

Le nuove regole di governo del sistema educativo nazionale

Alfonso Rubinacci

Introduzione

Lo sforzo di tracciare le nuove regole di governo del sistema educativo richiede senz'altro un esame del nuovo quadro costituzionale. Ma questo non può essere del tutto chiaro se non si richiamano alcuni *principi* che hanno determinato gli attuali assetti.

Essi partono dalla considerazione che la società d'oggi, costituita da un insieme di sistemi complessi, si può governare delineando finalità, assegnando macro-obiettivi, destinando risorse, a livello centrale.

Ma i processi di cambiamento e di reale erogazione dei servizi s'implementano dal basso, attribuendo la responsabilità della decisione sulle concrete modalità d'organizzazione della risposta a quegli enti che, essendo più vicini ai cittadini, meglio possono leggere le domande e i bisogni.

Sono, dunque, i principi di *sussidiarietà* e *autonomia* quelli che fondano e orientano le nuove regole di governo.

È certo che quando un modello cambia, e da verticale e verticistico diventa orizzontale e paritetico, cambiano i referenti, i rapporti ed anche i conflitti.

Occorrerà del tempo prima che il nuovo quadro abbia una sua configurazione di maggiore certezza. Non mancano, peraltro, interventi che introducono ulteriori elementi di modifiche costituzionali, che anch'essi mettono in gioco le regole di governo del sistema educativo.

Il sistema scolastico nell'assetto costituzionale

Vediamo ora quali possono essere i ragionamenti secondo il vigente quadro costituzionale.

La nuova legge costituzionale produce effetti sul sistema educativo, sia sugli assetti ordinamentali sia sulle regole di governo e di gestione del servizio d'istruzione e formazione.

Lo Stato ha la competenza esclusiva "*sulle norme generali sull'istruzione*" e sulla "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (art.117, secondo comma lettera n e m). Spetta, inoltre, allo Stato la determinazione di *principi fondamentali* nelle materie di legislazione concorrente, tra le quali rientra l'istruzione (art.117, terzo comma).

Alle Regioni è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva *sull'istruzione e sulla formazione professionale* (art.117, terzo comma), attribuita alle Regioni, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Certamente un quadro complesso, di non facile interpretazione.

La legge stessa di riforma n. 53/03, differentemente da quanto dichiarato, presenta non poche incoerenze.

Sono, però, soprattutto, i decreti legislativi attuativi della delega che definiscono, in modo incerto, l'allocazione di funzioni e compiti fra i diversi livelli di governo e non rispettano gli ambiti di competenza posti a salvaguardia dell'unitarietà del sistema.

Questioni che potevano essere, comunque, più correttamente affrontate, anche in assenza di un quadro costituzionale stabilizzato ed attuato.

La questione centrale, che oggi abbiamo di fronte, è come andare verso la nuova architettura istituzionale, soprattutto per far fronte alla richiesta di miglioramento della qualità degli esiti scolastici e formativi dei giovani.

Il processo di trasformazione deve ruotare intorno a cinque elementi che prenderemo sinteticamente in considerazione:

Il nuovo sistema di competenze nazionali e regionali.

I processi decisionali legati alla legge di riforma del sistema educativo.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La formazione delle risorse professionali per una nuova cultura di governo.

La valutazione per le decisioni e il governo.

Il ragionamento che viene svolto è relativo alle *regole di governo*. Per certi aspetti questo è un argomento che prescinde da valutazioni – che pure ciascuno di noi ha – sulle scelte dell'intervento sull'ordinamento operate dalla legge 53.

La necessità di un quadro di riferimento. Il nuovo sistema di competenze nazionali e regionale.

È vero che l'esame del contesto normativo, definito dalla riforma costituzionale, non consente di individuare, in modo puntuale, il rapporto che intercorre ad esempio, tra *norme generali sull'istruzione*, (art. 117, secondo comma, lettera n) e *principi fondamentali* (terzo comma dello stesso articolo), destinati ad orientare l'attività legislativa concorrente delle Regioni.

L'esercizio delle due potestà legislative è strettamente collegato.

Quella riconosciuta allo Stato è sorretta, in relazione al suo contenuto, da esigenze unitarie e “*quindi applicabile, indistintamente al di là dell'ambito regionale*”, come ricordato dalla Corte Costituzionale; la seconda, attribuita alle Regioni, è finalizzata a realizzare un corretto ed efficace esercizio degli aspetti d'organizzazione e di gestione.

Per iniziare a fare un po' di chiarezza possiamo richiamarci ad alcuni “*concetti guida*”.

Si può prendere come “*concetto guida*” l'*ambito territoriale di operatività* che costituisce la linea di demarcazione tra norme generali e principi fondamentali, “*i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente (dalle norme generali), altre norme, più o meno numerose*”, costituendo il limite entro il quale può essere esercitata legittimamente dalle Regioni la potestà legislativa concorrente loro riconosciuta.

Questa decisione della Corte Costituzionale concorre - in assenza di un quadro normativo definito ed attuato ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia) - a disegnare la configurazione che va assumendo il sistema d'istruzione e formazione nel nostro Paese.

Altro “*concetto guida*” parte da un'altra decisione, sempre della Corte Costituzionale, la n. 13 del 2004, secondo la quale l'Amministrazione dello Stato, a livello regionale, continua ad esercitare la competenza concernente la definizione delle dotazioni organiche del personale docente non più come titolare di tale potestà, ma come *supplente*, ossia in sostituzione del soggetto istituzionale al quale la competenza è riconosciuta, che è la Regione.

Si è, dunque, già delineato un assetto di competenze, sia pure, ancora, largamente incompleto, che concorre a rendere visibile il mutamento intervenuto.

Le Regioni, definito il nuovo assetto delle competenze, sono titolari di strumenti che possono consentire di realizzare specifiche politiche in campo educativo.

Infatti, settori di competenza regionale e non delegata dallo Stato, sono:

- la programmazione dell'offerta integrata d'istruzione e formazione e la definizione di obiettivi strategici in relazione alla vocazione economico-sociale del territorio;
- l'organizzazione territoriale dell'offerta formativa;

- le scelte di diritto allo studio;
- la gestione del personale della scuola.

Un ulteriore “*concetto guida*” è quello dell’*unitarietà della gestione*.

La potestà decisionale delle Regioni sull’organizzazione e sulla gestione del servizio scolastico e di formazione è significativo. L’unitarietà della gestione, insieme con una ripensata funzione di controllo dello Stato, sono gli strumenti per garantire l’unitarietà del sistema formativo. Un rischio – da evitare – sarebbe quello di pensare che “pezzi” del sistema possano essere gestiti dallo Stato, altri dalle Regioni.

Da questi nuovi “*concetti guida*”, non si può non essere consapevoli che derivano nuovi problemi, che vanno affrontati anche con strumenti legislativi innovativi.

Se le Regioni sono chiamate, ad esempio, ad assumersi il compito della *gestione di tutto il personale della scuola*, potrebbe comunque essere mantenuto il principio della sua dipendenza organica dallo Stato, anche per trovare soluzioni adeguate a questioni fondamentali come quelle dello stato giuridico, della libertà d’insegnamento, del mantenimento del livello di contrattazione nazionale, della mobilità e dei criteri di accesso nel ruolo.

Accanto alla definizione delle competenze, è necessario procedere alla *quantificazione delle risorse finanziarie* da trasferire o reperire ex novo.

Per alcuni aspetti la definizione del nuovo quadro economico finanziario, pur in assenza del riconoscimento alle Regioni delle necessarie responsabilità sulle entrate, non dovrebbe presentare particolare complessità. Attualmente, infatti, la quasi totalità dei fondi sono allocati con legge di bilancio, direttamente sui capitoli di ciascun ufficio scolastico regionale.

Anche quest’aspetto, abbastanza chiaro dal punto di vista tecnico, innesca processi di organizzazione e di gestione, ad esempio sugli uffici scolastici regionali con una riduzione delle loro funzioni.

Potrebbe, anche, crescere la rilevanza degli interventi “politici” degli assessorati e la programmazione della rete scolastica potrebbe essere più esposta all’influenza di esigenze economiche e produttive.

Su molti degli aspetti trattati, elementi di analisi possono essere tratti dall’esperienza del Trentino, certamente interessante, ma difficile a configurarsi come modello per altri contesti, con differenti condizioni socio-economico-culturali.

Uno sguardo in Europa

Riflessioni ci possono venire anche da alcuni elementi di comparazione europea.

In Germania, i Lander hanno costituzionalmente competenza esclusiva nel settore dell’istruzione. I docenti dipendono dallo Stato regionale, ma conservano lo *status giuridico* di “pubblico funzionario”. Va crescendo la consapevolezza della necessità di un quadro di riferimento nazionale per la formazione degli insegnanti.

In questa direzione va la previsione di *standard* comuni approvata nel 2004 dalla Conferenza dei Ministri dell’Istruzione

Il sistema inglese si caratterizza per un forte decentramento amministrativo, dove il reclutamento e la gestione del personale docente sono demandate alle singole scuole. L’autonomia professionale dei docenti è garantita dal Consiglio Generale dell’insegnamento, indipendente dal governo, il cui organo direttivo è costituito da una componente elettiva espressa da insegnanti e dirigenti scolastici e da una componente di diritto (rappresentanti del Ministero Centrale, dei sindacati e di associazioni).

L’analisi comparata dei contesti di Paesi ad impianto federalistico non ci offre l’immagine di un federalismo di per sé buono a fronte di un centralismo cattivo, ma fa emergere la necessità di creare un meditato equilibrio tra i diversi livelli di competenze.

L'urgenza di un intervento legislativo

Per quanto detto, nel nostro Paese è urgente l'attivazione degli ulteriori passaggi legislativi, nazionali e regionali per definire, compiutamente, i contenuti e il percorso di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione.

La funzione legislativa regionale non può rimanere vincolata, se non addirittura bloccata, al rispetto di principi, quelli fondamentali, desumibili da una normativa che, di fatto, non rispecchia più l'assetto attuale delle competenze legislative e, dunque, le condizioni per la reale erogazione dei servizi.

2. I processi decisionali legati alla legge di riforma del sistema educativo

Un processo di definizione degli obiettivi e degli strumenti, un costante confronto tra istituzioni centrali e locali, meccanismi incisivi di responsabilità possono consentire di ritrovare le ragioni originarie di un federalismo fondato sui principi della responsabilità e dell'*accountability*.

Il federalismo amministrativo e costituzionale ha cambiato gli attori del processo decisionale della politica. Questo comporta nuovi modelli organizzativi, nuovi rapporti istituzionali e nuovi approcci culturali.

La necessità di un percorso istituzionale capace di definire un nuovo rapporto Stato-Regioni è ciò che è emerso nel travagliato iter di approvazione del decreto legislativo sul secondo ciclo. Un iter che ha subito i riflessi del dibattito politico.

Il recente lavoro della *Conferenza Unificata* - con la maggioranza di Regioni collocate in un'area politica diversa da quella del Governo - è stato percepito quasi esclusivamente in una dimensione ideologica e di contrapposizione politica.

In realtà sono emersi non solo problemi di metodo, ma anche di merito e cioè di natura tecnica e scientifica, che occorre affrontare in forma costruttiva nell'interesse dell'intero Paese.

Il dibattito ed il confronto vanno condotti sui fatti e sulle prospettive, ferme restando le ispirazioni culturali che caratterizzano le posizioni politiche. In questo si potrà misurare il senso deontologico di ciascun soggetto istituzionale.

3. Autonomia delle istituzioni scolastiche

Il terzo perno per leggere il nuovo quadro è quello dell'*autonomia*.

L'obiettivo prioritario deve essere quello di promuovere la riorganizzazione interna delle istituzioni scolastiche, riconoscendo, rifondando, valorizzando l'autonomia.

Anche sull'autonomia occorrono alcuni "*concetti guida*", perché il panorama in qualche modo si è ulteriormente complicato.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche è principio costituzionalmente affermato, ma quella delle istituzioni formative? E quali condizioni, oltre quelle formali, devono essere realizzate?

E poi, quale sarà la dirigenza delle istituzioni formative, cui la legge 53 e il decreto legislativo attuativo riconducono i percorsi di istruzione e formazione professionale?

Due questioni, autonomia e dirigenza, di non poco conto sui processi di decisione e di governo del sistema educativo.

4. La formazione delle risorse professionali per una nuova cultura di governo.

Tutte questioni che hanno effetti anche sulla formazione delle risorse professionali, necessaria per sviluppare una cultura comune sulle modalità di costruzione dei processi decisionali, sulla progettazione e sulla pianificazione dei servizi.

Oggi non solo bisogna costruire innovazione, ma bisogna, anche, avere risorse umane che con l'innovazione sappiano fare i conti, che sappiano gestirla per incrementare la qualità dei servizi da fornire ai cittadini.

Questo investe prioritariamente la dirigenza, di tutti i settori.

L'attuazione del federalismo, l'autonomia delle istituzioni scolastiche impongono una riconsiderazione delle responsabilità e delle professionalità.

C'è, indubbiamente, l'esigenza di un sistema che sappia prendere rapidamente le decisioni necessarie, perché il problema di fondo è proprio quello di governare e di prendere decisioni.

Una consapevole impostazione delle politiche sul territorio costituisce un obbligo irrinunciabile del sistema locale ed è con questi problemi e da ciò che ne discende che lo Stato, le Regioni, le autonomie funzionali, comprese le istituzioni scolastiche, devono e sono chiamate a misurarsi.

Per questo, non bastano nuove regole, ma sono indispensabili risorse umane con nuove competenze.

4. La valutazione per le decisioni e il governo

La valutazione delle politiche pubbliche è ormai da tempo ed in molti Paesi oggetto di interesse e la sua applicazione è entrata nella prassi corrente.

Il ritardo in Italia nell'affrontare la questione della valutazione, cruciale per promuovere un miglioramento della qualità dei livelli decisionali territoriali ma anche nazionali, si è tradotto in una serie di lacune.

I governi regionali e locali devono essere posti nelle condizioni di esercitare la valutazione sulle politiche pubbliche attuate, nonché sulla gestione e sui risultati ottenuti sull'offerta dei servizi. E queste condizioni devono essere date anche alle istituzioni scolastiche, riconoscendo loro un ruolo attivo e propositivo.

In un assetto federale dello Stato, la valutazione è chiamata a *garantire i livelli essenziali delle prestazioni*.

Anche su quest'aspetto il decreto legislativo sul secondo ciclo apre alcune problematiche su cui occorrerà certamente riflettere, ma anche decidere.

Ad esempio: qual è l'esatta portata della definizione usata per l'istruzione e la formazione professionale che - per quanto riguarda i livelli essenziali - lo Stato "*garantisce*" e le Regioni "*assicurano*"? Quali le condizioni e gli strumenti per "*garantire*" ed "*assicurare*"?

Anche questo occorre affrontare perché le differenze socio-economiche tra aree territoriali non possano generare ulteriori divari e perché possano essere adottati interventi compensativi, segno di un federalismo concretamente solidale.

Abbiamo di fronte la costruzione di un nuovo quadro che chiede di mettere in chiaro il *patto* esistente tra istituzioni e scuola.

Deve essere chiaro cosa chiedono lo Stato e le Regioni alla scuola, ma anche cosa la scuola deve attendersi - e con quali regole - perché possa svolgere quel ruolo cruciale e strategico che tutti - per lo meno come affermazione di principio - le riconoscono.

Se cambia lo Stato, come cambia l'amministrazione della scuola?

Lucrezia Stellacci

Ho ascoltato con attenzione le comunicazioni dei nostri illustri ospiti (dott. Rubinacci e dott. Auriemma) con i quali condivido un passato professionale comune ed un consolidato rapporto di stima reciproca quando non di vera e propria amicizia, e come normalmente avviene in un relazione dialogica, le loro parole hanno suscitato in me altre considerazioni che potrebbero in questo contesto assumere il valore di corollari alle cose già dette o di conferme in situazione in quanto provengono dalla mia esperienza professionale.

La Riforma del Tit. V della Cost. è stata preparata da una lunga serie di provvedimenti legislativi che hanno introdotto nel nostro ordinamento principi, istituti giuridici che hanno modificato radicalmente le regole di funzionamento dell'apparato amministrativo:

- privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, con sostanziali ripercussioni nel campo dei controlli, della giurisdizione e delle responsabilità;
- separazione degli organi di governo cui spetta l'esercizio della funzione di indirizzo politico amministrativo, definendo obiettivi e programmi, dagli organi amministrativi (la classe dirigente) cui spetta l'assunzione di mirate strategie e la conseguente adozione di atti e provvedimenti amministrativi e finanziari per l'attuazione di quei programmi ed il raggiungimento di quegli obiettivi;
- sussidiarietà, secondo cui la prima risposta ai bisogni del cittadino deve essere fornita prioritariamente dalle istituzioni a lui più vicine che sono in condizione di conoscere meglio il problema e di decidere, sulla base di una valutazione costi-benefici, se intervenire direttamente assumendosi la gestione del servizio o limitarsi ad un'azione di sostegno alla gestione condotta da privati, vigilando che vengano garantite condizioni di uguaglianza e di equità;
- decentramento: L'art. 1 della legge n. 59/97 ha trasferito alla Regione e agli EE.LL. tutti compiti e le funzioni amministrative che attengono allo sviluppo delle rispettive comunità locali, fatta eccezione per alcune materie di carattere generale, introducendo nell'ordinamento il federalismo amministrativo a costituzione invariata.

L'autonomia scolastica, prevista dall'art. 21 della legge citata rappresenta una finestra del decentramento al quale risulta strettamente collegata, sostanziandosi nel potere di regolamentare le funzioni decentrate sotto il profilo organizzativo e gestionale. Pertanto il decentramento legittima l'autonomia e questa rende più produttivo il decentramento.

La presente regola vale tanto per le autonomie locali quanto per l'autonomia scolastica che resta un'autonomia più circoscritta, funzionale agli obiettivi generali del sistema formativo definiti con norme generali e principi fondamentali dallo Stato, cui nondimeno la Costituzione riformata ha conferito esplicito rilievo.

Conseguenza del decentramento è l'accelerazione di una nuova logica di governo che si fonda sulla concertazione, sulla ricerca di un comune sistema operativo nei diversi livelli territoriali, in grado di ricompattare la frammentazione dei centri decisionali dallo stato di arcipelago ad una rete capace di valorizzare il ruolo di ciascuno e di ottimizzare le azioni sotto il profilo dell'efficacia e della economicità.

- concertazione, come regola di governo valida per tutti i soggetti amministrativi ed anche per la scuola che deve sintetizzare ed armonizzare le istanze educative delle famiglie e le vocazioni del territo-

rio in una offerta formativa che garantisca gli obiettivi formativi, i Livelli Essenziali delle Prestazioni, i Profili in uscita, fissati dalla legge e uguali su tutto il territorio nazionale, ma che è al tempo stesso libera nella scelta degli interventi di programmazione, organizzazione gestione dei percorsi formativi che coinvolgono aspetti didattici, amministrativi, contabili e finanziari.

L'Autonomia scolastica ha comportato una diversa distribuzione delle competenze amministrative fra Stato, Regioni ed EE.LL.(D.P.R. n. 112/98) ed una diversa organizzazione dell'Amministrazione scolastica. (D.Leg.vo n. 300/99, D.P.R. n. 347/2000 successivamente sostituito dal D.P.R. n. 319/2003).

La previsione legislativa di far seguire l'efficacia del D.P.R. n. 112 all'attuazione della Riforma dell'Amministrazione scolastica, ha creato disorientamento, sicchè non sono univoche le interpretazioni in merito alla decorrenza giuridica della sua operatività.

Nel frattempo è intervenuto l'art. 118 della Cost.riformata con legge n. 3/2001, che, facendo proprio il principio della sussidiarietà e della adeguatezza, ha espresso l'intenzione del legislatore costituzionale di allocare le funzioni amministrative e gli assetti organizzativi nel livello territoriale in grado di dare la migliore risposta agli interessi da curare.

Sarebbe a questo punto da chiedersi se la Riforma dell'Amministrazione scolastica disposta con i Decreti succitati abbia dato applicazione all'art. 118 della Cost.

La questione è già stata oggetto di referto deliberato dalla Corte dei Conti in data 15/9/2004.

La scelta del livello regionale quale sede di collocazione dell'organo periferico dell'Amministrazione scolastica risulta fondata su tre ordini di motivazioni.

In primo luogo la necessità di rimarcare anche formalmente la volontà di rottura con il sistema preesistente, evidenziando la diversità di compiti e di funzioni e soprattutto di ruolo e di posizione istituzionale dei nuovi organi periferici.

La eccessiva vicinanza alle scuole degli ex provveditorati, poteva costituire un pericolo per lo sviluppo dell'autonomia scolastica e di quelle reti, previste dall'art.7 del D.P.R. n. 275/98 che rappresentano le forme organizzative più avanzate per l'esercizio pieno del potere autonomistico.

Inoltre la presa d'atto di un sistema sempre più caratterizzato da un policentrismo diffuso, il cui punto di snodo diventa sempre più chiaramente il livello regionale, imponeva l'esigenza di recuperare forme di controllo e di governo del sistema, al fine di evitare una deriva autonomistica priva di qualsiasi criterio ordinatore.

Solo una struttura con competenza regionale e in posizione di direzione generale, poteva creare quella rete di rapporti fra i diversi soggetti istituzionali coinvolti a vario titolo nel sistema scolastico, ed attivare quei necessari flussi di informazione e di collaborazione, condizioni essenziali per una efficace azione di coordinamento e di perequazione sul territorio.

D'altra parte la preoccupazione che la struttura degli Uffici scolastici regionali potesse per alcuni aspetti riprodurre un modello simile a quello di un Dipartimento ministeriale, quanto a pleoricità di compiti e a lontananza rispetto alle istanze dei cittadini, ha suggerito al legislatore la sua articolazione per funzioni e sul territorio che, nel testo del D.P.R. n. 347 si inverava nei Centri di supporto e consulenza alle scuole autonome (C.I.S.), di livello provinciale e subprovinciale, composti da personale della scuola, subito affiancati dai Centri di servizi amministrativi (C.S.A.), introdotti da un protocollo d'intesa tra MIUR e OO.SS. di categoria e da un accordo assunto in sede di Conferenza Stato- Regioni.

A parte la irritualità delle fonti normative che hanno istituito questi Uffici statali, la cui organizzazione risulta tuttora coperta da riserva di legge, appare chiaro che le stesse hanno consentito una sopravvivenza degli Uffici provinciali senza soluzione di continuità, sia pure come articolazioni degli Uffici regionali.

Il d.P.R. n. 319/2003 non contempla più i C.I.S. ma istituzionalizza i C.S.A., conferendo loro il rango di

uffici dirigenziali, con compiti propri e delegati dai Direttori generali regionali, per realizzare la migliore funzionalità ed efficacia nella erogazione dei servizi amministrativi a sostegno delle scuole autonome.

Ma la programmazione scolastica e la gestione dei relativi servizi sono funzioni indebitamente trattate allo Stato secondo quanto disposto dall' art.118 Cost. e confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n.13/2004 sulla base della regola del parallelismo delle funzioni legislative ed amministrative.

Sono queste evidenti disarmonie tra la situazione di fatto e quella legale imputabili tanto allo Stato quanto alle Regioni, perché se è vero che non esiste più materia affidata alla gestione esclusiva di un solo attore istituzionale, anche le omissioni devono essere condotte alle responsabilità di tutte le parti interessate, che, nel caso in esame sono rinvenibili nelle nostalgie ministeriali di modelli centralistici insieme ai timori ed alle incertezze del legislatore regionale.

Se non esistono più competenze affidate esclusivamente ad un solo soggetto, il problema si sposta dalla titolarità delle competenze al modo di gestirle, in quanto occorre in ogni caso trovare forme di raccordo, di concertazione, di condivisione delle scelte, di corresponsabilizzazione tra tutti i soggetti coinvolti nei diversi processi gestionali e decisionali.

È per l'appunto, quanto già avviene in questa Regione che ha dedicato il Capo IV della legge regionale n.12/2003 alla programmazione generale e territoriale del sistema formativo, attribuendo compiti propositivi e consultivi alle Conferenze provinciali di coordinamento cui partecipano Comuni, singoli o associati, Amministrazione scolastica regionale, Università, Camere di commercio, istituzioni scolastiche ed organismi di formazione accreditati, ed alla Conferenza regionale per il sistema formativo.

Quest'ultima in concreto funziona quale organismo di confronto e di codecisione in merito agli interventi più rilevanti sul sistema formativo.

Oggi che l'incertezza è entrata nella ordinarietà delle nostre azioni in quanto connaturata alla complessità della società moderna, per fronteggiarla occorre rafforzare il senso di responsabilità di ciascuno nell'espletamento del proprio ruolo, insieme alla consapevolezza della esistenza di un rapporto di inseparabilità tra gli esseri umani come tra le istituzioni.

Le competenze regionali nell'amministrazione della scuola

Cristina Bertelli

Ringrazio per l'opportunità offerta alla Regione Emilia-Romagna di partecipare all'iniziativa odierna e porgo i saluti dell'Assessore Bastico, sottolineando la rilevanza del tema oggetto delle nostre riflessioni.

Lo Stato cambia, senza "se", perché la Costituzione è cambiata, innovando profondamente le relazioni fra i diversi livelli istituzionali che compongono la Repubblica (Stato, Regioni, Autonomie locali), cui vengono attribuite competenze nuove o vengono riassegnate diversamente competenze preesistenti.

Per valutare correttamente gli effetti derivanti dalla modifica costituzionale nell'ambito che ci interessa, l'istruzione, va prioritariamente tenuto presente che già prima del 2001 con l'emanazione della legge 59/97 e dei relativi decreti legislativi, in specifico il 112/98, i rapporti fra Stato e Regioni ed Autonomie locali erano stati ridisegnati con ampio spirito federalista. Come pure va ricordato il decreto che disciplinava l'autonomia delle istituzioni scolastiche, assurta peraltro a norma costituzionale con la successiva legge costituzionale 3 del 2001 contestualmente al decentramento delle competenze alle Regioni.

A seguito dell'emanazione della legislazione citata, la Regione Emilia-Romagna è intervenuta con propria normativa sia in attuazione del decreto 112/98 (legge regionale n. 3 del 1999) sia, soprattutto, in attuazione della riforma costituzionale, pervenendo nel giugno 2003 all'approvazione della legge n. 12 "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro", con la quale si esplicita in sostanza l'esercizio delle nuove competenze regionali in materia di istruzione, oltre a rivedere in maniera coerente ed innovata quelle in materia di formazione professionale e di transizione al lavoro.

Si tratta di un provvedimento di particolare rilevanza perché, in materia di istruzione, l'art. 117 della Costituzione assegna alle Regioni una competenza legislativa concorrente con lo Stato, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Con la legge 12/2003, la Regione ha inteso quindi esercitare anche tale competenza, al fine di rafforzare e sostenere alcune caratteristiche di qualità del sistema formativo regionale, rendendolo ancor più adeguato alle diverse e complesse esigenze delle persone, delle famiglie e del sistema economico e sociale.

Contro la legge 12/2003, nell'agosto 2003 la Presidenza del Consiglio ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale, "accusando" di illegittimità alcuni punti della normativa, anche in base all'interpretazione della competenza concorrente. La sentenza della Corte ha rigettato tutti i punti rilevati dal Governo, confermando la legittimità e la correttezza dell'esercizio della competenza concorrente in materia di istruzione da parte dell'Emilia-Romagna: il che apre pertanto la strada per tutte le altre Regioni verso un'attuazione della riforma costituzionale che possa rappresentare un cambiamento sostanziale nelle relazioni fra le scuole ed il territorio nel e per il quale operano, oltre che un avanzamento della qualità dell'offerta formativa.

Per esemplificare, segnalo uno dei rilievi sollevati dal Governo e rigettati dalla Corte. Mi riferisco alla censura che investe la parte dell'art. 44 della legge riguardante la determinazione, da parte della Regione, dei criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche ai fini della programmazione della rete scolastica. Secondo il Governo

infatti, anche la disciplina concernente criteri, metodi e presupposti per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione (competenza esclusiva dello Stato). La Corte dichiara non fondata la questione affermando che l'ampio decentramento delle funzioni amministrative, già sancito dalla normativa precedente alla riforma costituzionale, ha delegato importanti funzioni alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa di istruzione e formazione e di programmazione della rete scolastica. Pertanto, alla luce del fatto che la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, la disposizione della legge regionale "è da ascrivere all'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della programmazione scolastica" (CC. Sentenza n. 34 del 26 gennaio 2005).

Tuttavia, per dare piena attuazione al dettato costituzionale e rispondere concretamente all'interrogativo posto a titolo del nostro incontro, vi sono ancora alcuni, importanti passaggi da compiere, passaggi che in qualche caso sono anche nodi cruciali sciogliere.

Passaggi e nodi che in gran parte nascono dalla legge 53/2003, sia dalla legge in sé sia dai decreti legislativi attuativi.

Nonostante le ripetute richieste delle Regioni al Governo di affrontare insieme il tema dell'attuazione della Costituzione preliminarmente all'emanazione di provvedimenti applicativi, con un percorso ampio e condiviso di chiarezza interpretativa ed attuativa, il Governo non le ha mai accolte, preferendo procedere unilateralmente ad esercitare le proprie competenze, approvando la legge 53. Ora, nessuna Regione ha mai inteso negare quanto afferma la Costituzione, quindi la potestà dello Stato di emanare le norme generali sull'istruzione (oltre ai livelli essenziali delle prestazioni per l'istruzione e formazione professionale): proprio in considerazione della forte innovazione istituzionale introdotta dalla riforma del Titolo V, tuttavia, e delle conseguenti interazioni fra Stato e Regioni indispensabili per assicurare lo sviluppo e non l'arretramento, l'unitarietà e non la frammentazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, si riteneva appunto indispensabile fare chiarezza su ruoli, funzioni e risorse.

Così non è stato: e nello svolgersi dell'iter applicativo della legge 53 con l'approvazione dei relativi decreti legislativi, le questioni irrisolte sono diventate sempre di più e sempre più complicate si è presentato il quadro di riferimento, con particolare riferimento all'emanazione del decreto sul secondo ciclo.

In generale, nel confronto fra Stato e Regioni i temi più discussi nel metodo e meno affrontati nel merito, forse perché politicamente più critici, riguardano il compiuto esercizio della competenza regionale nell'ambito della programmazione dell'offerta formativa territoriale ed il trasferimento delle competenze in materia di istruzione e formazione professionale. A tale proposito, sottolineo quanto affermato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel documento del 14 luglio 2005 in merito allo schema di decreto legislativo sul secondo ciclo, ovvero che "l'entrata in vigore del decreto non può avvenire senza la puntuale definizione della complessa, correlata e parallela operazione di trasferimento di competenze previste dall'attuazione del titolo V. Questo passaggio dovrebbe realizzarsi con un ovvio criterio di gradualità data l'estrema complessità della materia, tale gradualità è ammissibile solo sul piano del progressivo trasferimento di funzioni trasversali, così come aveva già incominciato a delineare il decreto legislativo 112/98 partendo dalle competenze relative alle funzioni di programmazione, non "sezionando" verticalmente la scuola in settori trasferiti e in settori mantenuti alla competenza dello Stato".

L'avvio della riforma deve quindi essere contestuale alla realizzazione del decentramento delle competenze alle Regioni, decentramento che – seppur graduale – non può avvenire per fasi differenziate a

seconda dei diversi ordini e gradi di scuole, ma con trasferimento di competenze trasversali perché comuni a tutte le scuole.

Ai sensi del decreto 112/98, la programmazione regionale dell'offerta formativa avviene nel rispetto dei vincoli di personale definiti dallo Stato. Ai sensi della riforma costituzionale (vedi CC sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004), la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche spetta alle Regioni proprio in ragione dell'esercizio della competenza sulla programmazione dell'offerta e della rete scolastica: funzione attualmente svolta dagli Uffici scolastici regionali, organi periferici del Ministero dell'Istruzione. Senza affrontare la questione del passaggio di queste competenze dagli USR alle Regioni, la potestà regionale concorrente in materia di istruzione, ed in particolare di programmazione e organizzazione del sistema, è assai poco significativa e sostanzialmente svuotata di senso. E quindi l'amministrazione della scuola non cambia.

Per quanto infine attiene all'istruzione e formazione professionale, si assiste al paradosso di un decreto legislativo che, in totale assenza di un qualsiasi cenno di confronto con le Regioni volto a definire che cos'è "istruzione e formazione professionale", dà in certo senso per scontato che gli attuali istituti professionali siano di competenza regionale, così alimentando l'equivoco fra la natura dell'offerta, quindi il contenuto e la finalità della proposta formativa, e l'istituzione che la propone (che peraltro esiste e vive in base alla presenza del personale della scuola). Con il che, a prescindere da ogni considerazione di merito sulla scelta di un secondo ciclo a doppio canale, si favorisce la confusione ed il disorientamento nelle famiglie che sfocia, come dimostra l'andamento delle iscrizioni degli ultimi anni, in un sovradimensionamento dei licei ed in uno svuotamento progressivo degli istituti tecnici e professionali. Già oggi è possibile prevedere le conseguenze che tale fenomeno porterà all'intero sistema-paese; se non si interviene presto, quanto meno a definire appunto il concetto di istruzione e formazione professionale, è paradossalmente possibile che ci si avvii verso un risultato diametralmente opposto a quello perseguito dal Governo con la riforma Moratti, ovvero un aumento dell'abbandono dei percorsi formativi ed un generalizzato abbassamento del livello di conoscenze e competenze.

Mi sento quindi di affermare che, per dare concretezza al cambiamento dello Stato in adempimento a quanto prefigurato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e per attuare conseguentemente anche il cambiamento dell'amministrazione della scuola, è necessario impegnare ancora molti sforzi e ingaggiare battaglie convinte su due versanti. L'uno è rappresentato dall'esigenza di "assestare" le relazioni fra i diversi livelli istituzionali competenti sulla consapevolezza della grande responsabilità che condividono nei confronti dei giovani, delle famiglie, del personale della scuola, del sistema socio-economico del Paese; l'altro si caratterizza per il bisogno di conoscere, di approfondire, di dare voce alle esperienze già messe in campo in tante parti del territorio dai docenti, dall'amministrazione scolastica decentrata, dagli amministratori locali, dagli operatori della formazione professionale, dalle parti sociali, da tutti i soggetti in sostanza che pur in condizioni difficili, a volte contraddittorie, troppo spesso confuse, continuano comunque ad operare per mantenere alto il livello di qualità della scuola.

“Norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali della materia” nella sentenza n. 279/05 della Corte Costituzionale

Laura Paolucci

1. Premessa

Dopo le sentenze n. 13 del 2004 e 35 e 37 del 2005, la Corte Costituzionale, con la sentenza 7-17 luglio 2005, n. 279, torna nuovamente sul tema del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di istruzione.

La sentenza merita attenzione particolare non solo per le decisioni assunte sulle specifiche questioni poste al vaglio del giudice delle leggi, ma anche perchè, su un piano di maggiore respiro, tenta una distinzione definitiva, nelle precedenti occasioni tralasciata, tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali” della materia. Questione questa tanto più interessante quanto più si consideri che sulla distinzione in questione corre uno dei canali di riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, essendo le prime riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.) e costituendo i secondi il limite posto dalla stessa legislazione statale alle Regioni nell’esercizio della funzione di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma Cost.).

2. Disposizioni censurate e parametri di riferimento

La sentenza ha ad oggetto svariate disposizioni del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, che detta le norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione censurate dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia per violazione dell’art. 117, commi terzo e sesto, dell’art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Stante che le Regioni ricorrenti lamentavano la lesione alle proprie prerogative legislative non riconoscendo a molte delle disposizioni impugnate né il rango di norme generali sull’istruzione né quello di principio fondamentale della materia, la Corte ha dovuto sciogliere sul piano interpretativo la questione della distinzione tra i due concetti.

La Corte, facendo leva sulla ratio della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato, ha così affermato che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale e che le stesse si differenziano dai principi fondamentali, in quanto questi, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalla prime, altre norme più o meno numerose.

Sulla base di tale premessa, la Corte ha qualificato come norme generali sull’istruzione e quindi come legittima espressione di funzione legislativa esclusiva dello Stato, molte delle disposizioni censurate del d.lgs. n. 59 del 2004.

In relazione all’art. 1, co. 3, che prevede che, “al fine di realizzare la continuità educativa, costituente obiettivo della scuola dell’infanzia, gli uffici scolastici regionali promuovono accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali”, la Corte in particolare ritiene che sia espressione della competenza esclusiva statale, in quanto norma generale sull’istruzione, l’indicazione delle finalità di ciascuna scuola e che conseguentemente l’attribuzione di un’attività di carattere collaborativo ad uffici periferici statali in materia di esclusiva competenza statale non lede le competenze istituzionali delle Regioni.

In relazione agli artt. 7, comma 4 e 10, comma 4, che prevedono, tanto per la scuola primaria quanto per quella secondaria, che le istituzioni scolastiche stipulino, per lo svolgimento delle attività ed insegnamenti opzionali che richiedono una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti, contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto ministeriale, la Corte ritiene che la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare e l'individuazione dei titoli richiesti siano funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà della disciplina sull'intero territorio nazionale, cosicché tali disposizioni sono qualificabili come norme generali espressione di competenza esclusiva statale.

Ad eguale risultato la Corte perviene in relazione agli artt. 2, comma 1, 12, comma 1 e 13, comma 1 nella parte in cui fissano i limiti di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria: infatti secondo la Corte la fissazione di un limite di età per l'iscrizione ad una qualsiasi scuola è una funzione sorretta da evidenti ragioni unitarie rappresentando l'omogeneità anagrafica condizione minima di uniformità in materia scolastica.

Sotto altro versante, la Corte riconosce alle altre disposizioni impugnate la loro idoneità a costituire espressione di livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. ovvero l'appartenenza alla materia dell'organizzazione interna dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost. per dedurre in entrambi i casi l'appartenenza della disciplina alla legislazione esclusiva statale.

Con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, la Corte ha riconosciuto che gli artt. 7, commi 1, 2 e 4 e 10, commi 1, 2, e 4, nella parte in cui stabiliscono per la scuola primaria e secondaria l'orario annuale delle lezioni e l'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche, nonché l'orario relativo alla mensa ed al dopo mensa, sono espressione di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, come tale rientranti nella esclusiva competenza legislativa statale. La Corte afferma infatti che alle norme in questione è estranea una funzione limitatrice dell'offerta formativa e che anzi le stesse lasciano alle Regioni la possibilità di incrementare (analogo possibilità avrebbero le istituzioni scolastiche) senza oneri per lo Stato le quote di rispettiva competenza.

Ad analoghe conclusioni la Corte perviene in relazione agli artt. 12, comma 2, 13, comma 3 e 14, commi 2 e 4 i quali prevedono disposizioni transitorie relativamente all'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo fino all'emanazione del regolamento governativo previsto dall'art. 7 della legge delega: secondo la Corte, i regolamenti di cui all'art. 7 della legge n. 53 del 2003 riguardano la determinazione dei livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono pertanto riconducibili alla competenza statale esclusiva.

Analogamente infondate, in quanto riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, lett. g), sono giudicate le censure relative all'art. 14, co. 5, che disciplina l'utilizzazione del personale docente che intenda ridurre il suo orario di cattedra ai fini della realizzazione delle attività educative e didattiche integrative ed agli artt. 7, co. 5 e 10, co. 5, che disciplinano la figura del *tutor* come figura di orientamento per gli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche e di cura delle relazioni con le famiglie, in quanto la definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente dipendente dallo Stato si qualifica come materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale e non determina alcuna violazione delle competenze regionali in materia di istruzione.

La Corte dichiara invece l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione degli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 59 del 2004, nella parti relative alla "modulazione" delle anticipazioni delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia e primaria (che già la stessa Corte aveva ritenuto rientrare nella

competenza esclusiva dello Stato) nonché dell'art. 15, co. 1 secondo periodo, nella parte in cui affida al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività a tempo pieno e prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente.

In entrambi i casi, la Corte sottolinea come il rispetto del principio di leale collaborazione imponga la necessità di un coinvolgimento nel procedimento decisionale della Conferenza unificata Stato-Regioni, posto che il naturale interlocutore dello Stato in materia di istruzione è la Regione, essendo gli altri enti locali privi di competenza legislativa.

Con particolare riferimento all'art. 15, poi, la Corte considera come l'incremento nell'organico del personale docente statale dei posti attivati per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato riverberi effetti sull'organizzazione scolastica intersecando le competenze regionali cosicché la norma censurata è illegittima nella parte in cui nell'affidarne l'attuazione ad un decreto interministeriale non prevede la previa consultazione della Conferenza unificata Stato-Regione.

3. Sintesi sui livelli di normazione sulla materia "istruzione"

A questo punto, dopo gli interventi della Corte Costituzionale l'identificazione dei livelli di normazione insistenti sulla materia "istruzione" appare ad un primo approccio più chiaro.

Tenuto conto della distribuzione dei livelli di normazione data dall'art. 117 Cost., come sino ad ora interpretati dalla Corte Costituzionale, può affermarsi che:

- spetta alla legislazione esclusiva dello Stato, quale competenza in ordine alle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2 lett. n) ed in quanto espressive di esigenze unitarie applicabili al di là degli ambiti regionali l'individuazione delle finalità della scuola; l'individuazione dei limiti di età degli alunni per la frequenza alla scuola; l'individuazione delle tipologie contrattuali e dei requisiti per gli esperti esterni cui affidare incarichi di insegnamento facoltativo (sent. n. 279/2005);

- spetta alla legislazione esclusiva dello Stato, quale competenza in ordine alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m), l'individuazione dell'orario annuale delle attività didattiche, ivi incluso l'orario della mensa, nonché l'individuazione dell'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo delle istituzioni scolastiche. In tali casi, le Regioni incrementare e modulare senza oneri per lo Stato le quote di propria competenza (sent. n. 279 del 2005);

- spetta alla legislazione esclusiva dello Stato, quale competenza in ordine al proprio ordinamento ed organizzazione (comma 2, lett. g), l'utilizzazione del personale della scuola in quanto personale statale (sentenze nn. 37 e 279 del 2005). Egualmente rientra in tale materia la determinazione della consistenza numerica della dotazione organica del personale ATA (sent. n. 37 del 2005);

- spetta alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, quale competenza in ordine alla "istruzione", (art. 117, comma 3), la programmazione della rete scolastica e la gestione amministrativa del relativo servizio, nella quale rientra la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche (sent. n. 13 del 2004). In tale materia (o sarebbe meglio dire sub-materia) la Regione ha competenza legislativa, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e dei principi fondamentali della materia che spetta allo Stato adottare (sent. n. 13 del 2004 e 279 del 2005);

- spetta alla legislazione concorrente delle Regioni, quale competenza in ordine all'"istruzione" dettare norme che, nel rispetto delle norme generali, dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali dettati dallo Stato, esplicitino questi ultimi, andando -potremmo dire- "oltre": la Corte ha sostanzialmente affermato la legittimità di disposizioni regionali che, muovendosi all'interno dei principi posti

dalla legislazione statale (e quindi nel rispetto dell'unitarietà di cui è espressione l'intervento statale), "aggiungano" strumenti e risorse, rappresentando tale "aggiunta" l'espressione delle priorità locali (sentenze nn. 34 e 279 del 2005).

Viene riconfermato il valore del principio di leale collaborazione (sent. n. 279 del 2005) quale elemento di legittimità costituzionale della legge sotto il profilo dei limiti alla competenza statale: quando si abbia a che fare con competenze necessariamente e inestricabilmente connesse, il principio di "leale collaborazione" richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione.

Se ad un primo esame, la situazione di plurima insistenza di livelli legislativi sulla stessa materia, può dirsi dunque più chiara dopo i ripetuti interventi della Corte Costituzionale, va però osservato, ad un esame più attento, come molte questioni rimangano aperte.

4. Problemi aperti e prospettive future

Una prima questione attiene alla solo apparente soluzione della questione distintiva tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali" atti ad orientare la legislazione concorrente delle Regioni in materia di istruzione.

Se è vero che la Corte detta un criterio distintivo, fondandolo sulla completezza ed immediata precettività delle prime e sulla non autosufficienza applicativa dei secondi, è pur vero che la Corte si limita in ciò ad un chiarimento di tipo formale circa la modalità espressiva delle disposizioni, lasciando in tal modo ancora un grande margine di indeterminatezza in ordine a ciò che è terreno della materia "norme generali sull'istruzione", oggetto di competenza statale esclusiva, e ciò che è terreno della materia "istruzione", oggetto di competenza concorrente. Questione tanto più reale quanto più si consideri la *ratio* comune che lega le norme generali ai principi fondamentali, fondata sulla necessità di tutelare esigenze unitarie, e che giustifica l'attribuzione delle une e degli altri alla competenza statale.

È stato posto in evidenza (Nicodemo, 2005) come il ragionamento della Corte non spieghi quando il legislatore statale possa adottare norme generali, non essendo esplicitato quali valori lo legittimino ad intervenire ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n) e quali invece possano essere perseguiti con l'adozione di principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, comma 3.

La Corte non aiuta ad identificare parametri sostanziali di legittimità, come forse non avrebbe potuto fare, tenuto conto del regime processuale del giudizio e del concreto contenuto delle disposizioni legislative al vaglio. Ciò non significa che non si possa ipotizzare un contenuto peculiare delle norme generali sull'istruzione atto a caratterizzarle e distinguerle dai principi fondamentali e che tale contenuto possa essere identificato, in accordo con la citata dottrina, nei diritti soggettivi pubblici a rilevanza costituzionale per l'attuazione dell'uguaglianza sostanziale nell'accesso e nella fruizione del servizio.

Tuttavia, anche così maggiormente precisato, il sistema mantiene se osservato dal "basso" e cioè partendo dall'esistente un tasso di interferenza ed intreccio di livelli di intervento statale e regionale nel quale ogni valutazione *ex ante* è di per sé opinabile.

Si pensi alla questione delle regole sulla determinazione della consistenza organica del personale della scuola.

Se da un lato, attesa la natura statale del personale della scuola, la questione può essere ritenuta sfuggire *ex se* ad una collocazione nella materia "istruzione" (e dunque sfuggire al doppio livello "norme generali sull'istruzione" di competenza statale e "istruzione" di competenza regionale) per trovare esclusiva collocazione nella (diversa) materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato (e così la Corte Co-

stituzionale si è orientata in relazione alla norma che stabiliva una riduzione nella dotazione organica dei collaboratori scolastici), dall'altro lato, tuttavia, pur nell'identità di oggetto, la materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato va ad intrecciarsi talvolta con quella dell'istruzione sotto il profilo dell'organizzazione scolastica (così è stato ritenuto con riferimento al personale docente per l'aumento dei posti per le attività di tempo pieno e tempo prolungato, pur nell'ambito della consistenza dell'organico complessivo di tale personale).

La labilità dei confini fra le ipotesi e le soluzioni offerte è tale da non poter essere recuperata attraverso il ricorso, anche ampio e tuzioristico, alle forme applicative del principio di leale collaborazione, cui pure la Corte Costituzionale ha fatto sempre più frequente ricorso per valutare la legittimità dell'allocazione a livello centrale di funzioni amministrative (sentenze n. 422 del 2002; n. 303 e 307 del 2003; n. 6 del 2004; n. 62 e 219 del 2005 e appunto la sentenza n. 279 del 2005 per citarne solo alcune).

Il sistema non prevede schiarite all'orizzonte solo che si pensi che il testo di legge costituzionale definitivamente approvato dal Parlamento in data 16 novembre 2005 (in G.U. 18 novembre 2005), se approvata a seguito di referendum popolare, aumenta i livelli di interferenza nella stessa materia, introducendo una competenza esclusiva regionale sull'organizzazione scolastica, sulla gestione degli istituti scolastici e di formazione, sulla definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Regioni. La modifica costituzionale mantiene ed anzi enfatizza il sistema di riparto di competenze basato sulle materie, alle cui incertezze terminologiche già ben presenti nel vigente testo costituzionale la Corte Costituzionale ha dedicato l'ultimo lustro della propria attività, ed affianca a quella dello Stato una evanescente competenza esclusiva regionale, aumentando così l'ambiguità e l'indeterminatezza dei confini dei reciproci poteri.

Bibliografia

- Auriemma Sergio, *Livelli essenziali prestazioni (LEP)*, in AA.VV. (a cura di Auriemma Sergio), *Repertorio – Dizionario normativo della scuola*, Tecnodid, Napoli, 2005, 523 ss.;
- Barberio Corsetti Livia *L'istruzione scolastica*, in AA.VV. (a cura di Stipo Massimo) *Commento al d.lgs. 112/98 Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Maggioli, Rimini, 1998, 577 ss.;
- D'Atena Massimo, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- Follieri Enrico *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione* in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 2/3, pag. 439 ss.;
- Gardini Gianluca *Verso la devolution: scenari e prospettive di una riforma non necessaria*, in *Le Regioni* 2003, fasc. n. 2/3, pag. 473 e ss.;
- Petrillo Camilla *A proposito di "devolution" in materia di istruzione*, in <http://www.issirfa.cnr.it> Istituto di Studi sui Sistemi regionali Federali e sulle Autonomie;
- Poggi Annamaria *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Rivista telematica Federalismi.it* n. 5/2005;
- Nicodemo Silvia, *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>, 2005

La governance interna delle istituzioni scolastiche autonome

Ivana Summa

Si può parlare di *governance* interna?

Il processo di decentramento dello Stato e il conseguente riassetto della pubblica amministrazione sta prendendo forma sul territorio, secondo il sistema impostato dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, anche se la nuova forma non sempre riesce a determinare azioni coerenti. La forma organizzativa dei servizi, erogati dalla pubblica amministrazione fino ad un decennio fa, può essere visualizzata come la base di una piramide dal cui centro, attraverso passaggi ramificati e gerarchizzati, arriva il potere decisionale riguardante sia gli aspetti politici che quelli gestionali e professionali. Oggi il nuovo assetto istituzionale può essere visualizzato come una “piattaforma” attraversata da una pluralità di reti, determinate, a loro volta, dalla pluralità di azioni che i diversi soggetti mettono in atto per organizzare insieme i servizi. Le scuole autonome fanno parte di questa nuova piattaforma organizzativa a livello territoriale, anche se a noi pare che esse continuino, quasi in modo paradossale, a rappresentare e a rappresentarsi come la base della piramide al cui vertice si pone il MIUR.

Ma non è questo l’oggetto del nostro interesse. E tuttavia i processi, ancora in costruzione, della piattaforma istituzionale ed organizzativa in cui si collocano le scuole, vanno tenuti presente come sfondo. Infatti, la scuola autonoma al proprio interno, oggi agisce secondo tre logiche:

- La prima riguarda la riforma degli apparati pubblici, sia sotto il profilo dell’allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo del territorio, sia sotto il profilo della riforma costituzionale in atto.
- La seconda riguarda il sistema di istruzione riorganizzato sulla base di un diverso rapporto tra le strutture burocratiche destinate all’organizzazione e gestione del servizio a livello macro e le scuole chiamate a produrre il servizio, a livello micro, utilizzando soprattutto la progettualità di cui è testimonianza il POF.
- La terza riguarda il nuovo modello con cui la scuola è chiamata a dare forma per autogovernarsi, che risente delle trasformazioni precedenti e soprattutto dell’attribuzione della dirigenza ai capi d’istituto, ma anche della persistenza degli organi collegiali interni disegnati dalla decretazione delegata del 1974.

Insomma, il passaggio dal *government* alla *governance* del sistema di istruzione va tenuto presente come sfondo del nuovo modello di *governo* delle singole scuole, tracciato dalla normativa relativa all’autonomia scolastica, dall’attribuzione della dirigenza ai capi d’istituto e dalla mancata riforma degli organi collegiali. Per le scuole, dunque, possiamo parlare di un nuovo modello - la *governance interna* - definibile, almeno in prima istanza, come opposto alla gerarchia e alla centralizzazione e che determina un “sistema a rete” di gestione delle variabili presenti nei processi scolastici.

Gli aspetti che rendono possibile e regolano la *governance interna* delle scuole autonome sono i seguenti:

- la responsabilità della singola istituzione scolastica in ordine alle scelte di policy locale;
- il riconoscimento e la distinzione dei poteri e dei ruoli interni all’istituzione scolastica: di indirizzo, di gestione, tecnico;
- l’individuazione del budget come lo strumento di una gestione per obiettivi;
- l’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche incardinata in un sistema di autonomie, inserite in un modello di relazioni paritetiche e cooperative.

Se la *governance*, in generale, riguarda soprattutto il come si costruiscono e si definiscono i processi decisionali sul territorio a fronte di un obiettivo da perseguire o di un problema da affrontare, allora anche la *governance interna* alle scuole riguarda l'assetto del sistema decisionale, ovvero come lo spazio politico e decisionale all'interno dell'organizzazione scolastica si struttura a rete determinandone le *micropolitiche*.

Qual è, allora, il ruolo decisionale dei diversi attori in questo modello? Come si sviluppano le modalità decisionali? E con quali strumenti?

Il processo decisionale delle scuole: gli attori, gli strumenti, le modalità

In relazione al concetto di *governance* adottato è interessante esplorare il sistema dei processi decisionali, del loro disegno e della loro meccanica. Come è noto, l'attuale configurazione organizzativa dell'istituzione scolastica risente di un incompleto e spesso confuso disegno per quanto attiene l'attribuzione dei poteri decisionali, gli strumenti di governo e le responsabilità, dovuto soprattutto alla mancanza di un riassetto normativo degli organi collegiali.

E tuttavia, l'autonomia scolastica chiede alla scuola di esercitare il potere organizzativo relativamente all'articolazione interna e all'attribuzione delle funzioni, finalizzando la progettualità al perseguimento degli obiettivi fissati finalizzata. La decisionalità che gravita intorno a queste funzioni è influenzata, per quanto riguarda il metodo, da alcuni elementi peculiari della scuola, quali:

- il principio della collegialità che, introdotta dai decreti delegati del '74 come modello politico, oggi è chiamata ad operare come modello tecnico professionale (collegio dei docenti) e rappresentativo di interessi specifici (nel caso del consiglio di istituto);

- la forza esercitata dalla contrattazione integrativa di istituto, spesso vissuta riduttivamente come causa ed effetto di una contrapposizione lavoratore-datore di lavoro (dirigente scolastico);

- lo iato, ancora persistente, tra l'assetto formale-burocratico dell'organizzazione scolastica e l'agire "discrezionale" dei docenti, che è ben rappresentato nelle riflessioni teoriche di H. Mintzberg, quando definisce la configurazione organizzativa della scuola come una "burocrazia professionale".

Come è noto, il processo decisionale della scuola e, dunque, la *governance interna*, gravita intorno al Piano dell'offerta formativa, così come previsto dall'art. 3 del d.P.R. n. 275/'99, che rappresenta il precipitato dei passaggi decisionali di tutti gli attori organizzativi: dirigente scolastico, collegio dei docenti, consiglio d'istituto. Ma questi stessi soggetti assumono funzioni diverse perché diversi sono i poteri attribuiti a ciascuno: l'indirizzo e il controllo spetta al consiglio d'istituto, il potere tecnico-professionale spetta al collegio dei docenti, il potere gestionale al dirigente scolastico.

Insomma il modello della *nuova governance interna* richiede il passaggio culturale dal modello partecipativo degli anni '70 fatto di cogestione e di corresponsabilità a fronte di obiettivi fissati centralmente dal Ministero, al modello partecipativo basato sulla responsabilità specifica dei singoli organi in ordine a scelte da effettuare negli spazi decisionali lasciati alle scelte delle scuole.

La denominazione "Piano dell'offerta formativa" esplicita la volontà del legislatore di dare concretezza alla funzione progettuale e programmatica della scuola, attraverso un documento rivolto all'utenza, che comprende anche i caratteri della rendicontabilità sociale dell'istruzione. Infatti, le scelte progettuali contenute nel POF rappresentano in modo significativo *la capacità di innovazione* della scuola, ovvero dei suoi organi decisionali, ciascuno con la propria responsabilità: il consiglio d'istituto che fa le scelte politiche generali sulla base dei bisogni dell'utenza, il collegio dei docenti che dà loro concretezza pedagogica e didattica, il capo d'istituto che gestisce processi e risorse in modo strategico, conciliando il piano organizzativo con quello amministrativo e finanziario.

Il dirigente scolastico come figura motrice della governane interna

Se, per un attimo, fissiamo lo sguardo sul profilo professionale del dirigente scolastico, così come emerge da numerosi articoli del D.Lgvo n. 165/2001, possiamo capire come esso sia la “figura motrice” della governance di scuola, in quanto gli viene richiesto di:

- attivare, costantemente, i processi innovativi;
- dare forma allo sviluppo organizzativo della scuola;
- assumere la funzione di leadership pedagogica della scuola;
- interloquire in modo cooperativo con il territorio.

È interessante notare come la mission descritta, per compiersi, debba essere accompagnata da uno stile dirigenziale non gerarchico, mirato alla condivisione e alla partecipazione alle decisioni, basato più sul potere della relazione che sul potere di posizione, insieme manageriale e leaderistico.

Non dimentichiamo, infatti, che la presenza degli organi collegiali pone in posizione di equiordinazione la dirigenza scolastica nei confronti dei due organi collegiali della scuola. Ciò comporta, di conseguenza, la necessità di una continua azione di mediazione e coordinamento del dirigente scolastico, che rappresenta ancora il terminale del processo decisionale, ma non più in senso verticale e gerarchico, bensì in senso orizzontale, come nodo di una rete già esistente sul piano normativo, ma da configurare, alimentare e far crescere sul piano organizzativo.

Appare evidente, dunque, come il governo di questo complesso modello di governance chiede di essere gestito principalmente dal dirigente, che è chiamato indubbiamente ad utilizzare il potere della relazione e della leadership e le competenze manageriali, ma anche strumenti formali quali atti di indirizzo, note esplicative, direttive. Poiché l’uso di questi strumenti è ancora poco recepito dalla gestione dirigenziale, occorre riflettere sulla *opportunità di fissare in documenti il processo di formazione del processo decisionale*, di cui il dirigente è responsabile come input e come output. Non si tratta di una formalizzazione burocratica, inutile e ridondante, ma di atti di gestione trasparente e professionale.

Ma non si può dimenticare che nella scuola il livello decisionale più rilevante sia quello inerente l’ambito didattico-formativo, affidato alle decisioni collegiali ed individuali degli insegnanti. Ma questo intreccio decisionale, presenta profili ancora molto confusi per quanto attiene la trasparenza, la libertà di insegnamento, il rapporto tra le decisioni individuali e quelle collegiali. Dunque, il collegio dei docenti resta il soggetto con la funzione più nevralgica e più complessa, dai confini sfrangiati e mobili perché il POF è, in definitiva, lo specchio delle competenze professionali dei docenti, della loro capacità e volontà di mettersi in gioco dentro il progetto della propria scuola.

Questi aspetti problematici sono tutti presenti dentro il POF, sia nei contenuti che, soprattutto, nella struttura che stenta a configurare concretamente il servizio offerto, non soltanto in termini di dichiarazioni, quanto in termini di azioni realizzative, di monitoraggio e di valutazione continua. Questi stessi aspetti, molto spesso, interferiscono e/o collidono con i poteri decisionali degli altri due soggetti: dirigente scolastico e consiglio d’istituto.

Ma la complessità organizzativa del POF richiede necessariamente il supporto formale della contrattazione integrativa d’istituto poiché si tratta di funzioni che impegnano i soggetti oltre il proprio orario obbligatorio di servizio.

Il contratto d’istituto – frutto della negoziazione tra la Rappresentanza Sindacale Unitaria (RSU) e il dirigente scolastico – è l’espressione di un accordo tra le parti, ma all’interno della scuola rappresenta anche un accordo molto forte sulla politica della scuola, perché le risorse finanziarie debbono essere finalizzate alla realizzazione del POF, valorizzando contemporaneamente le risorse umane a disposi-

zione. Emerge, con grande rilevanza, la correlazione tra la capacità gestionale del dirigente e i risultati negoziali della contrattazione, perché il rapporto RSU/dirigente scolastico richiede concertazione continua e, dunque, governance concreta.

La gestione finanziaria delle istituzioni scolastiche rappresenta, nella complessità decisionale, il processo conclusivo dell'attività programmatica, sottoposto alle pressioni di una realtà difficile da piegare. La gestione finanziaria non è certamente la governance, ma attraverso i processi che la sostengono ne emerge il modello.

Il regolamento di contabilità è stato approvato con decreto interministeriale 01.02.2001, n. 44. Il nuovo regolamento contabile risente fortemente anche delle innovazioni introdotte dal D.Lgvo. 30 marzo 2001, n. 165, che ha fissato i principi generali che debbono essere osservati da tutte le pubbliche amministrazioni.

Ogni amministrazione deve ispirare la propria organizzazione ai criteri di funzionalità, rispetto ai compiti fissati nella programmazione, che si è data. Nascono nuovi principi, rilevanti sotto l'aspetto organizzativo:

- gli organi politici di vertice definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite (comma 1, articolo 4, d.lgs. 165/2001);

- ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e di controllo. Essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati. In sintesi, le amministrazioni pubbliche devono adeguare i loro ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo da un lato e gestione dall'altro (comma 2, articolo 4, d. lgs. 165/2001).

Il principio della distinzione tra indirizzo e controllo da un lato e gestione dall'altro (comma 2, art. 4 dlgs. 165/2001) comporta un inevitabile cambiamento delle facoltà amministrative del consiglio di istituto e del capo di istituto, necessariamente preso in considerazione dal nuovo regolamento di contabilità.

Se il consiglio d'istituto (organo politico di indirizzo) è deputato a definire gli obiettivi e i programmi da attuare, al dirigente scolastico spetta la gestione finanziaria, amministrativa della scuola e l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Al dirigente sono riconosciuti autonomi poteri di spesa, d'organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, in sintonia con quanto sancito dal comma 2, art. 4, d.lgs 165/2001.

Conseguentemente, lo stesso decreto stabilisce che *“i dirigenti sono responsabili della gestione e dei relativi risultati”*. Pienamente in questa linea, il nuovo contratto della dirigenza scolastica all'art. 1, comma 3 prevede che il dirigente eserciti le proprie funzioni, con l'autonomia, le competenze e le responsabilità, definite dal d.lgs. 165/01 e dalle altre norme di legge, regolamentari e contrattuali in materia.

In sintesi, il consiglio d'istituto adotta/delibera la pianificazione annuale del POF, con cui fissa gli obiettivi. Delibera anche il programma annuale, vale a dire la pianificazione finanziaria del POF. Il dirigente scolastico raggiunge gli obiettivi fissati nei due documenti attraverso l'attività gestionale, di cui la contrattazione d'istituto è uno degli strumenti più significativi.

Pertanto, si modifica anche l'organizzazione scolastica e viene rivalutata la necessità di coordinare e integrare tutti gli aspetti e i soggetti della scuola (docenti, ma anche amministrativi), per garantire le risorse finanziarie ed umane, strumentali al POF.

Nella scuola autonoma al dirigente scolastico è attribuita la responsabilità nell'instaurare e gestire i rapporti interni alla scuola, ma anche con gli enti locali e le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche presenti sul territorio nel quale la scuola si colloca ed interagisce. Inoltre, deve assicurare la

gestione unitaria dell'istituzione scolastica, finalizzandola all'obiettivo della qualità dei servizi offerti, predisponendo gli strumenti attuativi del piano dell'offerta formativa ed organizzando l'attività secondo criteri di efficienza ed efficacia formative. Gli spetta la gestione finanziaria ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, d'organizzazione delle risorse umane e di controllo.

E, tuttavia, poiché la posizione dirigenziale, come abbiamo visto, non consente ex-lege l'imposizione né delle proprie decisioni né dei propri punti di vista, di fatti chiede che si costruisca la governance lungo il diametro della leadership diffusa.