

La riforma del sistema scolastico italiano tra “centralismo” e “decentralizzazione”

1. Introduzione al tema: i processi di decentralizzazione e di autonomia del sistema scolastico sono faticosamente ripartiti. Occorre non ripetere gli errori commessi	2
2. Assetti istituzionali e riforma del sistema scolastico: le consapevolezze da cui partire	5
3. L'autonomia delle scuole si regge solo all'interno di un “sistema” di autonomie	8
4. Le condizioni: b) il sistema “autonomistico” locale	9
5. Le condizioni: a) la ridefinizione del ruolo dello Stato	15
6. Conclusioni	16

¹ Professore ordinario di Diritto costituzionale e di Diritto regionale, Università degli studi di Torino

1. Introduzione al tema: i processi di decentralizzazione e di autonomia del sistema scolastico sono faticosamente ripartiti. Occorre non ripetere gli errori commessi

A sette anni dalla revisione costituzionale del 2001 che, come noto, ha attribuito alle Regioni la materia dell'istruzione come competenza concorrente (nell'ambito delle norme generali e dei principi fondamentali) e la materia della istruzione e formazione professionale come competenza esclusiva (limitata dolo dalla definizione del LEP) solo ora si intravedono i primi passi verso un'attuazione di tale normativa costituzionale.

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.²

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 -

²Nel 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 gradualità 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".

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 è fondamentale che il percorso continui attraverso la ridefinizione, all'interno di questo scenario, degli assetti istituzionali, nonché della 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 all'interno di questo scenario, evitando di ripercorrere gli errori che hanno largamente (e non sempre positivamente) influenzato gli esiti sperati della riforma Bassanini.

L'errore più rilevante è stato quello di non prendere sul serio l'impianto fortemente autonomistico introdotto da quella legge, cioè l'idea che la decentralizzazione del sistema non può che passare attraverso il rafforzamento contestuale di un "sistema" di autonomie.

Il solo passaggio di competenze dallo Stato alle istituzioni scolastiche non produce un sistema di autonomie; il solo passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni non sortisce un sistema di autonomie.....al contrario è semplicemente il passaggio burocratico di un certo numero di competenze da un ente all'altro. Un sistema di autonomie è l'esito di uno Stato che in primo luogo trasforma se stesso, che smantella l'organizzazione burocratica dei suoi Ministeri trasformandoli in centri funzionali. Un sistema di autonomie è un sistema in cui i destinatari di competenze e funzioni si concepiscono come enti responsabili del funzionamento del sistema nel suo complesso. E' questo

il significato dell'aver introdotto con la legge Bassanini il concetto di istituzione scolastica e in particolare di "istituzione". Come sappiamo non è andata così.

E' stato un errore almeno per tre motivi:

- a) perché non ha consentito di superare 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;
- b) perché, conseguentemente, ha consentito che si perpetuasse una concezione "amministrativa" della scuola in cui prevale la impostazione applicativa (delle circolari) e non si sviluppa la logica dell'autorganizzazione e della responsabilità, proprie dell'autonomia;
- c) perché, infine, ha invertito un processo logico: ha, infatti, postposto la distribuzione delle competenze alla definizione della funzione e degli obiettivi del sistema. Al contrario, la delineazione degli assetti istituzionale dipende dagli obiettivi che si vogliono raggiungere.

Ciò che compete ai vari attori del sistema dipende dagli esiti che si vogliono raggiungere: se non sono chiari gli obiettivi e la direzione in cui si vuole andare la distribuzione delle funzioni tra enti è strumentale ad un disegno ideologico ovvero ad una distribuzione meramente orientata al dato formale legislativo.. Ciò vale soprattutto e a maggior ragione per l'autonomia delle scuole: se non è chiaro a cosa serve l'autonomia delle scuole (l'autonomia per fare cosa?) dove si colloca nel processo di riforma e a quali esigenze deve rispondere ogni provvedimento può essere considerato in maniera relativa perché manca il paragone essenziale: la sua adeguatezza alla realizzazione del fine.

2. Assetti istituzionali e riforma del sistema scolastico: le consapevolezze da cui partire

A che esigenze debbano rispondere oggi i sistemi di istruzione e di formazione professionale, lo ha ben documentato e sintetizzato da tempo N.BOTTANI: “1. assicurare a tutti un accesso libero al sapere e alla conoscenza; 2. Evitare l’appropriazione della conoscenza da parte del mercato; 3. produrre conoscenza”³.

La riforma del sistema di istruzione (qui inteso come complessivamente delle varie forme di istruzione e formazione) è un perno (*rectius* il perno) della costruzione della cittadinanza sociale: gli impianti scolastici del mondo occidentale hanno riflettuto per molto tempo i modelli sorti nel XIX secolo quando i problemi da risolvere erano l’analfabetismo strumentale, la creazione di coscienze nazionali, la formazione al lavoro come mansione ripetitiva. Chi sapeva svolgere un lavoro era garantito per tutta la vita. Oggi non è più così: si può essere costretti a cambiare lavoro più volte nel corso della vita, ovvero si può essere costretti a “inseguire” spazialmente il lavoro: perciò oggi l’istruzione deve essere fattore di crescita (personale e sociale) e fattore di mobilità sociale

L’organizzazione di un sistema scolastico allora va valutata non tanto alla stregua della capacità di distribuire diplomi e certificati giuridicamente riconosciuti ma invece dal punto di vista della “capacità di garantire un insegnamento equo e giusto a tutti”⁴ che abbia un riconoscimento nella società civile ed economica, il mercato.

Da questa prospettiva l’organizzazione del nostro sistema scolastico non merita 10 ma è chiaramente insufficiente, come dimostra l’ultima vicenda resa nota dal Corriere della Sera e dal Sole 24 ore⁵: i diplomati di alcune Regioni risultano avere voti di diplomi superiori alla media nazionale, ma nel contempo provengono proprio da quelle Regioni in cui i dati OCSE PISA sulle abilità e competenze dei 15enni risultano peggiori. Ennesima riprova di un sistema che non lesina titoli giuridicamente riconosciuti, senza preoccuparsi di garantire un insegnamento che costituisca fattore di reale crescita personale e di mobilità sociale.

Vi sono altre riflessioni che riguardano il nostro sistema e che ci dicono del grave ritardo in cui ci troviamo:

³ N.Bottani, Conclusioni in N.Bottani e L. Benadusi (a cura di), Uguaglianza e equità nella scuola, Erickson, 2006, 172.

⁴ N.Bottani, ibidem.

⁵ I dati sono stati pubblicati dal Sole 24 ore il 12 ottobre 2008

- la prima è che se per lungo tempo parlare di riforma ha significato soprattutto pensare al rinnovamento dei programmi di insegnamento e a qualche aggiornamento sul piano degli ordinamenti degli studi, oggi parlare di riforma nel senso sopra indicato significa affrontare la dimensione micro e macro organizzativa dell'organizzazione del sistema per collegarlo sempre più strettamente con le esigenze dei cittadini, significa rendere il sistema più equo (nel senso sottolineato più volte da N.BOTTANI e cioè equità nella distribuzione del sapere); significa rendere il sistema più efficace per dare più chance agli studenti (e quindi alle famiglie) e ai docenti; significa ridiscutere le pratiche didattiche, ripensare la formazione dei docenti.
- la seconda è che ormai è a tutti chiaro, e soprattutto agli economisti che la gestione centralizzata dello Stato dei diritti sociali non ha prodotto eguaglianza reale perché le differenze ad oggi, cioè a gestione centralistica sono impressionanti, sia nella distribuzione delle conoscenze scolastiche, sia nella distribuzione delle risorse.

La distribuzione delle conoscenze scolastiche, come ha dimostrato D.CHECCHI,⁶ è influenzata da variabili culturali di cui alcune (come talento dello studente e livello dell'impegno) difficilmente modificabili da un'autorità esterna ed altre (come la dotazione di risorse culturali a livello familiare e la dotazione di risorse culturali a livello di scuola e di territorio circostante) difficilmente modificabili ma compensabili dalla politica scolastica.

Il provenire da famiglie con scarso livello culturale non è dato imm modificabile perché una lungimirante politica di fortificazione dell'educazione degli adulti può modificare il dato di partenza.

Allo stesso modo è modificabile una domanda di lavoro che preferisce i livelli medio-bassi ed è altrettanto modificabile un ritorno medio-basso dell'istruzione dal punto di vista economico.

Ciò che non è modificabile è il talento e l'impegno personale, incompressibili dimensione della diseguaglianza.

La distribuzione delle risorse è ugualmente compensabile dalla politica scolastica poiché i dati ci dicono che le Regioni del Nord investono di più, ma con risorse proprie.

⁶ D.Checchi, Uguaglianza ed equità nel sistema scolastico italiano in N.Bottani e L.Benadusi (a cura di), Uguaglianza ed equità nella scuola cit., 117-118

La gestione centralistica statale, probabilmente perché sovraccarica di compiti e funzioni, non è riuscita a garantire l'unica cosa davvero importante: l'equità nella distribuzione delle conoscenze scolastiche e delle risorse, ovvero mettere tutti in grado di accedere liberamente alle conoscenze scolastiche.

Tali acquisizioni erano già circolanti in Italia agli inizi degli anni Novanta.⁷ Se allora si fosse avviato un discorso serio di riforme implicanti la decentralizzazione non saremmo al punto di oggi, ovvero potremmo essere in questa sede a valutare, come invece faranno i colleghi stranieri, cosa funziona e cosa non funziona delle riforme.

- La terza ed ultima riflessione è che il moto verso la decentralizzazione è considerato da molteplici discipline (economica, giuridica, sociologica ecc.) un punto di sviluppo delle società: il governo delle moderne società complesse non tollera un'eccessiva concentrazione di funzioni e compiti in capo ad un unico livello decisionale e gestionale. Si corrono altrimenti due rischi: il rischio che i sociologi delle istituzioni chiamano sovraccarico di domande al centro del sistema; e il rischio della implosione burocratica del sistema politico-amministrativo. Perciò ormai molti giuristi, economisti, sociologi... si chiedono se visti i risultati piuttosto deludenti non sia ragionevole affiancare ad un approccio dirigista un approccio basato sulla definizione di un ambiente nel quale la funzionalità diventi un'esigenza interna e propria delle singole amministrazioni. Per gli enti territoriali ciò significa rendere più responsabili gli amministratori nei confronti dei cittadini sia per quanto riguarda la gestione, sia per il reperimento delle risorse.

L'implicazione più rilevante è che lo Stato non può più pensare di **indirizzare e insieme gestire l'intero sistema**: la tradizionale struttura burocratica dell'amministrazione scolastica è oggi del tutto inadeguata a reggere le sfide poste dai complessivi processi di riforma autonomistica sopra delineati. Lo Stato deve concentrarsi sulle politiche di sistema vasto (valutazione, redistribuzione) mentre la gestione per essere più efficiente non può che essere decentralizzata. Cito letteralmente dal LIBRO BIANCO: *“si tratta di porre tempestivamente rimedio allo squilibrio che si è creato, rafforzando il ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale, sempre più ritratto dalla gestione”* (pag. 98)

⁷ Vedine la documentazione assai analitica in A. Medina e G. Rossi, Uniformità e squilibri nel servizio scolastico italiano, Il Mulino, Bologna, 1991.

Il ruolo dello Stato, pertanto, non potrà che essere diverso Perché la decentralizzazione del sistema scolastico comportano necessariamente un “diverso” Stato.

Ma non è dal ruolo dello Stato che occorre partire ma dal ruolo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche: l'autonomia può essere virtuosa se inserita in un contesto di autonomie. Altrimenti si riduce ad autoreferenzialità della scuola.

3. L'autonomia delle scuole si regge solo all'interno di un “sistema” di autonomie

Ripartire dall'autonomia 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”, la didattica) 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 questo è importante avere la consapevolezza che l'autonomia delle scuole non può che collocarsi in un sistema di autonomie.

Una autonomia scolastica direttamente legata al Ministero (S.CASSESE) mantiene la struttura verticistica e dirigistica tipica dell'attuale amministrazione e non produce nessun reale giovamento: 12.000 istituti sono troppi e troppo diversificati per essere realmente sostenuti nella loro autonomia

da un unico centro (anche se articolato in USR). Ed anzi come dimostra la storia di dieci anni di autonomia (dal 1997) sono stati sostanzialmente abbandonati a se stessi.

L'autonomia delle scuole, al contrario, già originariamente si collocava all'interno del disegno del c.d. terzo decentramento (la legge Bassanini).

Non si riflette mai a sufficienza su questo dato che invece è la chiave di volta della costruzione del sistema: l'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata concepita all'interno della decentralizzazione e lì trova la sua logica e la sua possibile possibilità di esistenza.

Ed anzi solo così può generare virtuosismi: è ormai dimostrato che in molti Paesi in cui sono state implementate riforme scolastiche di autonomia, la libertà di scelta ha prodotto effetti di segregazione nell'utenza a sfavore dell'utenza svantaggiata. Ed è altrettanto dimostrato che tale effetto negativo può essere corretto da una politica del governo locale in grado di correggere gli squilibri socio-culturali.⁸

Due sono le condizioni per cui un sistema autonomistico nel suo complesso (autonomia delle istituzioni scolastiche e decentralizzazione) funzioni:

- la costruzione di un reale sistema autonomistico locale e di una effettiva *governance* del sistema stesso (e che scongiuri il pericolo neo-centralismo regionale).
- la ridefinizione (e dimagrimento) del ruolo dello Stato;

4. Le condizioni: b) il sistema “autonomistico” locale

Alle Regioni non sono mai state trasferite neppure le funzioni amministrative previste dal d.lgs. 112 del 1998 per la programmazione dell'offerta formativa. Di lì occorre ripartire. Una elencazione (meramente esemplificativa) delle funzioni regionali potrebbe essere:

- programmazione della rete scolastica;

⁸ P.Landri, Autonomia scolastica ed equità in N.Bottani e L.Benadusi (a cura di), Uguaglianza ed equità nella scuola cit., 166.

- provvista di risorse finanziarie e di personale;
- attività amministrativa di controllo e vigilanza dei soggetti a vario titolo coinvolti nel servizio dell'istruzione;
- monitoraggio continuo sull'effettività dell'erogazione del servizio e delle criticità rilevate nell'esperienza, anche sulla base di segnalazioni e di proposte emergenti dai soggetti coinvolti nel settore dell'istruzione;
- determinazione del calendario scolastico;
- erogazione di contributi alle scuole non statali.

Il d.lgs. 112 del 1998, inoltre, menzionava espressamente una serie di compiti da trasferire al sistema degli enti locali territoriali, Comuni e Province, proprio nella logica del sistema scolastico come sistema "decentralizzato".⁹

Il nodo cruciale è, come ovvio, quello delle risorse (umane e finanziarie) ma se non si scioglie questo nodo, i discorsi sulla programmazione sono teorici: non è possibile una programmazione rispondente alle esigenze del territorio nonché una gestione efficiente del servizio istruzione senza poter decidere in merito alla variabile n. 1 e cioè le risorse finanziarie e il personale.

⁹ L'art. 138 prevede, infatti: "Salvo quanto previsto dall'articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
- g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

2. I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

- a) educazione degli adulti;
- b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;
- c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
- d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
- e) interventi perequativi;
- f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute".

Sulle risorse umane la parola definitiva e coerente con il nuovo quadro costituzionale l'ha detta la Corte costituzionale con la sentenza n. 13 del 2004: “ *Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere incorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina.....Avuto dunque riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma, Cost.la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private; né l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza. Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce.*”

- Altro dato rilevante che emerge dalla sentenza della Corte è che la gestione del personale prescinde dall'attuazione del federalismo fiscale, cioè del 119. Quindi le due partite (personale e risorse tributarie) non sono legate: il trasferimento della gestione del personale del resto comporta altre questioni: quella del trasferimento alle Regioni delle risorse con cui oggi lo Stato paga il personale e la questione della contrattazione collettiva. Quanti livelli di contrattazione? Stato-Regioni-Scuole? O Regioni-Scuole?

Il quadro costituzionale consente anche la soluzione più innovativa: passaggio completo alle Regioni, poiché allo Stato, come sappiamo competono Norme generali e Principi fondamentali. L'attuale normativa nazionale (il d.lgs 165 del 2001) privatizza il lavoro pubblico e, dunque, consente che il datore di lavoro nella scuola possa anche non essere lo Stato.

Nel contempo, lo stesso d.lgs fissa la contrattazione del comparto a livello nazionale. Trattandosi di una fonte primaria la sua modifica deve essere effettuata in Parlamento: dunque una eventuale (ma indispensabile se ci sarà il passaggio del personale...) modifica dovrebbe essere proprio quella

concernente il livello della contrattazione, mentre dal punto di vista del “datore” di lavoro non sussiste il problema: già ad oggi e senza modifiche legislative questo può essere spostato dalla titolarità statale.

Il documento approvato dalla Conferenza delle regioni prevede uno sdoppiamento di competenze Stato-Regioni sul punto: dipendenza organica dallo Stato (contrattazione, status, dipendenza...) e funzionale, per la programmazione dalle Regioni. E' chiaro che il problema diventerà quello di riempire di contenuto la dipendenza “funzionale”.

Se questa è collegata alla programmazione mi pare evidente che debba toccare in primo luogo la questione della determinazione degli organici: la determinazione degli organici, infatti, se è collegata alla programmazione (che è regionale) non potrà più essere fatta dal Ministero.

Le altre questioni (chi è il datore di lavoro e dove si colloca la contrattazione) dovrebbero essere risolte di conseguenza, potendo anche andare più in là di quanto oggi prevede il documento approvato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni.

In questo scenario, occorre però garantire le scuole nella selezione degli insegnanti, in coerenza con il loro POF. La Regione datore di lavoro, in altri termini, non può meramente sostituirsi allo Stato con le medesime funzioni, pena la vanificazione dell'autonomia scolastica, oggi garantita a livello costituzionale.

Per cui una volta effettuato il trasferimento del personale (dallo Stato alle Regione) ed istituiti gli Albi regionali, saranno queste ultime a dover garantire alle scuole una provvista di personale coerente con il proprio POF (Quaderno TRELLE).

Qui si innesta la (drammatica vicenda) dello smaltimento del precariato, delle graduatorie e della mobilità interregionale. Lo smaltimento del precariato è drammatico sia per i precari più anziani (che sanno che la loro entrata in ruolo può avvenire ai limiti della pensione), sia per i giovani precari che rischiano di diventare vecchi mentre aspettano il lento avanzare delle graduatorie. La situazione del nostro paese sotto questo profilo è realmente preoccupante. I confronti internazionali ci dicono che il nostro rapporto docenti-studenti è più o meno quasi il doppio della media OCSE: OCSE 5,9 e Italia 9,3 (Fonte: LIBRO BIANCO, pag. 43). Non solo ma l'elevato numero di insegnanti per studente risulta spiegato da altri due dati non insignificanti:

- Un maggior impegno orario in aula degli studenti;
- Un minor impegno orario degli insegnanti
- La modesta dimensione delle classi (Fonte: LIBRO BIANCO pag. 48).

Se non si interverrà a razionalizzare quanto prima questi dati ci troveremo molto presto in una situazione completamente ingestibile: una spesa pubblica per l'istruzione fuori da ogni controllo a fronte di una efficienza del sistema molto bassa.

In questa prospettiva la programmazione regionale potrebbe davvero, se gestita in maniera razionale e attenta ai bisogni reali delle scuole, costituire un passaggio rilevante.

Bisognerebbe, pertanto, operare con una molteplicità di strumenti combinati: certamente quello più efficace sarebbe il passaggio dalla graduatoria all'albo (per innestare una sorta di autoselezione tra persone motivate e non motivate e per evitare eccessive illusioni di collocamento) e il conferimento alle scuole di un budget che consenta la premialità sulla differenziazione di funzioni.

La differenziazione di funzioni deve investire, in primo luogo, la figura del DS e le sue responsabilità. Anche per essi occorrerebbe un albo e la possibilità per le scuole di sceglierli, coerentemente con il proprio POF. Alla Regione, poi, il compito di valutarne i risultati gestionali.

Conseguentemente, la programmazione della rete scolastica dovrebbe procedere secondo una procedura (da dettare nella legge regionale):

1. la Regione con propria legge (concertata secondo le formule previste nello Statuto o da determinare) determina gli obiettivi formativi coerenti con la propria conformazione territoriale e la propria "vocazione"; detta parametri di razionalizzazione della rete e fissa altresì obiettivi da raggiungere attraverso l'offerta formativa (più licei di un certo tipo; più formazione degli adulti....);
2. la Provincia (d'intesa con i DS delle scuole comprese nel bacino) delinea il piano programmatico secondo le linee previste dalla legge regionale;
3. i DS attingono dagli Albi la provvista di personale loro necessaria per il perseguimento del POF.

Sulle risorse finanziarie la parola ora passa all'attuazione del federalismo fiscale., soprattutto con riguardo al finanziamento dei LEP, espressamente previsto come obbligatorio dalla bozza Calderoli.

L'unico modo possibile per attuare il federalismo in Italia, infatti, è risolvere il problema della definizione dei LEP e di come debbano essere coperti, non attraverso la spesa storica ma con il sistema del costo standards (A.TARDIOLA).

La strada da percorrere è stato detto “è obbligata: quantificare i trasferimenti complessivi e le assegnazioni ai singoli enti in base ad una valutazione dei costi oggettivi, escludendo quelli derivati da scelte autonome degli amministratori locali sul livello da offrire ai cittadini e/o sul livello di inefficienza organizzativa e gestionale da essi ritenuto tollerabile”.¹⁰

E' su questo punto, quello della definizione dei LEP e della loro copertura al costo standards che potrebbe valutarsi:

- la capacità degli enti di una gestione più efficiente;
- la capacità dello Stato di varare un piano funzionale di interventi perequativi nel Sud del paese per evitare che il divario tra le due parti del Paese diventi realmente drammatico, nella direzione che veniva peraltro indicata dal LIBRO BIANCO attraverso il PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE SULL'ISTRUZIONE.

Da una indagine OCSE sui sistemi di perequazione operanti in 8 Paesi federali e regionali, tra i quali l'Italia, e su 10 Paesi unitari emerge che nel 2004 l'incidenza sul Pil delle risorse pubbliche destinate alla perequazione era mediamente del 2, 3%. Rispetto a questo valore l'Italia si colloca al 3%, superando Spagna (2,9%) e Germania (2%).¹¹ Il problema, ancora una volta, allora non riguarda l'entità della spesa per la perequazione ma come tali risorse vengono spese.

Il controllo e la vigilanza eserciate dalla Regione, a questo punto, vertono soprattutto sull'efficienza della gestione. Il punto è fondamentale perché se non si tiene sotto controllo la “spesa” e, dunque, l'efficiente gestione da parte del DS dell'erogazione del servizio, il decentramento dell'istruzione potrebbe diventare un mostruoso moltiplicatore della spesa pubblica, visto il numero degli istituti scolastici in Italia. Senza entrare nel “merito” delle scelte educative della scuola, la Regione, però, dovrebbe verificare e controllare, comunque monitorare continuamente la gestione alla luce del fabbisogno standards.

¹⁰ E.Buglione, Un federalismo fiscale per l'accountability: cosa si può riprendere dal ddl del 2007, www.issirfa.cnr.it, 5

¹¹ Ibidem.

5. Le condizioni: a) la ridefinizione del ruolo dello Stato

Le competenze statali “legislative” (norme generali, principi fondamentali e LEP) potrebbero così delinearsi:

- definizione dell'intero impianto del sistema (all'oggi la 53/2003);
- regole uniformi per il reclutamento dei docenti (si sono abolite le SIS e per ora non vi è nulla di concreto su cui ragionare); soprattutto standards nazionali di professionalità che abilitano all'ingresso negli albi;
- legge quadro per la contrattazione (regionale e di scuola) sindacale sul personale;
- valutazione esterna e “indipendente” (d.lgs.....);
- definizione dei LEP che attengono all'esercizio della funzione didattica (apprendimenti minimi; utilizzo tecnologie...): sul punto al momento non vi è nulla, solo riflessioni dottrinali e la ricerca della Fondazione per la scuola (Poggi-Campione);
- individuazione dei LEP connessi all'attuazione del diritto allo studio: anche qui come sopra e con l'annotazione che siccome la competenza sul diritto allo studio è “esclusiva” delle Regioni e la sua attuazione avviene generalmente a livello locale, tale individuazione non può che essere concertata (Conferenza Unificata);
- individuazione e distribuzione risorse: (qui bisogna una volta per tutte passare dalla spesa storica al fabbisogno standards);
- monitoraggio e controllo della spesa e definizione dei “piani di rientro”;
- perequazione (non ripiano debiti)

6. Conclusioni

Questi discorsi, occorre esserne coscienti, si collocano in uno scenario nazionale e internazionale di recessione dell'economia finanziaria (che colpisce l'Italia meno di altri Paesi) e di recessione dell'economia reale (che colpirà l'Italia come gli altri Paesi).

Di qui, oltre che una certa preoccupazione, l'imperativo ad una maggiore responsabilità di tutti per l'impiego delle risorse e l'appello ad una discussione meno ideologica e più orientata al bene comune.