” che trova “il proprio necessario completamento nella creazione di una amministrazione scolastica costruita sul modello ministeriale”.¹⁰

Il modello è passato, senza soluzione di continuità, anche attraverso la Costituzione repubblicana e, sino all’avvio delle riforme degli anni Novanta, si è tradotto in un’amministrazione strutturata in maniera gerarchica e articolata in tre gradi: organi dell’amministrazione scolastica centrale (Ministro della Pubblica Istruzione e Consiglio superiore della P.I.); organi dell’amministrazione scolastica periferica (Sovrintendente scolastico, Provveditorato agli studi, Consiglio scolastico provinciale e Consiglio scolastico distrettuale); organi preposti alle singole scuole o istituti (Direttori didattici per le scuole elementari, Presidi per le scuole medie).

Solo dal 1978, anche se all’interno di strategie assai diverse, i Ministri che si succedono alla Pubblica Istruzione, imprimono grande impulso al tema dell’autonomia scolastica. Il progetto che segnerà una svolta è il progetto di legge del 19 gennaio 1989 n. 1531 ad iniziativa dell’allora ministro della Pubblica Istruzione (“*Norme sull’autonomia delle scuole, sugli organi collegiali e sull’amministrazione centrale e periferica della Pubblica Istruzione*”) in cui per la prima volta prende decisamente forma l’idea di un sistema di competenze amministrative nella gestione dell’istruzione costruito su tre livelli: il livello delle scuole (cui conferire ampia autonomia), il livello degli istituti regionali di ricerca (cui attribuire i compiti di valutazione); il livello ministeriale (cui attribuire programmazione e coordinamento).

Quel progetto è ripreso dalla legge n. 537 del 1993 che conferisce delega al governo per l’adozione di decreti legislativi di attuazione dell’autonomia scolastica (didattica, organizzativa e finanziaria). La legge di delega introduce contestualmente l’istituto su cui si fonda l’autonomia e che costituisce una decisa frattura rispetto alla precedente configurazione degli istituti scolastici quali organi di amministrazione statale periferica: la personalità giuridica.¹¹

¹⁰ A.PAJNO, G.CHIOSSE, G.BERTAGNA, *L’autonomia delle scuole*, Brescia, Ed La Scuola, 1997, 38. Sulla continuità del modello v., nella vasta letteratura, G.SAREDO, *Vicende legislative della pubblica istruzione in Italia dall’anno 1859 al 1899*, Torino, 1901; F.VIRGILII, *Istruzione pubblica*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* (a cura di V.E.Orlando), vol. VIII, Milano, 1908, 589 ss.; G.TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all’inchiesta del 1864*, Milano, Giuffrè, 1964. Sulla conseguente qualificazione delle scuole quali organi tecnici dello Stato v. G.ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo* (1959), Milano, Giuffrè; M.S.GIANNINI, *Diritto amministrativo* (1993), Milano, Giuffrè, 212; A.M.SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo* (1989), Napoli, Jovene, 1060; M.SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Milano, Giuffrè, 1995, 133; N.DANIELE, *L’ordinamento scolastico italiano*, Padova, Cedam, 1988, 5 ss.

¹¹ Conferita dall’art. 4, comma 6 della legge n. 537 del 1993 concernente la realizzazione di un’ampia autonomia delle scuole fondata appunto sull’attribuzione della personalità giuridica; e ribadita all’art. 1, comma 7 della legge n. 550 del 1995 che prevedeva l’attribuzione, a determinate condizioni, della personalità giuridica e l’autonomia amministrativa per gli istituti secondari superiori. Su tali progetti v. F.CARRICATO, *Autonomia scolastica: una riforma possibile*, in *questa Rivista*, 1997, 365. Sulle innovazioni anche sotto il profilo dei rapporti tra Istituzioni scolastiche e amministrazioni territoriali e locali v. A.ROCELLA, *Riforme amministrative, scuola e Università*, in *questa Rivista*, 1994, 1045 ss.

La delega viene fatta scadere inutilmente ma, oramai, il varco si è aperto, come dimostrano i progetti e i disegni di legge sull'autonomia scolastica presentati in Parlamento tra il 1994 e il 1997;¹² come dimostra il T.U. delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione del 1994 che all'art. 3 riprende la dizione contenuta nei decreti delegati del 1973-1974 della scuola come "*comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica*"; come, infine, dimostra l'art. 21 della legge n. 59 del 1997 che porta a compimento il processo autonomistico delle Istituzioni scolastiche. Con questa norma, infatti, l'acquisto della personalità giuridica si traduce nel trasferimento alle Istituzioni scolastiche delle funzioni (di "*tutte*" le funzioni) precedentemente esercitate dall'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, con la riserva allo Stato della sola definizione degli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico ("*fermi restando 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 forme di autonomia di cui le Istituzioni scolastiche vengono dotate (organizzativa, didattica, amministrativa e finanziaria), pur risultando nella stessa legge come "finalizzate" al raggiungimento di determinati obiettivi, assumono notevole spessore.

A questo processo si affianca quello di decentramento amministrativo in forza del quale si delegano importanti e nuove funzioni alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione. Sia "*la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale*" (art. 138, comma 1, lett. a), sia "*la programmazione della rete scolastica*" (art. 138, comma 1, lett. b), vanno però assolte attraverso formule concordate e partecipate con le stesse Istituzioni scolastiche. La formula della concertazione tra Regioni e Istituzioni scolastiche nella definizione delle politiche di formazione per il territorio è ribadita al comma 1 dell'art. 1 del Regolamento sull'autonomia delle Istituzioni scolastiche (d.P.R. n. 275 del 1999) secondo cui "*Le Istituzioni scolastiche (...) interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione.*"

Funzioni assai rilevanti sul terreno della programmazione vengono altresì trasferite a Comuni e Province (quali l'istituzione, la soppressione e l'aggregazione di scuole, i piani di utilizzazione degli edifici, anche se "*previa intesa*" con le Istituzioni scolastiche);

Nella dinamica del rapporto Istituzioni scolastiche – enti territoriali e locali si inseriscono, inoltre, le tensioni derivanti da una certa resistenza da parte dell'amministrazione centrale a non vedersi sottrarre ogni competenza del sistema istruzione: dalle Istituzioni scolastiche per un verso e dal sistema degli enti territoriali e locali, per altro verso. In questo contesto va letta sia la disciplina dettata dal d.lgs. n. 112 del 1998 relativa alla "*determinazione*" e all'"*assegnazione*" delle risorse finanziarie a carico dello Stato che, all'art. 137, riserva entrambe le competenze allo Stato (ponendo le premesse, soprattutto per

¹² Su cui v. F.CARRICATO, *Autonomia scolastica: una riforma possibile* cit., 365 ss.

quanto riguarda l'attività di "assegnazione", per l'insorgere di problemi di coordinamento con l'attività programmatica invece assegnata alle Regioni)¹³ sia il riordino del Ministero che tende a riespandere poteri e competenze del Ministro sul sistema.¹⁴

La complessità dei "soggetti" istituzionali che operano sul terreno dell'istruzione-formazione pone inevitabilmente il problema della delimitazione delle rispettive sfere di azione. Tuttavia le logiche dei soggetti implicati non necessariamente coincidono, anzi spesso si divaricano perché l'attribuzione di competenza ad un ente si risolve necessariamente nella sottrazione della stessa ad un altro. Le reazioni delle Regioni e degli enti locali ai Disegni di legge all'inizio rammentati lo dimostrano. L'ANCI, l'UNCCEM e il Coordinamento Interregionale degli assessori all'istruzione si sono espressi negativamente, ma per motivi diversi, sul Disegno di legge delega,¹⁵ mentre la Conferenza Unificata e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni si sono divise al proprio interno circa il parere sul Disegno di legge costituzionale di revisione dell'art. 117.¹⁶

¹³ Su questi problemi v. le riflessioni di A.CORPACI, *Commento Art. 137* in G.FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista* cit., 461 ss.

¹⁴ Su cui v. A.PAJNO e L.TORCHIA, *Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca* in A.PAJNO, L.TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, 359-360.

¹⁵ Il Coordinamento Interregionale Istruzione e Assistenza scolastica, Diritto allo studio, Università nel verbale della riunione del 15 gennaio 2002, a proposito del Rapporto Bertagna, ha denunciato "il marginale e casuale richiamo nel documento al ruolo delle Regioni". Nel verbale della riunione del 6 dicembre 2001 si precisa, inoltre, che la competenza statale sulle norme generali sull'istruzione va interpretata alla luce della legge n. 59 del 1997 (che circoscrive le funzioni amministrative statali all'istruzione universitaria, agli ordinamenti e programmi scolastici, all'organizzazione generale del sistema scolastico e allo stato giuridico del personale) e che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non può limitare il campo d'azione in capo alle Regioni "costituendone invece un aspetto complementare". Sul punto si è pronunciato altresì il Coordinamento interregionale Lavoro e formazione professionale in particolare nella riunione del 27 novembre 2001. Dal verbale della riunione emerge una linea di distinzione sufficientemente netta tra competenze statali in materia di istruzione scolastica e competenze statali e regionali in materia di formazione professionale di Stato. Dubitativo è invece il documento sul nodo della formazione superiore integrata: "Per quanto riguarda la formazione superiore integrata si pone il problema della corretta individuazione delle competenze, trattandosi di tematica nata nell'ambito del processo di riforma del sistema della formazione superiore e caratterizzata da un elevato livello di integrazione". In un Documento del 22 marzo 2002 ANCI e UNCCEM, pur valutando positivamente alcune modifiche apportate allo schema originario del Disegno di legge delega (relativamente al riconoscimento delle competenze degli enti locali in materia di programmazione scolastica) lamentano il fatto che alcune scelte (quali l'anticipo di iscrizione alla materna e alle elementari) caricano sui soli Comuni l'onere finanziario con la conseguenza che, in termini istituzionali, il Governo dispone del modo con cui gli enti locali devono utilizzare le proprie risorse.

¹⁶ Dalla seduta del 14 febbraio 2002 della Conferenza unificata convocata, tra l'altro, per il parere sul Disegno di legge di revisione dell'art. 117 risulta che 11 Regioni si sono espresse favorevolmente (Abruzzo, Calabria, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, e Liguria) 6 hanno espresso parere negativo (Campania, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta), 3 non si sono pronunciate e ANCI, UPI e UNCCEM si sono espresse in modo negativo. La Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha adottato sul punto due Pareri di segno opposto a dimostrazione della spaccatura venutasi a creare al proprio interno.

3. L'errore di prospettiva: la scissione tra terreno della definizione delle competenze e problema di individuazione delle linee di sviluppo del sistema di formazione; la priorità del primo problema sul secondo.

Le contraddizioni che caratterizzano quei progetti di riforma e le stesse reazioni delle Regioni e degli enti territoriali costituiscono, più al fondo, la spia di un errore di prospettiva che da qualche anno caratterizza la metodologia con cui il problema è affrontato: la scissione tra questione della definizione delle competenze e tema delle linee di sviluppo del sistema di istruzione-formazione e la priorità accordata alla soluzione del primo problema rispetto al secondo.

In altri termini la distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni, Province, Comuni e Istituzioni scolastiche e la conformazione che dovrebbe assumere il sistema di istruzione-formazione nella transizione dal modello ancora fondato sulle leggi Casati e Gentile ad un modello diverso e adeguato ai mutamenti sociali ed economici costituiscono temi di riflessione che non solo sono stati affrontati su tavoli separati, ma rispetto ai quali si assume che il primo sia prevalente sul secondo.

La *distribuzione delle competenze* ha così prevaricato il tema dell'*identità del sistema* realizzando una inversione metodologica per cui si è deciso *a chi* distribuire prima di capire *che cosa* andrebbe attribuito.

Lo dimostrano ampiamente le vicende legate al riordino dei cicli che oltre a scorrere su un binario parallelo a quello dei trasferimenti di funzioni in materia di istruzione e formazione verso l'ordinamento regionale sono state progressivamente posposte ai trasferimenti stessi.

Dopo che la legge n. 537 del 1993 aveva introdotto il principio dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche si era immaginato un percorso che, razionalmente facesse parallelamente procedere l'attuazione dell'autonomia con il riordino dei cicli scolastici. Un disegno in cui la stessa autonomia, proprio in quanto funzionale al ridisegno complessivo del sistema di istruzione-formazione veniva idealmente assunta non (solo) quale dato di razionalizzazione efficientistica del sistema stesso, bensì quale condizione per rendere le scuole anzitutto protagoniste del processo formativo e, conseguentemente, "soggetti" dell'autonomia.

Gli schemi di decreti legislativi delegati (in applicazione degli artt. 1 e 4 della legge) e la proposta per il riordino, la soppressione e la fusione dei ministeri (contenuta nell'art. 1 della legge n. 537 del 1993) si muovevano nel senso di un deciso ridimensionamento dell'apparato organizzativo del Ministero della

Nel primo si valuta positivamente il Disegno di legge di revisione dell'art. 117 sia perché esso prevede un meccanismo di attivazione automatica e autonoma delle regioni a fronte del meccanismo "calato dall'alto" di cui all'art. 116, 3 comma sia perché esso riguarda competenze "più strettamente connesse alla natura dell'ente regionale". Il secondo parere è completamente negativo quanto ai contenuti dello stesso Disegno di legge poiché esso contrasterebbe con il terzo comma dell'art. 116 e, soprattutto, con l'ispirazione concertativa che è alla base di questa norma; potrebbe produrre un sistema eccessivamente differenziato; lederebbe l'autonomia delle Istituzioni scolastiche che proprio in virtù della legge costituzionale n. 3 del 2001 godono di una copertura costituzionale.

pubblica istruzione e nella direzione del passaggio di molte competenze sia verso le Regioni, sia, soprattutto, verso le scuole divenute autonome.¹⁷

Quel disegno, mai realizzato per l'inattuazione del principio di autonomia delle scuole,¹⁸ viene ripreso in maniera organica tra il 1996 e il 1997 e viene esplicitato attraverso la priorità di realizzare l'autonomia quale cardine sia della nuova concezione del sistema di istruzione-formazione, sia della razionalizzazione ed efficienza del sistema scolastico.¹⁹

Conseguentemente nel 1997 prendono forma i tre provvedimenti organicamente finalizzati a strutturare una nuova concezione del sistema di istruzione-formazione e cioè la legge n. 59 del 1997, la legge n. 196 del 1997 e il Disegno di legge sul riordino dei cicli approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 giugno 1997.

Con la prima si salvaguarda l'autonomia delle Istituzioni scolastiche dal decentramento delle funzioni in materia di istruzione verso l'ordinamento regionale; la seconda introduce il principio della formazione continua da realizzarsi all'interno di un sistema completamente rimodellato, il terzo ridisegna il percorso formativo da attuarsi all'interno delle Istituzioni scolastiche e immagina un ruolo di supporto organizzativo degli enti locali nell'organizzazione scolastica sul territorio.

Nella fase di attuazione della legge n. 59 si inizia ad intravedere un primo mutamento di rotta: l'attuazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche e il connesso riordino dei cicli non vengono considerate pregiudiziali ai trasferimenti di funzioni amministrative verso l'ordinamento regionale nel settore dell'istruzione-formazione. Ed anzi si procede a questi ultimi considerando la riforma del sistema scolastico (sia in termini di autonomia che di riordino dei cicli) un problema separato dai trasferimenti e rinviabile.²⁰

Per la verità, la scelta è effettuata non senza esprimere riserve su un modo di procedere che non sempre ha consentito di tenere in dovuta considerazione tutti gli elementi necessari. Nello Schema di rapporto del gruppo di lavoro di attuazione della legge n. 59 del 1997 in tema di "Servizi individuali e collettivi

¹⁷ Predisposti da una Commissione ministeriale coordinata da A.Pajno e riguardanti rispettivamente: gli organi collegiali delle istituzioni scolastiche; lo statuto dello studente; la riforma del Ministero e di altri organi territoriali. Su quest'ultimo punto v. C.FRANCHINI, *Ipotesi per la riforma dei Ministeri*, *Foro amm.*, 1995, 767. I lavori della Commissione sono pubblicati in *La riforma della pubblica amministrazione. I Ministeri*, vol I, Roma, 1994

¹⁸ Tra l'aprile del 1994 e il maggio del 1996 i due Ministri che si succedono alla pubblica istruzione (D'Onofrio e Lombardi) introducono una serie di modificazioni e correzioni all'impianto autonomistico contenuto nella legge n. 537 del 1993 senza tuttavia giungere all'approvazione di alcun provvedimento in materia.

¹⁹ La Direttiva n. 331 del 28 maggio 1997: "Azione amministrativa e gestione del sistema di istruzione" poneva al primo punto l'attuazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche; al secondo il riordinamento degli studi. Sul punto si precisava che era stato già diffuso un documento di lavoro sul riordino dei cicli scolastici contenente un progetto di ridefinizione dei *curricula* e che su di esso si era provocato un ampio dibattito sfociato nel Disegno di legge "Legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione" approvato dal Consiglio dei ministri il 3 giugno 1997.

²⁰ A.PAJNO, *Art. 135 in G.FALCON (a cura di), Lo Stato autonomista cit*, 449. Dello stesso A. sul punto v. *I rischi di una disarmonia, Nuova secondaria*, 1998, n. 5. La stessa impostazione è in G.CHIOSIO, *Gli scenari dell'autonomia, ivi*, 1996, n. 3, 7 ss.

alla persona e alla comunità”²¹ tali preoccupazioni sono evidenziate sia con riguardo a problemi di carattere generale, sia in riferimento a questioni più specifiche.

Sotto il versante dei problemi di carattere generale, la questione della pregiudizialità viene sciolta non senza esprimere l’auspicio che vengano coordinati i due processi di decentramento delle funzioni amministrative e di attuazione dell’autonomia scolastica. Sulle questioni oggetto di conferimento e, in particolare, con riguardo alla materia della formazione professionale correttamente si avverte che esistono, rispetto alla scelta del suo mantenimento in capo alle Regioni, “almeno due fattori di tensione”. Il primo, costituito dall’assegnazione alle Università della possibilità di attivare corsi di perfezionamento e aggiornamento professionale (art. 6, 2 comma lett. c) l. 341 del 1990); il secondo consistente nella assimilazione dell’istruzione professionale, impartita negli istituti professionali di Stato, alla istruzione scolastica di secondo grado.

La lucida analisi evidenzia che va prendendo forma un problema: lo scollamento tra gli sviluppi complessivi del sistema di formazione (istruzione e formazione tendono a non essere più considerati due mondi separati retti da regole diverse) e le soluzioni organizzatrici che continuano a fondarsi sull’idea di una separazione tra il mondo della formazione professionale regionale, quello della formazione professionale impartita nelle scuole statale e quello della formazione professionale gestito dalle Università. Un problema che, si sottolinea ancora nella Relazione preliminare dello schema di rapporto, richiederebbe di affrontare il tema dei trasferimenti in un contesto più ampio che, appunto, tenga in debito conto gli sviluppi del sistema di formazione, gli indirizzi dell’Unione europea sul riavvicinamento dei sistemi di istruzione e formazione, le politiche del lavoro.

L’esigenza di rispettare i termini previsti dalla legge di delega impongono tuttavia di procedere e la scelta è di ricomporre il sistema su due poli: la formazione professionale universitaria e la formazione professionale regionale (con passaggio degli istituti professionali di Stato alle Regioni). Questa opzione per un verso si inquadra nella scelta politica di rendere le Regioni la dimensione amministrativa centrale della programmazione complessiva dell’offerta formativa, per altro verso si scolla dall’analisi che la precede. Meglio emargina il dato di un sistema di istruzione che sta transitando verso un modello di progressiva integrazione tra trasmissione di contenuti e acquisizione di abilità diverse e che richiede che si metta al centro dell’analisi il problema del suo coordinamento (anche in termini strutturali e organizzativi) con quello delle competenze regionali in materia di istruzione e di professionale.

Certo, l’assunzione secondo cui i due processi che interessano la materia dell’istruzione scolastica sono configurati dalla legge n. 59 come distinti e non interferenti, pur formalmente ineccepibile (“trovano disciplina in due diverse serie di norme, e la distinzione ha formale riscontro nella diversità di fonti a cui è demandata l’attuazione”),²² ha di mira un obiettivo più ambizioso, quello di

²¹ Lo schema di rapporto è del 23 dicembre 1997.

²² A.CORPACI, *Art. 136*, in G.FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., 456

tradurre anche in questo settore una determinata concezione del rapporto istituzioni pubbliche-cittadini.

La priorità da accordare al decentramento amministrativo, meglio alle amministrazioni territoriali nel trasferimento delle funzioni connesse all'istruzione, si fonda infatti, sul timore che l'autonomia delle Istituzioni scolastiche possa provocare la recisione di ogni rapporto tra amministrazioni scolastiche e il complesso delle amministrazioni "legittimate ad esprimere ai vari livelli territoriali, la sovranità popolare, facendo così della scuola un corpo del tutto autoreferenziale".²³ Si fonda in altri termini sul timore della perdita, da parte delle amministrazioni territoriali, del baricentro del governo degli interessi della collettività territoriale in un settore così rilevante e decisivo in quanto direttamente connesso allo sviluppo delle politiche sociali.

La posizione opposta, invece, assumendo l'Istituzione scolastica quale proiezione della comunità scolastica, vuole evitare che l'autonomia delle Istituzioni scolastiche risulti schiacciata da un'indebita invadenza delle Regioni e degli enti locali e, perciò, prospetta la stessa autonomia come "la" questione fondamentale per l'esatta identificazione dei trasferimenti operati verso il sistema Regioni-enti locali.²⁴

L'esito della separazione tra i due temi dei trasferimenti verso l'ordinamento regionale delle competenze in materia di istruzione e formazione professionale e dell'autonomia scolastica, ed anzi la scelta di procedere comunque ai primi "senza poter disporre di quell'importante punto di riferimento"²⁵, ha l'effetto di imprimere al sistema uno sviluppo fondato sulla logica dell'esercizio della funzione dell'istruzione-formazione come problema di assetto complessivo dei diversi apparati amministrativi coinvolti (statali, regionali, provinciali, comunali, delle università e delle istituzioni scolastiche).

Conseguentemente mentre si arena il percorso del riordino dei cicli scolastici (che avrebbe invece dovuto precedere e indirizzare l'architettura complessiva dell'assetto delle competenze dei vari soggetti istituzionali), vengono condotti in porto il riordino del Ministero della pubblica istruzione (d.lgs. n. 300 del 1999 e il d.P.R. n. 347 del 2000); il riassetto degli organi collegiali territoriali (d.lgs. n. 233 del 1999) e i trasferimenti di funzioni amministrative verso le Istituzioni scolastiche (d.P.R. n. 275 del 1999).

Per la verità nello stesso periodo si approvano anche provvedimenti connessi alla riforma complessiva del sistema di istruzione, quali la legge n. 9 del 1999 (che innalza l'obbligo scolastico a 15 anni), e la legge n. 144 del 1999 (che ad

²³ *Ibidem*, 458, che sintetizza assai efficacemente le due posizioni. Nella dottrina più recente sulla necessità di assicurare agli enti locali una posizione di sovra-ordinazione sul sistema scolastico in funzione della rappresentanza politico-territoriale, v. G.FRANCHI, T.SEGANTINI, *La scuola che non ho. Per una politica della piena scolarità*, Firenze, La Nuova Italia, 1994. Sul peso di questa impostazione nell'attuazione della legge n. 59 del 1997 ad opera del d.lgs. n. 112 del 1998 v. A.PAJNO, *Art. 135*, e A.CORPACI, *Art. 136*, in *Lo Stato autonomista* cit., rispettivamente 449-450 e 455. Sugli ultimi svolgimenti v. anche M.GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, *Politica del dir.*, 1999, 423 ss. e G.GASPERONI, *L'organizzazione scolastica in Italia, Le istituzioni del federalismo*, 1999, 1035 ss.

²⁴ A.PAJNO, *Art. 135* in G.FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., 445.

²⁵ A.CORPACI, *Art. 136*, in G.FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., 456.

integrazione della prima prevede un generale obbligo di istruzione-formazione sino a 18 anni da realizzarsi in maniera complementare all'interno del sistema di istruzione classicamente inteso o in quello di formazione professionale). Tali provvedimenti, tuttavia, che in qualche misura anticipano scelte importanti che costituiscono i cardini che sorreggono la nuova e diversa configurazione che va assumendo il sistema formativo, non si inseriscono nel quadro complessivo di riforma dell'intero sistema e, dunque, non riescono ad incidere in misura rilevante sull'assetto di competenze che nel frattempo si va delineando.

La riforma introdotta con la legge n. 30 del 2000 (*Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*) cala pertanto, quasi una sorta di corpo estraneo, su un assetto ormai predeterminato di competenze amministrative che hanno già definito cosa compete allo Stato e alle Regioni e cosa residua alle Istituzioni scolastiche.

La scelta di tenere separati i tavoli delle riflessioni si riverbera nell'esplicitazione di regole formali che si limitano a dichiarare che sono fatte salve una serie di competenze e, soprattutto, quelle riguardanti l'ambito di attribuzione delle Regioni.

In realtà, la pretesa della legge n. 30 di riformare il sistema educativo di istruzione e di formazione è quasi spuntata in partenza perché il disegno complessivo, che si esplicita sostanzialmente nella nuova disciplina dettata per la scuola secondaria, necessita di un coordinamento non formale con il sistema dell'educazione professionale gestito dalle Regioni.²⁶

L'art. 4, 4 comma prevedendo che *"nel corso del secondo anno, se richiesto dai genitori e previsto nei piani dell'offerta formativa delle Istituzioni scolastiche, sono realizzate attività complementari e iniziative formative per collegare gli apprendimenti curricolari con le diverse realtà sociali, culturali, produttive e professionali"* pone la questione, già adombrata in fase di attuazione della legge n. 59 del 1997, di una sovrapposizione tra offerta formativa del sistema di istruzione e offerta formativa del sistema di formazione.

La legge n. 30 è stata poi sostanzialmente paralizzata nella sua attuazione anche in vista del riordino dei cicli che dovrebbe entrare in vigore con l'approvazione del Disegno di legge di delega su cui ci si è soffermati al paragrafo 1. Con la conseguenza che mentre risultano ri-delineate le competenze di Stato, Regioni, enti locali ed istituzioni scolastiche in materia di istruzione-formazione (come conseguenza per un verso del processo di decentramento e, per altro verso, dell'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche), ciò che non è ridisegnato, almeno a livello normativo, sono le finalità e gli obiettivi del sistema stesso.

Questo modo di procedere rammenta quella concezione della scuola come apparato amministrativo già denunciata dalla dottrina quale uno dei limiti della

²⁶ Insufficienti da questo punto di vista non possono che risultare le norme di cui all'art. 5, secondo cui: *"L'istruzione e formazione tecnica superiore è disciplinata a norma dell'art. 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Le iniziative di educazione degli adulti si realizzano nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. La formazione continua si realizza nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196"*.

normativa costituzionale in materia.²⁷ Una concezione divenuta ancora più articolata per effetto dell'incrocio dei due processi dell'attuazione dell'autonomia scolastica, da un lato, e del decentramento amministrativo, dall'altro lato. Nel primo processo essa determina una subordinazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche all'efficacia e alla redditività del sistema scolastico,²⁸ nel secondo favorisce una prevaricazione dell'assetto delle competenze tra i soggetti deputati all'assolvimento della funzione rispetto alla definizione del senso e degli obiettivi del sistema scolastico.

4. Dalla funzione alle competenze: la spinta "interna" verso un ripensamento del sistema di formazione.

L'adeguamento del sistema scolastico italiano al mutato contesto economico e sociale è problema che si trascina dall'approvazione della Costituzione. Non espressamente affrontato in Assemblea costituente per il prevalere della dialettica ideologica dei rapporti tra scuola statale-scuola privata,²⁹ il problema emerge con evidenza, dopo il riassetto post-bellico. Lo scollamento tra sistema di formazione di ispirazione casatiana e realtà economica mettono in evidenza la scarsa qualità della formazione professionale, debitrice di un'idea di istruzione modellata sostanzialmente sui saperi classici.

Quell'idea di istruzione, del resto trova corrispondenza nell'iniziale rigida separazione tra sapere classico e mestieri artigiani e si basa sull'idea che la funzione originaria della scuola è quella di preparare di preparare "all'*otium* accademico della mente".³⁰ Perciò la storia della scuola moderna si caratterizza anche come storia dell'affiancamento al ginnasio-liceo della scuola scientifica e tecnica e, successivamente, delle scuole professionali.³¹

²⁷ E' probabilmente l'ottica riduttiva (ma ideologicamente incandescente) dello scontro pubblico-privato che non conduce ad affrontare temi cruciali come, ad esempio, "l'approfondimento dei caratteri differenziali della scuola rispetto all'amministrazione in senso proprio" (S.CASSESE, *Artt. 33-34*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G.Branca, Bologna-Roma, 1976, Zanichelli, Soc. ed. del Foro it, 222). Sulle lacune del dibattito in Assemblea costituente v. S.CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, 59 ss.; M.GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, Padova, Cedam, 1988, 187 ss.; A.PAJNO, G.CHIOSSE, G.BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, Ed. La Scuola, 1997, 44-45.

²⁸ Come sottolineano, tra gli altri, M.GIGANTE, *L'istruzione* in S.CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo primo, Milano, Giuffrè, 2000, 534 e F.RIMOLI, *Le libertà culturali* in R.NANIA, P.RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, Giappichelli, 2001, 678.

²⁹ Sul tema in generale v. L.VOLPICELLI, *Scuola e amministrazione*, in J.JUSTMANN, L.VOLPICELLI, *Scuola e società nell'Italia del dopoguerra*, Roma, Armando, 1959; C.MOTZO DENTICE D'ACCADIA, *Legislazione scolastica e autonomie*, Bari, Laterza, 1974. Sulla polarizzazione del dibattito sul tema del confronto scuola statale-scuola privata v. L.AMBROSOLI, *La scuola alla Costituente*, Brescia, La Scuola, 1987; M.FIORE, *Manuale di diritto pubblico e legislazione scolastica*, Milano, Giuffrè, 1996, 399 ss; M.GIGANTE, *L'amministrazione della scuola* cit., 188

³⁰ A.PAJNO, G.CHIOSSE, G.BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole* cit., 199.

³¹ Sul punto v. A.GUADAGNI, R.FOX, *Dalle officine alle università. Le origini ed i percorsi dell'istruzione tecnica superiore in Europa* in AA.VV., *Conoscenze scientifiche e trasferimento tecnologico*, vol 5, Torino, Einaudi, 1995

Le vicende del nostro Paese lo dimostrano ampiamente: dagli istituti tecnici previsti dalla riforma Casati del 1859, che non assumono neppure la denominazione di “scuole”, poichè si ritiene che in esse si insegnasse unicamente a fare più che a riflettere criticamente, si passa agli attuali licei sperimentali tecnologici e professionali dove gli aggettivi qualificativi divengono in qualche misura meno importanti del sostantivo a dimostrazione che la distanza tra questi e il liceo classico andrebbe ridimensionata.³²

Anche se il baricentro del sistema, nei vari progetti di riforma presentati a partire dagli anni Cinquanta, continua ad essere la formazione classica è indubbio che alla “finalità educativa” tende ad affiancarsi una “funzione sociale”, connessa sia alla realizzazione dell’uguaglianza sostanziale, sia agli obiettivi di sviluppo economico e sociale del Paese.³³

Alla base di queste riflessioni vi sono percorsi e ragionamenti che investono il senso stesso dell’istruzione e della formazione ed a cui in questa sede si può solo rinviare.³⁴ Certo è che tali percorsi penetrano nella nostra cultura e vengono interpretati alla luce di sensibilità assai diverse: quella che vede la fine della frattura tra percorso classico e percorso tecnico-scientifico quale essenziale momento per l’affermazione dell’eguaglianza sostanziale,³⁵ quella che lega la riforma del sistema scolastico alle esigenze di integrazione con il territorio (e con gli enti locali),³⁶ quella che vede nella razionalizzazione dei procedimenti

³² Su questa evoluzione v. F.HAZON, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, Roma, Armando, 1991; ID., *Storia della formazione professionale in Lombardia*, Milano, ed. della Camera di commercio, 1994; G.FIOCCA, *Storia della scuola. Le istituzioni educative e la Confindustria*, Roma, Sipì, 1994; A.SANTONI RUGIU, *Il “fare” è cultura, Nuova secondaria*, 1999, n. 5, 22 ss.

³³ Come emerge dall’ampia e dettagliata analisi di G.GONZI, *La scuola in Italia dalla Costituente al centro sinistra (1946-1966)*, Parma, Casanova ed., 1995, 106 ss.

³⁴ La letteratura sul punto è vastissima. Per un primo orientamento v. AA.VV., *Scuola, autonomia, mutamento sociale*, Roma, Armando, 1989; G.VICO, *Tempo ed educazione nel post-moderno*, Brescia, La Scuola, 1990; ID., *L’educazione frammentata*, Brescia, La Scuola, 1993; M.GENNARI, *Pedagogia e semiotica*, Brescia, 1984; ID., *Interpretare l’educazione. Pedagogia, semiotica ed ermeneutica*, Brescia, La Scuola, 1992; AA.VV., *Autonomia della scuola e sviluppo formativo*, Trento, Unoedizioni, 1994; G.MINICHELLO, *Il mondo interpretato*, Brescia, La Scuola, 1995. Gli aspetti del dibattito pedagogico sono sintetizzati da G.CHIOSSE, G.BERTAGNA, *Paideia e qualità della scuola*, Brescia, La Scuola, 1992. Sulla progettazione didattica v. P.ROMEI, *Autonomia e progettualità*, Firenze, La Nuova Italia, 1995; U.MARGIOTTA, *Riforma del curriculum e formazione dei talenti*, Roma, Armando, 1997; A.VALENTINO, *Il piano dell’offerta formativa*, Firenze, La Nuova Italia, 1998; QUADERNI I.S.F.O.L., *Linee guida per la progettazione dei percorsi formativi – Istruzione e formazione tecnica superiore* – Roma, 1999; N.ROSSI, *L’istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?* Bologna, Il Mulino, 1997; L.RIBOLZI, *Il sistema ingessato. Autonomia, scelta e qualità della scuola italiana*, Brescia, La Scuola, 1997

³⁵ Così L.CORRADINI, *Diritto all’educazione e allo studio e uguaglianza delle opportunità* in M.LAENG (a cura di), *Atlante della pedagogia. Le idee*, vol. I, Roma, Tecnodid, 1990; G.GASPERONI, *Diplomati e istruiti. Rendimento scolastico e istruzione secondaria superiore*, Bologna, Il Mulino, 1996; M.CONSOLINI, M.L.POMBENI, *La consulenza orientativa*, Mialno, FrancoAngeli, 1999. Sul punto significativa l’analisi di A.MEDINA, G.ROSSI (a cura di), *Uniformità e squilibri nel servizio scolastico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1991.

³⁶ Su cui v., fra i tanti, AA.VV., *Scuolapiù. Enti locali, società, verso un sistema formativo integrato*, Firenze, La Nuova Italia, 1986; G.GENOVESI, P.MAGRI, *Scuola e sistema formativo oggi*, Ferrara, Annali Università di Ferrara, 1991.

lavorativi la strada per la loro “spiritualizzazione”,³⁷ quella che, infine, lega lo sviluppo dei sistemi di istruzione allo sviluppo economico non solo dei singoli Paesi, ma altresì alle più ampie prospettive aperte dai grandi mutamenti dell’economia globale.³⁸

Nonostante lo scollamento tra sistema formativo e sistema economico si evidenzia per la prima volta nelle sue reali proporzioni a metà degli anni Cinquanta,³⁹ le linee di politica dell’istruzione iniziano a prendere consistentemente forma solo con la sottoscrizione del Patto per il lavoro siglato il 24 settembre 1996 tra governo e parti sociali.⁴⁰

In esso la qualità del sistema formativo è considerata elemento fondamentale per assicurare, per un verso la competitività sui mercati internazionali e, per altro verso, per costruire un modello sociale equilibrato. Le principali proposte (innalzamento dell’obbligo scolastico, diritto alla formazione sino a 18 anni, alternanza istruzione-lavoro, formazione professionale continua) saranno trasfuse sia nella legge n. 196 del 1997 “*Norme in materia di promozione dell’occupazione*”,⁴¹ sia nel Disegno di legge “*Legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione*” approvato dal Consiglio dei ministri il 3 giugno 1997.⁴²

³⁷ P.BARCELLONA, *Il capitale come puro spirito*, Roma, Ed Riuniti, 1990.

³⁸ R.B.REICH, *La ricchezza delle nazioni*, Milano, Ed. Il Sole 24-ore, 1993; C.JEAN, G.TREMONTI, *Guerre stellari. Società ed economia nel cyberspazio*, Milano, FrancoAngeli, 2000; F.ANGELI, *Formazione: le sfide del XX secolo, Impresa e Stato*, 2000, n. 53, 28 ss.

³⁹ In coincidenza con la predisposizione del c.d. dello Schema di sviluppo del reddito e dell’occupazione nel decennio 1955-1964 (Piano Vanoni) che evidenzia la carenza di personale qualificato e l’esigenza di istituire scuole di tipo diverso da quelle esistenti.

⁴⁰ Sulle linee di politica scolastica dall’inizio degli anni Ottanta, soprattutto con riguardo ai progetti rivolti all’autonomia v. L. AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1982; F.DE VIVO, *Linee di storia della scuola italiana*, Brescia, Ed La Scuola, 1983; D.RAGAZZINI, *Storia della scuola italiana*, Firenze, Le Monnier, 1990; R.S.DI POL, *Autonomia e partecipazione nella scuola che cambia*, Roma, Anicia, 1991; V.SARACINO, *Scuole ed educazione: linee di sviluppo storico*, Napoli, Liguori, 1992; P.ROMEI, *Autonomia e progettualità*, Firenze, La Nuova Italia, 1995; A.SEMERARO, *Il sistema scolastico italiano*, Roma, La Goliardica, 1997; G.BONETTA, *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Firenze, Giunti, 1997; S.VENTURA, *La politica scolastica*, Bologna, Il Mulino, 1998. Proposte di riforma in tal senso, forse più inclini a superare, nell’ottica dell’autonomia, la distinzione pubblico-privato, sono giunte da diverse posizioni: L.PAZZAGLIA, *La scuola tra pubblico e privato* in O.PETRELLI (a cura di), *Educazione, Scuola e Costituzione*, Roma, 1991. Merita segnalare, inoltre, uno studio edito dalla Fondazione Agnelli, fondato su un’analisi comparativa di alcuni sistemi scolastici europei i cui esiti possono leggersi nel volume L.RIBOLZI (a cura di), *Il falso dilemma pubblico-privato*, Torino, ed. Fondazione G.Agnelli, 1987.

⁴¹ Soprattutto agli artt. 16 (sull’apprendistato); 17 (riordino del sistema di formazione professionale); 18 (tirocinii formativi e orientamento). Sulla politica formativa contenuta nel Patto per il lavoro del 1996, v. G.BERTAGNA, *Forza e debolezza della politica formativa dell’accordo sul lavoro, Nuova secondaria*, 1996, n. 6, 16 ss

⁴² Che coerentemente al progetto complessivo delineava all’art. 2 un sistema di istruzione e formazione articolato in : a) scuola dell’infanzia, istruzione primaria e secondaria; b) formazione professionale; c) formazione superiore non universitaria; d) istruzione superiore universitaria; e) formazione continua; prevedeva il diritto alla formazione sino al 18 anno di età (art. 3); disciplinava l’alternanza formazione-lavoro (art. 8, nn. 4 e 5). Tale progetto costruiva il sistema dei crediti formativi finalizzato a facilitare la formazione continua e il passaggio dal sistema dell’istruzione a quello della formazione professionale (art. 10). Il percorso pedagogico delineato

Anche se questo Disegno di legge viene da più parti criticato,⁴³ e non giunge ad una approvazione definitiva in sede parlamentare, tuttavia la necessità di coniugare momento cognitivo-intellettuale e momento applicativo dell'indagine come fondamento del nuovo sistema formativo costituisce una sorta di punto di non ritorno nelle riflessioni sul tema.

Quella necessità ritorna infatti a caratterizzare la legge n. 30 del 2000 sul riordino dei cicli scolastici,⁴⁴ per pervadere altresì l'attuale Disegno di legge delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli minimi essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale.

Il momento di più forte innovazione è, non a caso, costituito dall'architettura del secondo ciclo finalizzato *“alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il fare e l'agire”* (art. 2, g). In esso il *“sistema dell'istruzione e della formazione professionale”* è collocato nel secondo ciclo del sistema formativo affiancando il *“sistema dei licei”* (art. 2, d).

Le motivazioni di questa scelta emergono con ampiezza di analisi e originalità di impostazione nel Rapporto finale del Gruppo Ristretto di Lavoro costituito con d.m. 18 luglio 2001 n. 672 (rispetto al quale, tuttavia, il Disegno di legge delega realizza taluni scollamenti). Motivazioni sia di natura più strettamente pedagogica (ricomporre l'unitarietà logica di *theoría e téchne*)⁴⁵, sia connesse a quell'esigenza

in quel Disegno di legge è contenuto nel Documento del 13 maggio 1997, contenente la sintesi dei lavori della Commissione tecnico-scientifica incaricata dal Ministro (con d.m. n. 50 del 21 gennaio 1997 e n. 84 del 5 febbraio 1997) di individuare “le conoscenze fondamentali su cui si baserà l'apprendimento dei giovani nella scuola italiana nei prossimi decenni”.

⁴³ Sul disegno di legge in materia di riordino dei cicli del 1997 v., le diverse opinioni di G.CHIOSSO, *Il diavolo e l'acqua santa*, D.ANTISERI, *Buone idee in direzioni sbagliate*, G.BERTAGNA, *Scuola del “mercato”? Confronto sul “pensiero forte” della proposta ministeriale*, G.ACONE, *Il tramonto del riformismo in Italia Nuova secondaria*, 1996, n. 7 10 ss

⁴⁴ La scuola che ne emerge deve perseguire, nelle prime fasi, lo sviluppo delle competenze e delle capacità critiche e creative dell'allievo, l'educazione ai principi fondamentali della convivenza civile, nonché il *“consolidamento dei saperi di base, anche in relazione alla evoluzione sociale, culturale e scientifica della realtà contemporanea”* (art. 3, comma 2). La scuola secondaria, poi, deve mirare, oltrechè al consolidamento delle capacità e competenze acquisite nel primo ciclo, a *“sostenere e incoraggiare le attitudini e le vocazioni degli studenti, arricchire la formazione culturale, umana e civile degli studenti, sostenendoli nella progressiva assunzione di responsabilità, offrendo loro conoscenze e capacità adeguate all'accesso all'istruzione superiore universitaria e non universitaria ovvero all'inserimento nel mondo del lavoro”* (art. 4, comma 1). Su questa riforma e, più in generale, sull'esigenza di rimodellare il sistema di istruzione nella direzione di un forte nesso con il sistema della formazione professionale v. le opinioni favorevoli di G.BERTAGNA, *Fare i conti con la riforma, Nuova secondaria*, 2000, n. 10, 8 ss. e L.RIBOLZI, *Le riforme della scuola italiana: un approccio sistemico, Impresa e Stato*, 2000, n. 53, 16 ss.; quelle più caute di E.AGAZZI, *Come riordinare i cicli di istruzione, Nuova secondaria*, 2001, n. 2, 5 ss.; e di A.CAVALLI, *Scuola ed autonomia grande riforma o operazione gattopardesca?, Impresa e Stato*, 2000, n. 53, 19 ss.; e quelle decisamente critiche di R.PICONE, *Berlinguer, De Mauro, Moratti: una staffetta?, Nuova secondaria*, 2002, n. 7, 14-15.

⁴⁵ Così si legge in un brano assai significativo del Rapporto: “Per un verso, istruzione e formazione sono due processi diversi. La stessa legge costituzionale, del resto, traccia un confine tra «istruzione» *tout court* e «istruzione e formazione professionale». In termini epistemologici, si può ritenere che il fine prioritario dell'istruzione, la sua differenza specifica, possa collocarsi nel *conoscere*, nel *teorizzare*. (...) Per l'altro verso, però, istruzione e formazione sono anche due processi unitari e sempre integrati. L'unità e l'integrazione deriva loro da due circostanze. Anzitutto, perché non si può conoscere senza produrre, operare e costruire, e viceversa. Nessuno è

di non disconnettere la scuola dagli obiettivi economici e sociali del Paese (superare l'anomalia italiana di una "eccessiva embrionalità della formazione superiore non universitaria").⁴⁶

Che si tratti di una operazione non meramente formale ma di una precisa volontà di riformulare entrambi i percorsi superando la frattura tra saperi classici e abilità operative e di giungere progressivamente ad una parificazione dei due sistemi è confermato principalmente dal fatto che la riorganizzazione del secondo ciclo orienta in qualche misura anche le altre scelte: mantenimento dell'attuale assetto per il ciclo primario (scuola dell'infanzia non obbligatoria, ciclo primario composto dalla scuola elementare e media); organizzazione della didattica in cicli biennali per consentire un continuo monitoraggio delle competenze acquisite, anche ai fini del passaggio da un sistema all'altro; costituzione di un servizio nazionale per la valutazione complessiva del sistema; riorganizzazione dell'attività didattica.⁴⁷

in grado di elaborare *theoría* senza *téchne*, e nessuno può produrre nulla se non concepisce idee e non ha conoscenze da concretizzare. La società globalizzata della conoscenza, d'altronde, ha esaltato questa connessione e ha reso inservibili le artificiose separazioni del passato tra sapere e lavoro, tra istruzione da una parte e istruzione/formazione professionale dall'altra. In secondo luogo, perché ambedue i processi sono chiamati ad essere educativi, nel senso che l'uno e l'altro sono invitati a promuovere nel modo più integrato, armonico, simultaneo e progressivo possibile tutte le dimensioni della personalità di ciascuno (intellettuale, affettiva, etica, operativa, motoria, espressiva, sociale, religiosa), non soltanto una di esse. Come a dire che, pur mirando alla testa, l'istruzione non esiste se non coinvolge anche il cuore e le mani, e analogamente, pur mirando alle mani, la formazione non esiste se non coinvolge anche la testa e il cuore" (pagg. 12-13).

⁴⁶ Embrionalità testimoniata dai seguenti dati: "Il 46% dei diciannovenni, da noi, si iscrive all'università, contro una media europea del 20-22% e mondiale che è di gran lunga al di sotto. Quasi il 70% di chi conclude la secondaria si iscrive all'università. Una delle percentuali più alte del mondo. Solo il 36% di queste matricole, però, giunge alla laurea. Il resto si perde, dissipando intelligenza personale e soldi pubblici. Così su 100 matricole universitarie, 25 non si reinscrivono al secondo anno, 11 al terzo, 10 cambiano facoltà nei primi due anni, solo 16 si laureano entro i termini previsti e gli altri concludono con una media di tre anni di ritardo. Ciò porta l'Italia ad avere un numero assoluto di laureati inferiore a quello che possono vantare Paesi con un numero di matricole pari esattamente alla metà. Quando un nostro giovane è laureato, infine, a causa del cattivo orientamento universitario e soprattutto a causa dello scollamento esistente tra domanda del mercato del lavoro e tipologia delle offerte formative si trova disoccupato per un tempo inimmaginabile negli altri Paesi europei. Sono primati negativi che nessuno ci toglie e che bisogna cercare di superare al più presto. (...) Questa anomalia italiana dipende certamente da molteplici fattori, stratificatisi nel tempo. Uno dei meno influenti, tuttavia, è l'eccessiva embrionalità della formazione superiore non universitaria. Tutti i paesi europei ne sono, invece, provvisti. Nell'ultima riforma spagnola, ad esempio, accanto all'Università, abbiamo una ricca formazione professionale postsecondaria breve e una non meno dotata istruzione/formazione non universitaria lunga, parallela a quella universitaria. Da noi, salvo che per l'esperienza degli Ifts, questo segmento è ancora all'inizio ed esposto ai rischi di tutte le infanzie. Inoltre, si caratterizza per non superare i 4 semestri di formazione" (pagg. 31-32)".

⁴⁷ Tre passaggi contenuti nel Disegno di legge delega confermano questo indirizzo. Il primo è che entrambi i percorsi sono ampiamente riformulati nei contenuti. Il sistema dei licei comprende i licei artistico, classico, economico, linguistico, musicale, scientifico, tecnologico e delle scienze umane; l'ultimo anno prevede "l'approfondimento delle conoscenze e delle abilità caratterizzanti il profilo educativo, culturale e professionale del corso di studi" (art. 2, g); il superamento dell'esame finale da accesso all'Università ovvero alta formazione superiore. Il sistema dell'istruzione e della formazione professionale realizza "profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello" (art. 2 h); i

5. Segue. La spinta “esterna”: favorire la crescita economica dell’Europa e la coesione sociale europea.

Le spinte verso l’integrazione tra istruzione classicamente intesa e istruzione-formazione professionale, del riavvicinamento tra mondo scolastico e dell’impresa, dell’abbattimento della dispersione scolastica giungono anche dall’Unione europea.

Sebbene il terreno dei diritti sociali non sia tra quelli rispetto ai quali l’U.E. possa perseguire obiettivi simili alla costruzione del mercato unico, è comunque indubbio che anche nei settori di *Welfare* vi sia una innegabile spinta verso l’integrazione.⁴⁸ Questa è rinvenibile, per quanto qui interessa, in un percorso che si snoda con una certa linearità a partire dal 1995.

E’ del 1995, infatti, il Libro bianco sull’istruzione e la formazione "*Insegnare ed imparare - Verso la società cognitiva*" in cui sono individuate le motivazioni sociali ed economiche sottese ad un riavvicinamento delle politiche nazionali in tema di istruzione.⁴⁹ A distanza di due anni, il 29 maggio 1997, la Commissione prosegue il discorso adottando una comunicazione che costituisce un bilancio del seguito del Libro bianco.⁵⁰ In essa sono sintetizzati i principali indirizzi che emergono dalle discussioni svoltesi dopo la pubblicazione del Libro bianco. Tra

relativi percorsi, di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l’esame di Stato utile anche per l’accesso all’Università, previa frequenza di apposito corso annuale. Il secondo passaggio risiede nella previsione secondo cui “è assicurata e assistita” (è un diritto) “la possibilità di cambiare indirizzo all’interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell’istruzione e della formazione professionale, e viceversa, mediante apposite iniziative didattiche, finalizzate all’acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta” (art. 2, i). Il terzo passaggio consiste nella previsione dell’alternanza scuola lavoro come “modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall’istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese” (art. 4, 1). Una alternanza che può realizzarsi per l’intero arco di età dai quindici ai diciotto anni.

⁴⁸ Sul punto v. S.COTELLESA, *Mutuo riconoscimento e credibilità delle politiche: il ruolo della reputazione nell’impianto comunitario europeo* in V.E.PARSI (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 223 ss.

⁴⁹ Sul versante più propriamente contenutistico, relativo alla configurazione dei sistemi educativi, nel Libro bianco venivano delineate due linee: “la rivalorizzazione della cultura generale come strumento di comprensione del mondo al di fuori delle strutture dell’insegnamento e quale punto di passaggio obbligato verso l’acquisizione di nuove competenze tecniche; lo sviluppo dell’attitudine al lavoro, incoraggiando la mobilità dei giovani e dei lavoratori dipendenti; sviluppando l’apprendistato e tutti i tipi di formazione in alternanza, sottoponendo a verifica le competenze acquisite nel corso della vita attraverso le tradizionali strutture di istruzione e di formazione o altri strumenti, offrendo infine una seconda possibilità ai giovani minacciati di esclusione”. Successivamente la Commissione ha adottato una Comunicazione (2 ottobre 1996) *‘Imparare nella società dell’informazione, piano d’azione per un’iniziativa europea nel settore dell’istruzione (1996-98)’* indicando le seguenti linee di intervento dell’U.E. nel settore: favorire l’interconnessione a livello comunitario delle reti di scuole; stimolare lo sviluppo e la diffusione di contenuti di interesse europeo utilizzabili a fini pedagogici; promuovere la formazione e il sostegno degli insegnanti e dei formatori all’integrazione delle nuove tecnologie nelle prassi pedagogiche.

⁵⁰ Relazione - COM(1999) 750 def. [non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale]

questi emerge con una certa evidenza la convinzione, tra le altre, di migliorare le convergenze tra l'insegnamento generale e professionale, valorizzando la formazione professionale nel suo insieme.

Per fermarsi alle tappe più salienti va, infine rammentato, che il nuovo obiettivo strategico dell'Unione europea annunciato in occasione del Consiglio europeo di Lisbona dei giorni 23 e 24 marzo 2000, e ribadito in occasione del Consiglio europeo di Stoccolma dei giorni 23 e 24 marzo 2001, è formulato nei seguenti termini: *"Divenire l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica duratura accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale"*.⁵¹

L'importanza rivestita da queste linee di politica dell'Unione è confermata dal fatto che tra i tre obiettivi prioritari dei fondi strutturali europei,⁵² l'obiettivo n. 3 è quello dell'"Istruzione, formazione e occupazione".⁵³ Certo, l'intento non è (né

⁵¹ Lo stesso obiettivo era già stato formulato qualche mese prima nella Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in seno al Consiglio, del 14 dicembre 2000, relativa al piano di azione per la mobilità in cui si legge. Il Consiglio europeo di Stoccolma ha concentrato la sua attenzione sui tre obiettivi seguenti: "Obiettivo 1 : Migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e di formazione - L'istruzione e la formazione rappresentano uno strumento privilegiato di coesione sociale e culturale, nonché uno strumento economico considerevole, destinato a migliorare la competitività e il dinamismo dell'Europa. Si tratta fra l'altro di migliorare la qualità della formazione degli insegnanti e degli addetti alla formazione e di riservare uno sforzo particolare all'acquisizione delle competenze di base che devono essere aggiornate per poter rispondere alle esigenze di sviluppo della società della conoscenza. Si tratta del pari di migliorare l'attitudine dei cittadini a leggere, a scrivere e a effettuare calcoli, segnatamente per quanto riguarda le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le competenze trasversali (ad esempio: imparare ad apprendere, lavorare in equipe)" (...) Obiettivo 2 : Facilitare l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione – Il modello sociale europeo di coesione sociale deve poter consentire a tutti i cittadini di accedere ai sistemi d'istruzione e di formazione formali e non formali, facilitando segnatamente il passaggio da un settore d'istruzione ad un altro (ad esempio dalla formazione professionale all'insegnamento superiore), dall'infanzia all'età matura. L'apertura dei sistemi d'istruzione e di formazione accompagnata da uno sforzo per rendere più invitanti tali sistemi, anche per adattarli ai bisogni dei diversi gruppi destinatari, può svolgere un ruolo importante per la promozione di una cittadinanza attiva, della parità di opportunità e della coesione sociale durevole. Obiettivo 3: Aprire l'istruzione e la formazione sul mondo - Quest'obiettivo comprende da una parte la costruzione dello spazio europeo dell'istruzione e della formazione tramite la mobilità e tramite l'insegnamento delle lingue straniere e, dall'altra parte, il potenziamento dei collegamenti con il mondo del lavoro, della ricerca e della società civile nel suo insieme". Il 13 luglio 2001 il Consiglio ha poi adottato alcune conclusioni riguardanti gli sviluppi della relazione sui futuri obiettivi concreti dei sistemi d'istruzione e di formazione [Gazzetta ufficiale C 204, del 20.07.2001]. Il 7 settembre 2001, infine, la Commissione ha adottato la comunicazione riguardante il Progetto di programma di lavoro dettagliato sugli sviluppi della relazione riguardante gli obiettivi concreti dei sistemi d'istruzione e di formazione [COM(2001) 501 def. - non pubblicato nella Gazzetta ufficiale]. La Commissione propone che una prima relazione sull'attuazione del programma di lavoro venga trasmessa al Consiglio nella primavera 2004 e che si proceda ad un riesame degli obiettivi definiti dal Consiglio di Stoccolma, da trasmettere al Consiglio nella primavera 2005.

⁵² Il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), il FSE (Fondo sociale europeo), il FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) e il SFOP (Strumento finanziario di orientamento alla pesca).

⁵³ La prima sistemazione della frammentaria normativa in materia dei Fondi strutturali è entrata in vigore nel gennaio 1988, in seguito all'approvazione del Regolamento quadro n.2052/88

potrebbe essere) quello di imporre una omologazione dei sistemi formativi, quanto quello di sviluppare la coesione economica e sociale, anche attraverso politiche comuni nel settore dell'istruzione e della formazione professionale.

L'omologazione dei sistemi formativi sarebbe impensabile (e irragionevole) a fronte delle differenze culturali, linguistiche ed etniche che evidentemente vanno preservate e che più facilmente emergono sul terreno dell'istruzione e, precisamente, dell'istruzione primaria.⁵⁴ Dove, invece, l'Unione può intervenire più decisamente, senza il timore di disperdere patrimoni culturali e linguistici, ed anzi promovendo una politica che tende a diminuire il divario di sviluppo tra i vari Paesi, è quello della formazione professionale che investe come utenti, oltretutto i lavoratori, anche i giovani in cerca di prima occupazione.⁵⁵

(Regolamento n. 2052/88 del 24 giugno 1988 in *Guce* n. L 185 del 15 luglio 1988, p. 9 ss), relativo alle missioni dei Fondi, e dei quattro regolamenti attuativi: il regolamento per il coordinamento tra gli interventi dei vari strumenti finanziari, n. 4253/88; il regolamento (CEE) n.4254/88 relativo al FESR; il regolamento (CEE) n.4255/88 relativo al FSE; il regolamento (CEE) n.4256/88 relativo al FEOGA La seconda riforma si è compiuta con l'approvazione, nel luglio del 1993, di un gruppo di sei testi legislativi comprendente: un regolamento quadro n. 2081/93, relativo alle "missioni" dei fondi e di modifica del regolamento quadro precedente (n. 2052/88), un regolamento applicativo n. 2082/93 (Regolamento quadro del Consiglio n. 2081/93 e regolamento n. 2082/93 in *Guce* n. L 193 del 31 luglio 1993) che riguarda il coordinamento tra i fondi strutturali e gli altri strumenti di finanziamento esistenti, infine quattro nuovi regolamenti settoriali che disciplinano l'azione dei singoli fondi strutturali (si tratta dei regolamenti: n. 2083/93 per il FESR, n. 2084/93 per il FSE, n. 2085/93 per il FEOGA e n. 2080/93 per lo SFOP; tutti pubblicati in *Guce* L 193 del 31 luglio 1993). L'ultima riforma dei Fondi strutturali, avvenuta nel 1999, è il frutto dell'attuazione del documento AGENDA 2000 (*Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, in suppl. 5/1997 al *Bollettino dell'UE*, 1997) contenente un vero e proprio programma d'azione per rilanciare la politica strutturale e per dotare l'Unione europea di un nuovo quadro finanziario per il periodo 2000-2006, tenendo conto delle prospettive di ampliamento. Questa prospettiva si è tradotta in una riduzione significativa degli obiettivi. L'art.1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 il c.d. regolamento quadro (in *Guce* n. L 161 del 26 giugno 1999, p. 1 ss.), infatti, definisce come "prioritari" solamente i seguenti 3 obiettivi: Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo; Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali; Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Sui fondi strutturali come strumenti di politica dell'Unione v. G.STEFANI, *La politica regionale della CEE e i fondi strutturali, Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1989, 252 ss. Sulle novità introdotte dalla nuova riforma v. M. VELLANO, *Coesione economica e sociale e ripartizione di competenze: le nuove iniziative comunitarie, Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, 193 ss.; M. CINGOLANI, *I fondi a finalità strutturale 1994-1999, L'Europa e la CEE*, 1993, 555 ss.; L. MONTI, *I fondi strutturali per la coesione europea*, Seam, Roma, 1996; A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1996

⁵⁴ Questo spiega il tono dell'art. 126 del Trattato istitutivo (nel testo modificato dall'art. G.36 del Trattato sull'Unione europea) secondo cui l'Unione "contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri (...) nel pieno rispetto della responsabilità degli stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche" (n.1).

⁵⁵ Questo spiega il diverso tono dell'art. 127 del Trattato istitutivo (anch'esso modificato dall'art. G.36 del Trattato sull'Unione) a norma del quale l'Unione "attuava una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale". Il n. 2 dello stesso articolo precisa: "L'azione dell'Unione è intesa: -a

Lo sviluppo di una politica europea sul terreno della formazione professionale, in qualche misura eterodiretta dall'esigenza di garantire la mobilità dei lavoratori,⁵⁶ suggerisce indubbiamente agli Stati membri di ridefinire (anche) il proprio sistema di formazione. Ciò spiega almeno due scelte che costituiscono il filo rosso delle riflessioni sfociate nei vari progetti di riordino dei cicli scolastici nel nostro Paese.

Anzitutto spiega la rivalutazione della istruzione e formazione professionale secondaria. Questa infatti significa sia possibilità di immettere sul mercato (anche europeo) professionalità più definite, sia diminuzione dei tempi di formazione complessiva. Se quel sistema produce effettivamente professionalità definite queste si collocheranno sul mercato anziché proseguire nel percorso formativo universitario.

In secondo luogo spiega il forte nesso tra politiche formative e accesso al mercato del lavoro. L'occupabilità (e con essa la prospettiva della mobilità dei lavoratori sul territorio dell'U.E.) è raggiungibile solo nella misura in cui i sistemi formativi siano in grado di connettersi ai mercati europei del lavoro. Le asimmetrie nei sistemi formativi possono infatti, nel lungo periodo, riflettersi in asimmetrie sull'integrazione dei mercati del lavoro.

6. Gli elementi di sviluppo del sistema di istruzione-formazione e una possibile ipotesi di interpretazione della normativa costituzionale in materia di ripartizione delle competenze.

La direzione di sviluppo del sistema di istruzione-formazione nel nostro Paese potrebbe essere sintetizzata nei seguenti elementi.

Il primo elemento è che l'obbligo scolastico sino a 15 anni è divenuto con l'art. 68 della legge n. 144 del 1999 diritto di formazione sino a 18 anni. Ciò che rileva non

facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la formazione e la riconversione industriale; -a migliorare la formazione professionale iniziale e la formazione permanente (...); -a stimolare la cooperazione in materia di formazione tra istituti di insegnamento o di formazione professionale e imprese; -a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione degli Stati membri(...)". Sulle diverse modalità di impostare la questione dell'istruzione e quella della formazione professionale, e sulle motivazioni, v. T. HERVEY, *European Social Law and Policy*, London, Longman, 1998, spec. 115 ss.

⁵⁶ L'art. 1 n. 2 del Trattato istitutivo, così come modificato dal Trattato sull'Unione europea (GUCE 191 del 29 luglio 1992) fissa tra i compiti della dell'Unione "la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri". Nel Trattato di Nizza il profilo della coesione economica e sociale ha prodotto un'importante innovazione. La procedura di approvazione dei compiti, degli obiettivi prioritari e dell'organizzazione dei fondi strutturali diventerà, a partire dal 1 gennaio 2007, a maggioranza qualificata del Consiglio, su proposta della Commissione, previo parere del Parlamento e consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. Il passaggio dal sistema dell'unanimità alla maggioranza qualificata è significativo della volontà di perseguire l'obiettivo della coesione. Sul concetto di coesione e sulle sue analogie con l'uguaglianza sostanziale v. L. CAMPIGLIO, F. TIMPANO, *La dimensione economica della coesione sociale: lavoro, famiglia, welfare state* in A. QUADRO CURZIO (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 395 ss.

è tanto l'innalzamento di tre anni ma è la stessa trasformazione del concetto che ben emerge dalla disciplina delle modalità di assolvimento. Sempre a norma della legge n. 144, infatti, esso può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione: a) nel sistema di istruzione scolastica; b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale; c) nell'esercizio dell'apprendistato".(art. 68, 1). Un diritto di formazione così concepito sopravanza certamente il vecchio obbligo scolastico, divenendo una sorta di diritto di cittadinanza per la realizzazione del quale si richiede l'azione di soggetti istituzionali diversi.

Il secondo elemento è che il sistema formativo (sia che venga definitivamente approvato il Disegno di legge delega al governo per la determinazione delle norme generali sull'istruzione e i livelli minimi essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale, sia che venga data attuazione alla legge n. 30 del 2000) va orientandosi verso una riformulazione del sistema dei licei e verso una decisa riqualificazione del sistema della istruzione e formazione professionale. Il modello dell'integrazione tra i due sistemi (particolarmente accentuato nel Disegno di legge di delega) mette inevitabilmente in crisi (oltreché il concetto di formazione professionale come istruzione artigiana) quell'assetto tranquillizzante di competenze che in precedenza consentiva di distinguere nettamente l'istruzione, la formazione professionale di Stato e la formazione professionale regionale.

Il terzo elemento è costituito dal legame sempre più stretto tra sistema formativo, politiche del lavoro e mondo del lavoro. Le riforme del lavoro inevitabilmente considerano il nesso con il sistema formativo e viceversa. La mutata concezione dell'obbligo scolastico in diritto di formazione, inoltre, è destinata a creare un legame significativo tra sistema formativo e sistema delle imprese, dalle forme più antiche dell'apprendistato a quelle più moderne dello *stage* o dell'alternanza scuola - lavoro.

Il quarto elemento è la politica dell'Unione indirizzata alla riqualificazione dell'istruzione e della formazione professionale quale motore per lo sviluppo della coesione sociale ed economica. Di qui l'incentivo alla realizzazione di reti di scuole e reti di soggetti territoriali che costruiscano progetti volti ad avvicinare, almeno nell'impianto generale, i sistemi formativi.

Al di là di ogni considerazione di tipo pedagogico o valoriale sulla bontà di tali scelte, pare evidente che un sistema formativo definito da tali elementi dovrebbe assumere una ripartizione di competenze normative e amministrative orientata sulla base di tre dati.

Il primo è che l'innalzamento dell'obbligo formativo e la tendenza a costruire un sistema formativo integrato estendono l'area di garanzia del diritto sociale all'istruzione: sia in una dimensione verticale (da 15 a 18 anni) sia in una dimensione orizzontale (è tale in qualunque segmento del sistema). Di qui l'esigenza di una garanzia rafforzata del diritto che, conformemente alla sua natura sociale (come bene essenziale per l'esistenza individuale), tende alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e, dunque, non tollera trattamenti ingiustificatamente differenziati.

Il secondo dato è che la tendenza a ridurre il divario tra istruzione classicamente intesa e istruzione e formazione professionale richiede una forte integrazione tra politiche diverse: le politiche del lavoro; le politiche della formazione (nazionali e dell'U.E.); le politiche del diritto allo studio; infine le politiche di qualificazione del personale docente.

Il terzo dato è che la transizione dal modello casatiano-gentiliano ad un modello diverso richiede estrema flessibilità dei programmi e dei percorsi curriculari e discrezionalità nel loro adattamento da parte delle istituzioni deputate alla formazione (in particolare le Istituzioni scolastiche).

E' dunque da questi dati che occorre partire per riempire di contenuto le formule introdotte dalla nuova normativa costituzionale: il contenuto della materia "istruzione" attribuita in via di competenza concorrente alle Regioni; e l'estensione della competenza esclusiva regionale sull'"istruzione e formazione professionale" riservate alla competenza esclusiva regionale; il significato della formula "norme generali sull'istruzione" sia in relazione alla prospettiva di regionalismo "differenziato" aperta dall'ultimo comma dell'art. 116, sia alla luce dell'analogia terminologia utilizzata nell'art. 33; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla "determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e la sua incidenza sul potere legislativo regionale; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche contenuta nell'art. 117, terzo comma, secondo cui l'attribuzione di competenza legislativa concorrente alle Regioni in materia di istruzione deve far "salva l'autonomia delle Istituzioni scolastiche".

6.1. Il ruolo dello Stato: la garanzia del diritto all'istruzione-formazione come diritto di "cittadinanza" sociale: livelli veramente essenziali e norme effettivamente generali.

Il diritto alla istruzione-formazione in quanto diritto sociale è costitutivo del diritto di "cittadinanza", inteso quale diritto all'eguaglianza sostanziale, cioè alla rimozione, da parte dei pubblici poteri, delle situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti.⁵⁷

⁵⁷Sul rapporto tra diritti sociali e *status* di cittadinanza v. T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale* (1963), Torino, 1976; J.HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale* in J.HABERMAS, *Morale, diritto, politica* (trad. a cura di L.Ceppa), Torino, Einaudi, 1992, 109 ss.; D.ZOLO, (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari, 1994; Il coinvolgimento dello Stato nel settore dell'istruzione viene indicato con il termine di "cittadinanza" da M.HILL, *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1999, 253 e trova fondamento nella richiesta che lo Stato intervenga ad aprire "ad altri l'istruzione riservata alle élite", al fine di realizzare "l'eguaglianza delle opportunità nel sistema educativo". Sulla costruzione della cittadinanza federale come limite alle prerogative degli stati v. la sintesi efficace di T.GROPPI, *Autonomie territoriali e uguaglianza nei diritti: tra decentramento delle competenze e garanzia del principio unitario* in L.AMMANNATI, M.A.CABIDDU, P.DE CARLI, *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, Giuffrè, 2001, 31 ss.

La differenziazione e il policentrismo del sistema, da questo punto di vista, non possono comprimere lo statuto della cittadinanza che, in un sistema così differenziato e differenziabile, diventa realmente il terreno della comune appartenenza alla comunità nazionale.

Se si ammette che il punto di partenza per la ricostruzione dei limiti uniformanti è considerato lo statuto della cittadinanza sociale allora le due potestà legislative esclusive statali e cioè le “*norme generali sull’istruzione*” e sulla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali*” vanno ricostruite e riempite di contenuto in relazione alla finalità di garantire, in ciò che è essenziale e generale: l’eguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda il livelli essenziali ciò non equivale a dire che garante dei diritti civili e sociali possa essere solo lo Stato,⁵⁸ bensì che solo allo Stato compete fissare per tutto il territorio nazionale le condizioni in presenza delle quali si possano assumere come assicurati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.⁵⁹

Nella Costituzione la differenza tra le classiche libertà dello stato liberale ed i nuovi diritti sociali⁶⁰ risiede essenzialmente nel fatto che, mentre i primi tutelano una sfera dell’individuo nella quale egli può operare liberamente, i secondi richiedono l’intervento dei pubblici poteri “per soddisfare a talune esigenze essenziali dei cittadini”⁶¹, avendo come scopo la realizzazione dell’eguaglianza “o più precisamente una sintesi fra libertà ed eguaglianza, o in una parola della libertà eguale”.⁶² Ed anzi gli interventi finalizzati a rimuovere le disuguaglianze di fatto “esigono che la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese”.⁶³

⁵⁸ Come sembra pensare S.GAMBINO, *Diritti sociali e stato regionale. L’esperienza italiana nell’ottica comparatistica* in L.CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, Cedam, 2001, 73. Sull’inconciliabilità tra processi federali e garanzia dell’eguaglianza v. nello stesso volume G.FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (Ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, 31 ss.

⁵⁹ Clausole analoghe si trovano, ad esempio, nella costituzione spagnola il cui art. 149, comma 1, n. 1 attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di regolamentazione delle condizioni fondamentali che garantiscano l’uguaglianza di tutti gli spagnoli nell’esercizio dei diritti e nell’assolvimento dei doveri costituzionali ed ancora nella legge fondamentale tedesca che all’art. 72, comma 2 riconosce alla federazione la potestà di legiferare nelle materie di competenza concorrente quando ciò sia necessario per “*la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale*”.

⁶⁰ Sul dibattito costituzionale e sulla sanzione dei diritti sociali nella Costituzione repubblicana v. la ricostruzione di B.PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, 95 ss.

⁶¹ M.MAZZIOTTI, *Diritti sociali, Enc. del dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, 805.

⁶² A.BALDASSARRE, *Diritti sociali, Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1989, 6.

⁶³ Così la Corte costituzionale nella nota sent. n. 109 del 1993 in materia di azioni positive con cui ha dichiarato incostituzionali (su ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia)alcune disposizioni contenute nella legge 215 del 1992 (Azioni positive per l’imprenditoria femminile). Nella sentenza si legge: “Infatti, se ne fosse messa in pericolo l’applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le azioni positive si trasformino in fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento, non più giustificate dall’imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell’essere donna, sarebbe di tutta evidenza”.

La stessa esigenza di garantire uno statuto comune in settori “sensibili” indirizza l’interpretazione della formula “*norme generali sull’istruzione*”: non può, infatti, non esservi una differenza di principio e valoriale tra le norme generali sull’istruzione come competenza legislativa esclusiva statale e le norme generali sull’istruzione come competenza legislativa ulteriore e complementare attivabile dalle Regioni in base all’ultimo comma dell’art. 116 Cost.

A parte la considerazione, forse banale ma non inutile, che non potrebbe trattarsi di disposizioni con lo stesso contenuto poiché sarebbero intimamente contraddittorie (non possono esserci, nello stesso settore, due legislatori generali), vi sono altri elementi di sistema che depongono in tal senso.

In primo luogo la devoluzione di materie ulteriori non è irreversibile: non comportando una modifica costituzionale, per cui sarebbe necessario attivare il procedimento delineato nell’art. 138, il terzo comma dell’art. 116 non esclude la possibilità, forse solo teorica, di *revirement*, o forse quella meno teorica di aggiustamenti e correttivi all’intesa raggiunta

In secondo luogo, qualunque devoluzione è limitata dal rispetto dell’autonomia delle Istituzioni scolastiche (esplicitamente salvaguardata dalla normativa costituzionale) e tale rispetto implica vincoli al legislatore regionale, con la conseguenza che pare difficile sostenere che “tutte” le norme generali sull’istruzione possano essere trasferite alle Regioni.⁶⁴

A parte tali precisazioni, i limiti introducibili dalla legislazione statale attraverso l’esercizio delle due competenze attribuite direttamente dalla normativa costituzionale devono essere solo quelli rapportabili al fine (garantire lo statuto della cittadinanza sociale) e, dunque, le norme generali devono essere realmente generali e i livelli essenziali effettivamente essenziali.⁶⁵

Determinante diventa, allora, definire il contenuto delle due formule. Sia l’una che l’altra, infatti, aprono gli spazi all’intervento statale sulle stesse materie di competenza regionale e potendosi concretare in regole e norme, che astrattamente possiedono una capacità vincolante maggiore di quella posseduta dai “principi” e perciò richiedono, per evitare di vanificare lo spirito della riforma costituzionale, di essere precisate e delimitate.⁶⁶

a) “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali*”

⁶⁴ Come invece ritiene F.ROVERSI MONACO, *La riforma del Titolo V della Costituzione: la nuova autonomia delle Regioni nel campo della scuola*, *Confronti*, 2002, 78.

⁶⁵ In senso contrario pare muoversi invece, anche se sul terreno della competenza legislativa concorrente, il “Disegno di legge recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” nel testo del 19 marzo 2002. Dopo aver disposto all’art. 1, n. 3 che “*Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati con legge statale o in difetto quali desumibili dalle leggi vigenti dello Stato*” al successivo n. 4 precisa che “*In sede di prima applicazione, il Governo, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i ministri interessati, è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi diretti alla ricognizione dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie previste dall’articolo 117, terzo comma della Costituzione (...)*”

⁶⁶ Così A.RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, A.RUGGERI, “*Itinerari*” di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, Giappichelli, 2001, 360.

Quale che siano le ragioni che hanno condotto all'utilizzo di questa formula (anziché di quella forse più opportuna di "livelli minimi comuni" contenuta nell'art. 59, comma 1 lett. c) del Progetto di revisione del Titolo V licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema nel novembre 1977),⁶⁷ con essa lo Stato si è certamente appropriato di una importante competenza trasversale che limita sia la legislazione (art. 117, comma 2, lett. m) che l'amministrazione (art. 120, comma 2) regionali.

Sotto il profilo legislativo, e letta nel contesto della riforma costituzionale, questa competenza, in quanto indirizzata a garantire l'eguaglianza sostanziale all'interno della comunità nazionale vincola qualunque competenza legislativa regionale in materia di istruzione-formazione (anche quelle attribuite alle Regioni in modo esclusivo) al raggiungimento di determinati obiettivi di giustizia distributiva.⁶⁸ Vincolo che correttamente può essere inteso quale "soglia minimale"⁶⁹ che, una volta soddisfatta, aprirebbe "spazi di differenziazione tra i diversi territori".⁷⁰ Solo in questa prospettiva pare ammissibile una concorrenza tra Stato e Regioni nella determinazione dei livelli essenziali: le Regioni possono concorrere ad alzare la soglia della giustizia distributiva, non ad abbassarla.

Il nesso tra garanzia dei livelli essenziali e eguaglianza sostanziale è ulteriormente confermato dall'art. 119 e in particolare da due strumenti in essa esplicitamente previsti: il fondo perequativo e la destinazione di risorse aggiuntive ed interventi speciali da parte dello stato. Il primo dimostra la preoccupazione del legislatore di assicurare su tutto il territorio nazionale l'effettivo esercizio dei diritti. I secondi sono previsti allo scopo, tra l'altro, di "rimuovere gli squilibri economici e sociali" e "per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (comma 5).

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

⁶⁷ Sulla differenza tra le due formule e sulla maggior garanzia in tal modo introdotta v. L.CHIEFFI, *Riforma dello stato delle autonomie e trasformazione del Welfare in Italia* in L.CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione* cit., 21.

⁶⁸ Sul vincolo per i poteri pubblici alla garanzia del contenuto minimo essenziale in materia di garanzia di diritti sociali, indipendentemente dall'esistenza di una specifica norma costituzionale poiché portato del moderno costituzionalismo v. A.GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999, spec. 162 ss.

⁶⁹ E.BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1110.

⁷⁰ *Ibidem*.

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 questo punto di vista aver utilizzato l'espressione livelli essenziali (come delineati nel Piano sanitario appena richiamato) anzichè livelli minimi (che implicano l'idea di un possibile razionamento) significa aver operato una scelta precisa: indicare obiettivi attraverso cui realizzare l'eguaglianza sostanziale in ciò che è essenziale.⁷¹

Il limite dei livelli essenziali ricorre, invero, anche in tutt'altra ipotesi e cioè per giustificare il potere sostitutivo che l'art. 120 attribuisce al governo quando lo richiedano, appunto, *"la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*.

Nel contesto delineato dal nuovo Titolo V tale potere non può che essere interpretato in senso restrittivo: qui infatti, non si tratta di fissare obiettivi essenziali ma di sostituirsi all'attività delle Regioni e degli altri enti territoriali. Mentre, pertanto, l'esercizio della potestà esclusiva statale può in qualche misura considerarsi regola (e dunque legge generale) nei settori in cui vi sia esigenza di fissazione di livelli essenziali, l'attività sostitutiva motivata dalla stessa esigenza non può che considerarsi eccezione: intervenire cioè solo laddove vi sia stata effettiva violazione o mancata garanzia degli stessi.⁷²

Con l'ulteriore conseguenza che è difficile considerare il potere sostitutivo del governo come ipotesi di sostituzione legislativa. Oltre alle persuasive considerazioni già avanzate in dottrina,⁷³ va anche posto in rilievo che ammettere una sostituzione normativa del governo significherebbe vanificare il ruolo della potestà legislativa esclusiva dello Stato (e dunque del Parlamento). A meno di non voler attribuire un diverso significato alle due previsioni costituzionali, non sarebbe agevole comprendere in quali casi il governo agisca (a livello di normazione primaria) nell'ambito della legislazione esclusiva e in quali casi invece agisca per esercitare una sostituzione. Certo, l'ipotesi della legge regionale

⁷¹ La differenza tra livelli essenziali e livelli minimi in materia sanitaria e le scelte interpretative che ne conseguono sono evidenziate da R.BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, *Quad. reg.*, 2002, in corso di pubblicazione.

⁷² Sulla restrizione del potere alla solo attività amministrativa si vedano per tutti l'ampia e articolata analisi di C.MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e molte ombre*, in questa *Rivista*, 2001, 1357 ss. e le interessanti considerazioni di L.CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in P.COSTANZO, A.POGGI (a cura di), *Le Regioni tra revisione costituzionale e riforme amministrative*, in corso di pubblicazione. Ipotizza una sostituzione parlamentare (attivata dal Governo con disegno di legge o con decreto-legge) nel caso di mancato adeguamento della legislazione regionale a nuovi principi fondamentali P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1229 e, prima, *Relazione*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 63

⁷³ Da F.PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, sul sito A.I.C., www.associazionedeicostituzionalisti.it

violatrice dei livelli essenziali è ipotizzabile, ma in tal caso al governo non sembra che spettare il ricorso in via principale alla Corte costituzionale, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale, ai sensi del nuovo art. 127 Cost.

Alla luce di quanto sopra affermato si potrebbero allora considerare livelli essenziali delle prestazioni sul terreno dell'istruzione-formazione: 1) le misure atte a garantire l'accesso al sistema; 2) gli interventi per la piena integrazione nel sistema dei soggetti deboli (in senso lato: economicamente, fisicamente, socialmente); 3) le prestazioni essenziali da garantirsi a famiglie e studenti; 4) le condizioni per l'abilitazione all'esercizio delle professioni (art. 33, quinto comma, Cost.).

b) *“norme generali sull'istruzione”*

L'espressione, identica a quella contenuta nell'art. 33 Cost., assume un contenuto certamente diverso rispetto al quadro costituzionale precedente. L'art. 117 nel testo originario, del resto, non prevedeva alcuna competenza legislativa regionale in materia di istruzione, mentre nella nuova formulazione attribuisce alle Regioni competenza legislativa concorrente sull'istruzione. Se, dunque, prima l'espressione “norme generali” poteva essere intesa come “ogni e qualsiasi norma sull'istruzione”, nel momento in cui una parte del potere legislativo transita verso le Regioni, occorre ripensare il contenuto e individuare i contenuti della competenza statale.

Come per i livelli essenziali, le norme generali dovrebbero ritenersi solo quelle finalizzate a garanzie di uniformità (eguaglianza sostanziale) insopprimibili e, pertanto, potrebbero ritenersi tali: 1) gli obiettivi minimi del sistema formativo (che potrebbero condensarsi nella nota formula “leggere scrivere e far di conto”); 2) gli standards minimi per la valutazione del sistema riferiti agli stessi obiettivi; 3) la disciplina dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche; 4) le misure finalizzate a garantire la libertà di insegnamento; 5) la disciplina dei “*diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità*”, visto il tenore dell'art. 33 terzo e quarto comma che riferiscono espressamente allo Stato (e non alla Repubblica la responsabilità di far convivere sistema statale e privato dell'istruzione).⁷⁴

6.2. Il ruolo delle Regioni: l'organizzazione e la programmazione dell'offerta formativa sul territorio

La recessività del ruolo dello Stato è conseguente al modello pluri-autonomistico che vede l'espandersi per un verso dell'autonomia regionale (e delle altre autonomie territoriali), per altro verso delle autonomie scolastiche, ognuna in relazione alla sua missione specifica. Per quanto riguarda le Regioni, le tendenze di sviluppo del sistema di istruzione-formazione richiedono una forte integrazione tra politiche diverse, rispetto alle quali esse hanno assunto un ruolo centrale: le

⁷⁴ In tal senso C.MARZUOLI, *L'attuazione della riforma costituzionale: l'istruzione (appunti)*, www.astrid@online.it

politiche del lavoro;⁷⁵ le politiche di utilizzo dei fondi strutturali europei;⁷⁶ le politiche del diritto allo studio,⁷⁷ le politiche in materia di professioni.⁷⁸ Questa integrazione richiede un soggetto che, nel rispetto dei livelli essenziali e delle norme generali, organizzi e programmi quantitativamente e qualitativamente l'offerta formativa sul territorio.

a) “istruzione”

La competenza legislativa concorrente sull’“istruzione” (come del resto quella in materia di “professioni” strettamente collegata sia a quella sull’istruzione, sia a quella sull’istruzione e formazione professionale”) va dunque oltre il solo, anche se importante, ruolo di programmazione che, a livello di funzioni amministrative, l’art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, aveva già attribuito alle Regioni (tra cui le competenze all’istituzione, soppressione, accorpamento delle istituzioni scolastiche, l’integrazione tra istruzione e formazione professionale).

L’organizzazione del sistema scolastico, in questa prospettiva, può diventare un settore in cui le Regioni esercitano un ruolo significativo ed in cui grazie alle altre competenze di settore conferite (professioni, mercato del lavoro, diritto allo studio) possono sviluppare una vera e propria politica dell’istruzione sul proprio territorio consistente nella: 1) programmazione dell’offerta complessiva di istruzione e formazione in relazione alle esigenze economiche e produttive del territorio; 2) definizione di obiettivi specifici del sistema connessi alla propria specificità territoriale, oltre quelli minimi fissati dallo Stato; 3) disciplina dell’organizzazione territoriale dell’offerta formativa, che comprende sia i poteri già acquisiti sul terreno dell’istituzione, soppressione e aggregazione di scuole sia la disciplina degli organi territoriali scolastici;⁷⁹ 4) gestione del diritto allo studio; 5) gestione del personale, anche docente.

Quest’ultimo punto, al centro di molte discussioni e tensioni merita essere meglio precisato: non a caso il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva già, e con una certa coerenza, sollevato il problema.

L’unicità del sistema di reclutamento non impedisce una de-statalizzazione del ruolo del personale docente a livello regionale, né impedisce che le stesse Regioni possano procedere ad integrazioni migliorative dello *status* economico dei docenti. Con due precisazioni: la prima è che una eventuale regionalizzazione non può essere limitativa del diritto dei docenti di trasferirsi da Regione a Regione

⁷⁵ Su cui v. M.AMBROSINI (a cura di), *Un futuro da formare*, Brescia, La Scuola, 2000; ISFOL, *Federalismo e politiche del lavoro*, Rapporto 2001, Milano, FrancoAngeli, 2002; E.REYNERI, *Politiche attive e servizi per l’impiego in Sociologia del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁷⁶ Per il ruolo rivestito dalle Regioni nella gestione dei fondi v. *supra* la nota 62.

⁷⁷ Già di competenza concorrente delle Regioni e rispetto a cui nulla è mutato.

⁷⁸ Materia divenuta di competenza concorrente.

⁷⁹ Oggi contenuta nel d.P.R. 233 del 1999 per cui l’organo collegiale centrale è il Consiglio superiore della pubblica istruzione, con composizione ridotta rispetto al precedente Consiglio nazionale della pubblica istruzione. A livello regionale è istituito, presso ogni ufficio periferico regionale, il Consiglio regionale dell’istruzione, composto dai presidenti dei Consigli scolastici locali che sostituiscono i Consigli scolastici distrettuali. Sul punto v. N.DANIELE, *Le nuove norme sull’organizzazione della pubblica istruzione e sugli organi collegiali della scuola*, Riv. giur. scuola, 2000, 165 ss.

(pena la violazione dell'art. 16 Cost.). La seconda è che la gestione andrebbe, nelle forme consentite dal sistema (concertazione, intese, accordi di programma), concordata con le Istituzioni scolastiche, poiché la programmazione non può essere intesa solo quale strumento di razionalizzazione efficientistica del sistema comportando, invece, anche scelte di qualità del sistema stesso.

b) *“istruzione e formazione professionale”*

Quanto all'”istruzione e formazione professionale” se per un verso pare indubbio che la competenza legislativa esclusiva trascini a sé il trasferimento alle Regioni degli istituti professionali di Stato, per altro verso la conformazione dell'offerta formativa come “sistema” (che rende difficilmente separabile e scindibile sia dal punto di vista epistemologico e pedagogico, sia sotto il profilo dei contenuti e dei relativi percorsi l'istruzione, la formazione professionale e la formazione permanente) e la concorrenza tra Stato e Regioni nel settore normativo delle professioni spingono decisamente verso un sistema di competenze legislative “integrate”, che superi l'annosa antinomia tra formazione professionale di Stato e formazione professionale assolta dalle Regioni.

E' invece auspicabile che i due sistemi si coordinino e si integrino anzitutto per il rispetto dovuto ai diritti civili e sociali ed a quello statuto di cittadinanza che implica l'eguaglianza sostanziale all'interno del sistema.⁸⁰ In secondo luogo per evitare che il sistema davvero esploda: a che scopo una Regione dovrebbe legiferare in materia di istruzione e istruzione e formazione professionale prevedendo percorsi formativi, titoli, profili professionali eccentrici rispetto alla legislazione statale di principio in materia di accesso alle professioni?

E' evidente che questo problema non si risolve asserendo semplicemente la subordinazione della legislazione esclusiva regionale ai limiti che derivano dall'esercizio delle competenze esclusive statali. Si tratta davvero di una coperta troppo corta che non riesce a stendersi su uno dei nervi scoperti della riforma: la carenza di strumenti di concertazione tra Stato e Regioni a livello legislativo.⁸¹

c) *“norme generali sull'istruzione”*

Il raggiungimento di intese per ulteriori forme di autonomia normativa può astrattamente interessare tutti i campi coperti dalla formula, con l'unico limite che la Regione interessata si impegni a rispettare le condizioni minime già previste nella legislazione statale, potendo pertanto differenziare unicamente verso

⁸⁰In questo senso G.BERTAGNA, *Quale istruzione e formazione dopo la nuova legge costituzionale?*, Nuova secondaria, 2001, n. 4, 16-17. Anche se non riferito esplicitamente all'interpretazione della nuova normativa costituzionale, in questa direzione paiono andare anche le riflessioni di M.COLASANTO, *Per una nuova formazione professionale*, Nuova secondaria, 2001, n. 2, 8-9.

⁸¹ Ben evidenziata da F.PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in questa Rivista, 2001, n. 6, 1153 ss. perché connessa all'avvenuta “parificazione” tra il legislatore statale e i legislatori regionali. Tale parificazione, sottolinea l'A., comporta l'inefficacia del “sistema delle Conferenze”, che diventa “inadatto a cogliere, guidare e governare tutte le mille possibili sfaccettature e differenziazioni che nell'azione legislativa e amministrativa delle Regioni e degli enti territoriali potranno in futuro verificarsi”.

“l’alto”. Anche questa competenza, inoltre, rimane assoggettata alla competenza esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali.

6.3. Il ruolo delle Istituzioni scolastiche: l’autonomia nell’esercizio della “funzione” (l’autonomia funzionale).

La transazione verso un modello di istruzione completamente diverso dal modello casatiano-gentiliano e, soprattutto, l’estrema flessibilità di un sistema che per funzionare deve continuamente raccordare oltre ai propri programmi anche le modalità di espressione della didattica con una serie di fattori esterni, fanno assumere alle Istituzioni scolastiche un ruolo centrale: quello di principali gestori del processo formativo. Il significato della loro autonomia è principalmente in questo fattore e cioè nella possibilità di modellare l’esercizio della “funzione” (la gestione dei percorsi formativi) in base alle esigenze della propria utenza e in relazione alle politiche territoriali del lavoro e alla offerta di formazione superiore sia universitaria che extra-universitaria. La caratterizzazione dell’autonomia delle Istituzioni scolastiche come “funzionale” indica perciò anzitutto la missione specifica delle stesse: l’esercizio della funzione dell’istruzione-formazione in autonomia.

Qui il discorso va in qualche misura oltre le Istituzioni scolastiche il cui rinnovato volto ha trovato il significato più pregnante nella qualificazione che ne ha operato la legge n. 59 del 1997 di autonomie funzionali. Del resto, l’idea di articolare il decentramento amministrativo attraverso la possibilità di scegliere a quale organizzazione (se territoriale o funzionale) attribuire, trasferire o delegare attività di interesse generale sul territorio, consegue al riconoscimento alle autonomie funzionali dell’esercizio di attività di rilievo pubblico, ed anzi scaturisce dall’attribuzione di finalità istituzionali.

La collocazione delle autonomie funzionali nel «sistema» dei poteri pubblici locali (ed anzi l’esserne “parte costitutiva” come ha riconosciuto la Corte costituzionale con riguardo alle Camere di commercio nella sentenza n. 477 del 2000) coglie un aspetto essenziale del complesso fenomeno di cui consistono e che le distingue, all’interno di quello stesso sistema, dagli enti territoriali. Quella collocazione, infatti, evidenzia la loro natura di organizzazioni pubbliche, finalizzate all’assolvimento di attività di rilievo pubblico ed eventualmente anche all’esercizio di funzioni e compiti amministrativi in sede locale in un contesto di coordinazione con l’azione degli enti territoriali.

Perciò gli interpreti hanno valutato negativamente la mancata inclusione delle autonomie funzionali nel disegno autonomistico della legge costituzionale n. 3 del 2001,⁸² ritenendo improbabile che quella scelta fosse da considerarsi espressione della volontà di tornare alla stagione, ormai lontana, della esclusività dell’ente territoriale e delle sue attribuzioni rispetto agli altri soggetti pubblici operanti sul

⁸² Opportunamente ripresa dal primo comma dell’art. 4 del *Disegno di legge recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

territorio.⁸³ Quella stagione è davvero lontana, come lontane sono tutte le semplificazioni, compresa quella di ritenere che con la sussidiarietà (verticale e orizzontale) si risolve tutto. L'istituzionalizzazione delle autonomie funzionali sembra, infatti, dire che lo spazio lasciato libero dall'amministrazione statale non è necessariamente riconducibile o alle amministrazioni territoriali o al privato (sia esso mercato o privato-sociale).

Questa posizione è stata esemplarmente sottolineata dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra rammentata che ha definito le Camere di commercio "un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali". Tale entrata, precisa la Corte, non potrebbe essere ricondotta nella dizione (contenuta nella legge regionale impugnata) di "ente locale non territoriale", cioè all'interno di una "definizione generica, compatibile con soluzioni istituzionali negatrici di ogni manifestazione di autonomia e perfino con una configurazione delle Camere come enti strumentali di altri enti pubblici.

Vi sono realtà, sembra dire la Corte costituzionale, che legittimano il loro ruolo nell'ordinamento in quanto si collocano in una posizione intermedia *tra* lo Stato e gli enti territoriali (l'ente locale dotato di autonomia funzionale), assolvendo le loro attività secondo modalità che si situano *tra* le regole del pubblico (si tratta pur sempre di enti pubblici) e la libertà del privato (le Camere, come ha affermato la Corte, "riflettono l'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche e a essa facenti capo").

Proprio tale collocazione intermedia rende le autonomie funzionali forme di organizzazione che non sostituiscono ma casomai "integrano" sia l'azione delle amministrazioni statali e sia quelle delle amministrazioni territoriali.

Certo, è evidente che nelle aree di sovrapposizione di funzioni lo sviluppo delle autonomie funzionali può comportare un ridimensionamento delle competenze alle Regioni (se l'attribuzione avviene con legge statale) o di Comuni e Province (se l'attribuzione avviene con legge regionale), meglio può comportare la *non*-attribuzione alle Regioni ovvero a Province e Comuni di alcune competenze.

Tale limitazione delle autonomie territoriali, del resto, trova fondamento in una specifica caratterizzazione delle autonomie funzionali. Strutturalmente, infatti, essi rappresentano effettivamente (o almeno hanno attitudine a rappresentare) parti omogenee di collettività territoriali, direttamente interessate all'esercizio di determinate attività di rilievo pubblico e, perciò, sono posti nella migliore condizione per interpretare interessi ed esigenze coinvolti nell'attività stessa. Su questa rappresentatività (o attitudine alla stessa) si fonda il loro reale valore aggiunto rispetto all'amministrazione statale e alle amministrazioni territoriali, nell'esercizio di compiti di interesse generale.

Da questo punto di vista la loro collocazione nel sistema costituzionale delle autonomie risponde indubbiamente (pur con tutti i problemi aperti che occorrerà risolvere) all'indirizzo verso il decentramento: l'unità legislativa e amministrativa statale, definitivamente rotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, è sostituita da un pluralismo istituzionale espressione di autonomia e di diversità, ma più al

⁸³ M.CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1296 e 1298.

fondo espressione dell'esigenza di processi decisionali complessi che, per taluni settori o politiche pubbliche, possono far capo anche a soggetti diversi sia dall'amministrazione statale, sia dall'ente territoriale, sia dal privato.⁸⁴

La clausola di salvaguardia dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche esplicitamente prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost dovrebbe, in questa prospettiva, comprendere:

- 1) l'autonomia finanziaria e gestionale già acquisita;⁸⁵
- 2) l'autonomia organizzativa già acquisita⁸⁶ più quella derivante da altri due possibili settori: la disciplina degli organi collegiali interni, oggi assegnata ad un Disegno di legge governativo e la co-gestione (insieme alle Regioni) del personale docente e non docente non dipendente dallo Stato;⁸⁷

⁸⁴ Sulla collocazione della autonomie funzionali nella riforma amministrativa e nel sistema costituzionale sia consentito rinviare a A.POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001 spec. 257 ss.

⁸⁵ Su cui è, invece, calato un "quadro" di vincoli assai pregnanti come dimostra esemplarmente la disciplina inerente il regolamento di amministrazione e di contabilità adottabile da ciascuna Istituzione scolastica. Il d.P.R n. 275 del 1999 stabilisce che esso può contenere "deroghe alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato, nel rispetto dei principi di universalità, unicità e veridicità della gestione e dell'equilibrio finanziario" (art.14, comma 3) e l'art. 21, comma 14 della legge n. 59 del 1997 prevede l'adozione di decreti ministeriali "tipo" con le istruzioni generali "per l'autonoma allocazione delle risorse, per la formazione dei bilanci, per la gestione delle risorse ivi iscritte (...)". Il decreto in questione è stato puntualmente adottato e, a dispetto di quanto previsto nella legge n. 59 e di quanto espressamente dichiarato nell'"Avvertenza iniziale" in cui ci si impegna a "tenere conto dei principi d autonomia delle Istituzioni scolastiche", contiene, invece, un articolato minuzioso e analitico che disciplina ogni aspetto della gestione amministrativo-contabile.

⁸⁶ Ciò implica correggere alcune "deviazioni attuative" del processo di autonomia. Con il d.lgs. n. 300 del 1999, al di là delle intenzioni originarie, è stata reintrodotta la possibilità di una pesante e verticistica normativa di riorganizzazione del sistema. Alla soppressione delle Sovrintendenze scolastiche regionali e dei Provveditorati agli studi è previsto come contraltare la costituzione di uffici scolastici regionali (con compiti di non poco conto) e, presso di questi la costituzione di un organo collegiale (ulteriore rispetto a quelli già istituiti dal d.lgs. n. 233 del 1999) a composizione mista (Stato-Regione-enti territoriali) per il "coordinamento delle attività gestionali di tutti i soggetti interessati e la valutazione della realizzazione degli obiettivi programmati" (art. 75, comma 3). Neppure il campo della formazione professionale va esente da precisi interventi. Ed infatti l'art. 88 istituisce l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale con compiti di amministrazione attiva ben precisi (quali quelli previsti al comma 3 e cioè, "l'accreditamento delle strutture di formazione professionale che agiscono nel settore e dei programmi integrati di istruzione e formazione anche nei corsi finalizzati al conseguimento del titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore"). Il regolamento di attuazione (d.P.R. n. 347 del 2000) ristruttura sia l'amministrazione centrale (riordinando i servizi interni ai dipartimenti) sia l'amministrazione periferica (ora articolata in strutture regionali, gli uffici scolastici regionali, e in strutture provinciali, con servizi di consulenza e di supporto alle Istituzioni scolastiche e con possibilità di articolazione sub-provinciale). Sul riordino dell'amministrazione ministeriale v. S.CASSESE, *Il governo snello, La grande svolta, Il Sole 24-ore* 12 agosto 1999; G.D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri, Giornale di diritto amm.*, 2000, 1, 17 ss; L.TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti, Diritto pubbl.*, 1999, 689 ss. e L.TORCHIA, A.PAJNO, *La riforma del governo*, cit. Sul riordino del Ministero della pubblica istruzione v. A.BATTAGLIA, *Il regolamento di riordino del Ministero della pubblica istruzione, Giornale di diritto amm.*, 2001, n. 6, 550 ss.

⁸⁷ Sul terreno del personale non docente è emerso, invece, un quadro complesso di co-gestione e co-dipendenze del personale tra amministrazione statale-amministrazioni territoriali e locali da una

3)l'autonomia didattica già acquisita che, oltre a non poter essere compresa dovrebbe, invece, ragionevolmente espandersi. La compartecipazione delle Regioni alla definizione dei programmi scolastici prevista dal Disegno di revisione dell'art. 117, pertanto, non dovrebbe essere interpretata come sottrazione alla quota di autonomia del 15% già acquisita dalle Istituzioni scolastiche (d.P.R. 275 del 1999) bensì come ulteriore sottrazione al residuo 85% di competenza statale. Pare, infatti, più che razionale che le Istituzioni scolastiche assumano su questo terreno un ruolo progressivamente più incisivo traducendo, dal punto di vista pedagogico e di metodologia didattica, gli *input* che giungono loro dai soggetti istituzionalmente deputati alle politiche territoriali nei settori interessati.⁸⁸

Un bravo insegnante non è quello che sa tutto ma è certamente quello che è in possesso della capacità di saper trasmettere tutto: l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e la salvaguardia che espressamente ne fa l'art. 117, non avrebbe molto significato (ovvero lo svilirebbe) se non si radicasse sulla prevalenza della dimensione pedagogica e didattica nello sviluppo del sistema formativo rispetto ai fattori economici o di mera rivendicazione della competenze.⁸⁹

parte e Istituzioni scolastiche dall'altra parte. (In proposito N.DANIELE, *Il nuovo contratto collettivo del comparto scuola, le norme particolari sullo status del personale scolastico*; ID., *Norme sulla disciplina e sul trattamento economico del personale scolastico nel nuovo contratto collettivo del comparto scuola*, Riv. giur. della scuola, 1997 rispettivamente 3 ss. e 395 ss).

⁸⁸ L'art. 21 ha avuto attuazione soprattutto attraverso uno sviluppo significativo dell'autonomia didattica che si sostanzia nell'adozione del Piano dell'offerta formativa e nella "quota" di libertà lasciata alle singole Istituzioni scolastiche nella definizione dei *curricula* obbligatori dei diversi indirizzi di studio. Il Regolamento per l'autonomia (art. 8, comma 1, lett. c) del d.P.R. n. 275 del 1999) prevede, infatti, che la loro definizione è rimessa ad una "quota nazionale" e ad una "quota determinata dalle singole Istituzioni scolastiche". Esso, inoltre, attribuisce agli organi di indirizzo della scuola (di cui ancora manca la disciplina in attuazione del riordino previsto dall'art. 21 della legge n.59): autonomia didattica, che consente agli istituti di differenziare la propria offerta formativa (nel limite della quota ad essi lasciata libera) regolando i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività; autonomia organizzativa, riferita all'organizzazione delle modalità e dei tempi di insegnamento, che consente il superamento dei vincoli in tema di unità oraria della lezione, di unitarietà del gruppo classe e in tema di impiego dei docenti; autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nell'ambito della flessibilità curricolare definita nell'art. 8 del regolamento;

⁸⁹ Come ricorda G.CHIOSIO, *Personalizzazione dei percorsi e qualità della scuola, Nuova Secondaria*, 2002, n. 7, 14.