

PROGRAMMA EDUCATION

FGA WORKING PAPER

N. **6** (12/2008)

Autonomia scolastica e decentralizzazione

Annamaria Poggi

Docente di Istituzioni di diritto pubblico e
Preside della Facoltà di Scienze della formazione dell'Università di Torino

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2008

Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità dell'autore e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.

The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.

www.fondazione-agnelli.it

segreteria@fga.it

1. Premessa. La complessità del nuovo quadro costituzionale e istituzionale

La revisione del Titolo V ha mutato sia il criterio di distribuzione del potere legislativo tra Stato e Regioni in materia di istruzione e formazione professionale, sia il criterio di riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni, enti locali ed istituzioni scolastiche autonome.

Dal punto di vista legislativo, la precedente competenza concorrente in materia di *“istruzione artigianale 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’analoga terminologia utilizzata nell’art. 33; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla *“determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* in connessione, per quanto riguarda il settore specifico, con il sistema di garanzie previste nell’art. 34; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Dal punto di vista amministrativo l’introduzione della salvaguardia dell’autonomia delle istituzioni scolastiche unita all’affermazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione indirizza la ricostruzione del quadro di competenze in almeno due direzioni diverse: l’asse dei rapporti tra enti territoriali (governato non solo dalla sussidiarietà ma,

altresì, dall'adeguatezza e differenziazione); l'asse dei rapporti enti territoriali e istituzioni scolastiche (principalmente presidiato dalla sussidiarietà).

In questo quadro e nell'inevitabile (e tardivo) passaggio da un'amministrazione monolitica alla "Repubblica delle autonomie" ora suggerita dall'art. 114 Cost., si pone la questione del livello di decentralizzazione auspicabile (per il sistema di istruzione e formazione del nostro Paese) e corente con il nuovo quadro costituzionale.

2. Due prospettive "ineludibili"

Tale questione deve essere inquadrata in almeno una duplice prospettiva:

1. nel contesto più generale dei principi e dei valori in cui si riconosce, attraverso la Costituzione, la Comunità nazionale;
2. nel contesto più specifico del "posto" che si intende assegnare alla funzione istruzione e formazione nel nostro Paese.

Nella prima prospettiva la ripartizione delle competenze legislative (Stato-Regioni e Province autonome) e delle competenze amministrative (Stato-Regioni- Province autonome-Enti locali e Istituzioni scolastiche autonome) non può avere altro scopo che quello di concorrere ad inverare nel Paese reale i valori costituzionali su cui si fonda la Repubblica come Comunità nazionale. E' questo del resto, al di là di ogni retorica, il significato più autentico del rovesciamento di prospettiva operato con l'art. 114 Cost.: la Repubblica non si identifica più con lo Stato, ma con tutti gli enti che la costituiscono, con la conseguenza che la realizzazione della Prima parte della Costituzione diventa compito di tutti, nell'ambito delle rispettive funzioni e competenze.

Occorre che la distribuzione delle competenze non sia intesa come l'ennesima rivendicazione da parte di ogni ente del maggior numero di funzioni (simbolo di peso politico), bensì sia concepita dallo stesso come funzionale all'inveramento dei principi e valori costituzionali: il

riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2); quello secondo cui *“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale”* per cui diventa compito della Repubblica *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”* (art. 3); il concorso di tutti i cittadini al *“progresso materiale e spirituale della società”* (art. 4); la formazione professionale per i lavoratori in generale e, in particolare, per quelli più *“deboli”* (artt. 37 e 38).

Nella seconda prospettiva la ripartizione delle competenze legislative e amministrative non può avere altro scopo che la realizzazione degli obiettivi che la Repubblica assegna alla funzione *“istruzione”* per il progresso della persona e della Comunità nazionale.

Invertendo la tradizionale logica burocratica con cui è stato affrontato il problema in passato, occorre ricucire la scissione tra la questione della definizione delle competenze e il tema delle linee di sviluppo del sistema di istruzione- formazione. 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 è assunto 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 successive all'introduzione dell'autonomia. Nella fase di attuazione della legge n. 59, infatti, l'autonomia delle Istituzioni scolastiche e il connesso riordino dei cicli non sono state considerate operazioni pregiudiziali ai trasferimenti di funzioni amministrative verso l'ordinamento regionale. Ed anzi, si è proceduto 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 al futuro.

Per non ripetere errori già commessi, allora, *occorre ripartire dalla funzione e dagli obiettivi che ad essa si intendono assegnare e poi, conseguentemente e alla luce delle norme costituzionali, decidere “chi” è più adeguato a realizzare tali obiettivi.*

3. Ripartire dalla “funzione” e dagli obiettivi del sistema.

Ripartire dalla “funzione” vuol dire:

- in primo luogo mettere al centro i protagonisti della funzione: la scuola, docenti, discenti e famiglie.
- in secondo luogo chiedersi di quale sistema di istruzione ha bisogno il Paese.

La conformazione dell’autonomia delle Istituzioni scolastiche e le funzioni degli enti territoriali, dipendono, in sostanza, dal “posto” che in un Paese si intende conferire al sistema di istruzione e formazione professionale. Le norme costituzionali sulle competenze, infatti, vengono orientate nella loro interpretazione dal significato e dal ruolo che si intende conferire alla funzione di cui si tratta.

“Peso” e “posto” dipendono, come ovvio, da scelte di tipo politico.

Vi sono tuttavia elementi ormai imprescindibili nell’orientare il sistema.

Il primo è che all’obbligo scolastico sino a 15 anni si è affiancato un diverso e più comprensivo diritto di formazione sino a 18 anni. Ciò che rileva non è tanto l’innalzamento di tre anni ma è la stessa trasformazione del concetto. Un diritto di formazione così concepito sopravanza certamente il vecchio obbligo scolastico, divenendo una sorta di diritto di cittadinanza “sociale”, per la realizzazione del quale si richiede l’azione di soggetti istituzionali diversi.

Il secondo elemento è che il sistema formativo 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 mette inevitabilmente in crisi

(oltrechè il concetto di formazione professionale come istruzione artigiana) l'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 Europea, 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.

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*"; il significato delle "*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 senso 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*".

4. Il ruolo dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche

Non c'è dubbio che la prima e "vera" decentralizzazione di cui il Paese ha bisogno è quello connessa all'autonomia scolastica e al suo rafforzamento. A questo punto è fondamentale che gli assetti istituzionali, nonché la *governance* complessiva del sistema (ruolo di Stato, Regioni, enti territoriali, istituzioni scolastiche nonché i momenti di raccordo e di

cooperazione tra gli stessi) siano ri-definiti evitando di ripercorrere gli errori che hanno largamente (e non sempre positivamente) influenzato gli esiti sperati della riforma Bassanini.

Tra questi quello più rilevante è stato, come sopra si accennava, quello di delineare a monte il quadro delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali rinviando a valle il contenuto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

E' stato un errore almeno per due motivi:

- a) perché non ha consentito di superare definitivamente la logica delle scuole come “organi” dell'amministrazione statale: ragionare sull'origine e sul contenuto dell'autonomia avrebbe portato alla luce un dibattito mai veramente affrontato (la scuola come comunità o come amministrazione) che è stato così nuovamente sopito conferendo all'autonomia quella configurazione pallida e incolore che non le ha consentito di decollare. I motivi sono chiari e sono stati peraltro dichiarati: la paura che la scuola sfuggisse al controllo degli enti territoriali rimanendo un corpo autoreferenziale; l'avversione ideologica alle autonomie funzionali..... I problemi che tale impostazione ha comportato sono sotto gli occhi di tutti: uno spaventoso ritardo nell'attuazione degli obiettivi della l. 59 che ha, peraltro, contribuito altresì a fornire potenti alibi alla politica nella direzione di non attuazione della riforma dell'autonomia;
- b) perché, conseguentemente, spostando il fuoco dalle scuole, ha consentito che si perpetuasse una concezione “amministrativa” della scuola in cui prevale la impostazione applicativa (delle circolari) e non si sviluppa una logica progettuale, propria dell'autorganizzazione e della responsabilità, cioè dell'autonomia;

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

L'attuale autonomia è debole perché troppo frammentata (circa 12.000 scuole autonome) e perché non tiene conto di due elementi fondamentali che incidono sulla sua stessa operatività: la differenziazione e l'adeguatezza.

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

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

Per rafforzarsi l'autonomia, oltre ad essere caratteristica della singola istituzione scolastica deve diventare *regola di funzionamento del sistema istruzione*. Per fare ciò occorre operare in due direzioni convergenti:

- a) costruire un sistema di "rappresentanza" delle istituzioni scolastiche autonome;
- b) agevolare la creazione e/o lo sviluppo di reti tra scuole e fra scuole e altri soggetti.

Siano l'una che l'altra direzione devono essere funzionalizzate all'obiettivo di sostituire una *amministrazione orizzontale* all'*amministrazione verticale* ancora imperante.

Perciò sia la rappresentanza che le reti non devono essere costruite secondo la logica corporativa o sindacale, bensì nell'ottica di costituire un pezzo significativo di *amministrazione territoriale* del sistema. Quindi nell'ottica di costituire un'*amministrazione di supporto all'autonomia delle singole scuole*.

Di conseguenza:

- principale obiettivo della rappresentanza dovrebbe essere la partecipazione alla programmazione dell'offerta formativa sul territorio. Gli organi della rappresentanza e la loro composizione andrebbero, conseguentemente, immaginati in questa logica: ambiti provinciali; dirigenti scolastici....
- principali obiettivi delle reti dovrebbero essere: gestione delle attività ordinarie; sviluppo di economie di scala in ambito di gestione economica, logistica, diritto allo studio; miglioramento dell'offerta formativa attraverso la definizione del POF. Le reti dovrebbero, in questa logica dar vita a unità organizzative in grado di assolvere ai compiti che avrebbero dovuto svolgere i CIS.

5. Il ruolo dei “territori”

Solo all'interno del quadro sopra delineato ha senso porsi il problema del ruolo dei “territori”, attraverso un filtro ben preciso: la dimensione territoriale quale ruolo può adeguatamente assumere ai fini del raggiungimento degli obiettivi del sistema istruzione-formazione?

La prospettiva della sussidiarietà, in altri termini, implica un giudizio di maggiore adeguatezza di un soggetto territoriale rispetto ad altro nell'assolvimento dei compiti costituzionalmente fissati. Perciò la legittimazione dei “territori” nel sistema di istruzione-formazione non può che riposare sulla loro maggiore adeguatezza (rispetto allo Stato) nell'assolvimento di determinate funzioni.

In questo senso il ruolo di Regioni, Comuni e Province deve risultare in qualche misura “servente” (in senso nobile) alla realizzazione compiuta dell'autonomia delle scuole. Nel senso che i poteri loro conferiti devono “sorreggere” (soprattutto con la funzione della programmazione della rete scolastica e dell'integrazione tra istruzione e formazione professionale) ovvero “correggere” (in termini di controllo, di incentivazione...) l'autonomia.

Conseguentemente fanno sicuramente capo alle Regioni le seguenti competenze legislative già loro attribuite, col meccanismo di trasferimento delle funzioni, dal D.Lgs. 112/1998, art. 138, in materia di programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico:

- la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui al punto precedente;
- la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- la determinazione del calendario scolastico;
- i contributi alle scuole non statali
- le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

La Corte Costituzionale ha chiarito che la competenza regionale in materia di *“programmazione della rete scolastica”* si estende a tutti quegli ambiti di disciplina che possano considerarsi *“strettamente connessi”* con tale competenza. In particolare la Corte ha affermato che la distribuzione del personale tra le scuole è materia di competenza regionale, solo transitoriamente ancora esercitata dalla Stato.

La riorganizzazione del territorio in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa comporta peraltro che anche i contributi di funzionamento per le scuole passino per la programmazione regionale, sia che si tratti di contributi ordinari, sia che si tratti di contributi perequativi.

Ciò premesso per quanto riguarda le funzioni che la Regione già esercitava dal 1998 su base di delega in materia di istruzione, occorre chiedersi se esse siano le uniche competenze regionali in questa materia; cioè se la materia *“istruzione”* coincida con il concetto di *“programmazione e gestione della rete scolastica”*, o se vi possano essere altri ambiti di intervento del legislatore regionale, e quindi se si possano ravvisare altri principi fondamentali che lo possano limitare. Questa circostanza dipende largamente da quale concezione di *“norme generali”* si prende in considerazione, se troppo estensiva o aperta all'esercizio regionale di funzioni ulteriori rispetto a quelle di programmazione e di gestione.

Vi sono però alcuni aspetti che possono essere presi in considerazione quali: :

- la gestione del personale scolastico: ferma la competenza statale in materia di criteri di reclutamento e status del personale scolastico – è possibile configurare un trasferimento del ruolo del personale, anche dirigente e docente, alle Regioni;
- la partecipazione alla determinazione degli obiettivi formativi del sistema scolastico regionale e la fissazione di obiettivi formativi regionali. Anche in questo caso, resta di competenza esclusiva statale la fissazione degli obiettivi generali del sistema scolastico, ma la Regione potrebbe integrare tali obiettivi con obiettivi propri, rispettando le norme generali statali ed i principi fondamentali desumibili dalle norme vigenti (si vedano, ad esempio, i principi di delega della Legge Moratti per la determinazione degli obiettivi dell'attività formativa: apprendimento per tutto l'arco della vita, pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali, conseguimento di una formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione, sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, nazionale ed europea). Una prospettiva sotto questo profilo "integrativo" dei programmi da parte della Regione sembra emergere dalla lettera l) dell'art. 2 della legge 53/2003, laddove a fianco del nucleo fondamentale statale e nazionale dei piani di studio personalizzati, viene prevista una "quota" riservata alle Regioni, *"relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse"*;
- l'istituzione di organi collegiali. Non può escludersi che le Regioni, per meglio realizzare i propri obiettivi nella materia di istruzione, decidano di istituire organi collegiali (facoltà, questa, già prevista dall'art. 6 del D.Lgs. 233/1999). In questo caso, difficilmente potrebbe prescindersi dai principi fondamentali stabiliti per la riforma degli organi collegiali dal comma 16 dell'art. 21 della legge 59/1997 (razionalizzazione, eliminazione duplicazioni, ecc.).

Per quanto riguarda gli altrui enti territoriali, il terreno su cui costruire i loro compiti è quello che più propriamente rispetto ad altri si potrebbe definire della "scuola nel territorio".

Mentre rispetto alla vocazione o alla missione principale ogni scuola partecipa del più generale progetto volto alla realizzazione degli obiettivi del sistema (italiano ed almeno europeo), con riguardo alle modalità attraverso le quali organizza la sua azione per realizzare

quegli obiettivi i suoi più naturali referenti sono gli attori che operano nel territorio in cui è ubicata.

La dimensione della sua vocazione è in qualche misura a-spaziale, quella dell'*organizzazione di tale vocazione* è, invece, saldamente ancorata allo spazio territoriale in cui opera.

Per tale motivi è assolutamente indispensabile dare attuazione al Titolo V: l'attribuzione delle competenze a Comuni e Province è in qualche misura la pre-condizione per l'instaurarsi di quelle relazioni che possono condurre a collocare pienamente "la scuola nel territorio".

Oltre a quelle già previste dal d.lgs. 112/1998, che costituiscono una sorta di punto di non ritorno del processo di decentramento occorre allora chiedersi quali altre siano ad essi attribuibili in seguito alla revisione del Titolo V.

Sicuramente il ruolo centrale è nella programmazione e in particolare nella programmazione dell'istruzione tecnico-professionale. (v. i Poli)

6. La "ri-definizione" del ruolo dello Stato e dell'amministrazione ministeriale

Non c'è dubbio che a livello generale e normativo il ruolo dello Stato rimane centrale. Solo lo Stato, infatti, può garantire (non realizzare) che l'istruzione costituisca su tutto il territorio nazionale un diritto di cittadinanza e solo lo Stato può garantire (non realizzare) l'unitarietà del sistema nazionale di istruzione.

Il sistema formativo (inteso come sistema che garantisce le azioni volte all'istruzione, all'istruzione tecnica e all'istruzione professionale, nonché all'educazione degli adulti) è un problema che coinvolge direttamente tutte le comunità, locali, regionali, nazionale e da cui dipende la competitività e la cultura del Paese. Garantire l'unitarietà del sistema nazionale significa allora guardare alla capacità del sistema di cooperare per realizzare il comune obiettivo, attraverso il coordinamento di azioni e percorsi e il perseguimento del successo di ognuno di essi.

La garanzia dell'unitarietà comporta in capo allo Stato soprattutto alcune strategiche funzioni normative che non necessitano di predisposizione di apparati amministrativi quali la definizione:

- delle “*norme generali sull'istruzione*” (definizione, limiti e contenuti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; ordinamenti; obbligo di istruzione; esami di stato; sistema di riconoscimento dei titoli di studio all'interno dell'U.E.; potere sostitutivo....);
- dei “*principi fondamentali*” della materia istruzione, e per i momenti di collegamento con l'istruzione professionale (libertà di insegnamento; azioni positive per riequilibrare i diversi svantaggi; principio di sostegno dell'autonomia scolastica; eguaglianza sostanziale; principio di decentralizzazione; principio di partecipazione..);
- infine dei “*livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (accesso al sistema; erogazione del servizio su tutto il territorio nazionale; apprendimento qualità dell'insegnamento; qualità del personale...).

Dove, invece, il ruolo statale deve divenire davvero “recessivo” è il piano dell'amministrazione e della gestione del sistema.

Tutto quanto sopra affermato è, infatti, subordinato ad una condizione: il “ripensamento” dell'amministrazione statale. Solo riforme che partono dal “basso”, dalle scuole e dai territori, hanno speranza di modificare il persistente assetto verticistico del sistema di istruzione.

Oltre le funzioni amministrative già richiamate che dovrebbero rimanere allo Stato, una ripensamento di tale amministrazione dovrebbe anzitutto sviluppare la riflessione sulle competenze che servono oggi al mondo della scuola.

Tale riflessione dovrebbe condurre ad almeno due esiti diversi: una preparazione meno burocratica di alcune figure dell'amministrazione (e più di tipo pedagogico e sociologico) una riorganizzazione degli apparati più funzionale alle necessità del mondo della scuola.

Senza immaginare una riforma organica, almeno tre potrebbero essere a breve-medio termine i versanti di riflessione:

- a) i dirigenti scolastici quale diramazione periferica dell'amministrazione;
- b) l'abolizione degli USR e loro trasformazione in uffici regionali; (come già ha avuto modo di dire la Corte costituzionale nel 2004),
- c) la formazione di un corpo di ispettori tecnici (aumento di tali professionalità con sviluppi significativi anche sul versante della consulenza tecnico-pedagogica).

7. Conclusioni. Lo “stato” dell'arte

A sette anni dall'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001, solo ora si intravedono i primi passi verso la sua attuazione.

Il 26 luglio 2007, infatti, nell'ambito della Conferenza Unificata, si è avviato il confronto politico tra Stato e Regioni con riguardo all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di istruzione, dopo che la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, aveva approvato e condiviso all'unanimità, il 14 dicembre 2006 il *Master Plan* delle azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore dell'istruzione.¹

¹Nel Master plan sono individuati a livello “macro” sia gli ambiti e gli oggetti del trasferimento, in relazione alle funzioni ed alle competenze in capo alle Regioni, sia alcune condizioni e criteri essenziali relativi al processo. Come esplicitato inoltre, le modalità del trasferimento dovranno essere graduali e “*raccordate con i tempi, le previsioni normative, le modalità organizzative e le specificità territoriali e di assetto delle diverse Regioni*”. Tutte le proposte dovranno tenere conto dell'istanza di continuità del servizio, evocata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 13/04, che dovrà essere assicurata, oltre che dalla attuazione e presenza delle Leggi regionali, dalla stipula di specifici Accordi tra Regioni e relativi USR, con revisione di soluzioni organizzative del servizio transitorie e corrispondenti alle diverse situazioni territoriali. Il trasferimento potrà avvenire, comunque, solo in presenza di tali condizioni. Le proposte predisposte dal tavolo dovranno essere validate in sede politica dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Il Master Plan prevede, poi, esplicitamente il trasferimento di tutto il personale della scuola (Dirigente; Docente, ATA) alle Regioni al fine di procedere ad una programmazione reale del sistema formativo. Ciò significa che il personale mantiene una dipendenza giuridico dallo Stato, e passa funzionalmente alla Regione. E' inoltre esplicitamente previsto dal Master plan: che siano individuati metodi per controlli di spesa; che le dotazioni organiche complessive del personale dirigente, docente e ATA continuino a essere definite dallo Stato, che le distribuisce tra le Regioni (seppure sulla base di criteri concordati); che la Regione “assegna il personale nel territorio di competenza”, “per ambiti provinciali”.

Il confronto tecnico sull'attuazione del titolo V e sulla ricognizione delle competenze degli enti istituzionali coinvolti nel processo attuativo, proseguito dal 14 novembre 2007 presso il Ministero della Pubblica istruzione, ha consentito alle Regioni - sulla base anche di una condivisione di massima del Ministero della Pubblica Istruzione delle linee di fondo di definizione della materia - di elaborare una proposta organica d'intesa tra lo Stato e le Regioni concernente l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione, licenziata l'8 aprile 2008 dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 9 ottobre 2008.

L'Intesa comprende sei capitoli destinati, rispettivamente, ai seguenti ambiti ed oggetti:

- a) criteri interpretativi per la ripartizione della funzione normativa;
- b) allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;
- c) ripartizione delle risorse umane, strumentali ed economiche;
- d) organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema formativo (con ciò intendendosi il sistema composto dall'istruzione e dall'istruzione e formazione professionale);
- e) adattamento attraverso opportune procedure al nuovo quadro istituzionale delle regole sui rapporti di lavoro e sulle relazioni sindacali;
- f) attuazione della sperimentazione di cui all'articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

A questo punto vi è da augurarsi che il percorso non si interrompa nuovamente. Sarebbe davvero deleterio, non solo per l'attuazione del decentramento ma, soprattutto, per la possibilità di una "reale" riforma dell'organizzazione scolastica.