

Il coordinamento settoriale in materia di istruzione in Spagna

Alejandro Tiana Ferrer

Come noto, con la Costituzione spagnola varata nel 1978 si è istituito un nuovo modello di organizzazione territoriale dello Stato che ha assunto la denominazione di *Estado de las Autonomías*. Rispetto al modello precedente di organizzazione statale, centralizzato ed improntato all'uniformità, adottato dal regime franchista sulla scorta di una tradizione storica che potrebbe definirsi napoleonica, la nuova Costituzione prevede una nuova distribuzione territoriale delle competenze nei vari settori della vita pubblica e promuove il trasferimento di talune di esse alle Comunità autonome create dalla Costituzione. La necessità, scaturita da tale processo, di un'articolazione delle politiche settoriali con l'obiettivo di garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini in materia di prestazioni di servizi pubblici, creò nuove esigenze, tra le quali si inserisce il coordinamento territoriale. Nelle pagine seguenti viene presentata la realtà del decentramento in materia di istruzione in Spagna nonché un'analisi delle piste seguite attualmente nell'attuare tale coordinamento.

La realtà del decentramento in materia di istruzione in Spagna

Da vari studi comparati emerge che la Spagna è da annoverarsi tra quei paesi che dispongono di un sistema decentrato di istruzione. Seppur non paragonabile alla situazione estrema del Canada, del Belgio o della Svizzera, che non dispongono neanche di un Ministero statale dell'Istruzione, le competenze in materia di istruzione attribuite all'amministrazione centrale sono più limitate in Spagna rispetto ad alcuni paesi con un sistema federale, come ad esempio il Messico o l'Argentina.

Le Comunità Autonome spagnole godono di ampia discrezionalità in materia di istruzione, tuttavia è necessario precisare il concetto per sapere esattamente a che cosa ci riferiamo quando utilizziamo tale termine.

La Costituzione del 1978 ha gettato le basi per l'attribuzione delle competenze in diverse materie, tra le quali anche l'istruzione. Gli articoli 148 e 149 fissano i limiti di tale attribuzione, indicando

quali competenze spetteranno alle Comunità Autonome e quali invece esclusivamente allo Stato. Tra le competenze delle Comunità, l'unica menzionata con esplicito riferimento all'istruzione è "la promozione della cultura, della ricerca ed eventualmente dell'insegnamento della lingua della Comunità Autonoma." (Costituzione Spagnola, art. 148.1.17.). Peraltro, tra le competenze esclusive dello Stato si annovera una disposizione sui generis, cioè "la regolamentazione delle condizioni generali che garantiscano l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nel compimento dei doveri costituzionali." (CE, art. 149.1.1.) ed una disposizione specifica in merito all'istruzione che consiste nella "regolamentazione delle condizioni per l'ottenimento, il rilascio e l'omologazione di titoli accademici e professionali e norme generali per l'applicazione dell'articolo 27 della Costituzione, al fine di garantire il rispetto degli obblighi della Pubblica Amministrazione in tale materia" (CE, art. 149.1.30). Inoltre allo Stato compete stabilire i principi del regime statutario applicabile ai funzionari pubblici, nella cui categoria rientrano i docenti di ruolo (CE, art. 149.1.19.) e l'elaborazione di statistiche per fini statali, che ovviamente includono quelle relative all'istruzione (CE art. 149.1.31.). Tale articolo stabilisce anche che "le materie non attribuite espressamente allo Stato dalla presente Costituzione potranno essere attribuite alle Comunità Autonome in virtù del rispettivo Statuto" e nel contempo afferma che "la competenza in merito alle materie che non rientrano negli Statuti delle Comunità Autonome spetterà allo Stato, le cui norme prevarranno, in caso di conflitto, su quelle delle Comunità Autonome rispetto a quanto non attribuito alla loro esclusiva competenza (CE, art. 149.3). Questo è il quadro generale nel quale si è sviluppata l'attribuzione delle competenze in materia di istruzione.

Considerata la genericità del testo costituzionale sull'attribuzione delle competenze in materia di istruzione e tenendo conto del fatto che quelle non attribuite alle Comunità Autonome spettano esclusivamente allo Stato, non fa specie che l'elaborazione degli Statuti delle Comunità Autonome, a partire dai primi ad essere varati, vale a dire quello dei Paesi Baschi e della Catalogna, abbia implicato un intenso processo negoziale. Il risultato finale di questo laborioso processo fu un ragionevole compromesso tra la pretesa del potere centrale di ampliare al massimo il proprio campo di intervento ed il desiderio delle Comunità Autonome di esercitare le competenze più ampie possibili in materia di istruzione. La formula inclusa in quasi tutti gli Statuti e non soltanto nei primi approvati, consistette nell'attribuire alla Comunità Autonome la regolamentazione e la gestione dell'insegnamento di ogni ordine e grado, modalità e specialità, fatta salva la competenza dello Stato in merito alla regolamentazione e rilascio dei titoli accademici e professionali, le norme generali di attuazione dell'articolo 27 e l'ispezione per garantirne il rispetto e l'efficacia. Pur con qualche sfumatura, questa è la formula inclusa nei vari Statuti delle Comunità Autonome che illustra in modo generale le competenze dello Stato e delle Comunità Autonome.

Successivamente al 1978, la Legge organica di regolamentazione del diritto all'insegnamento (LODE), attribuì allo Stato le seguenti competenze: a) ordinamento generale del sistema educativo, b) programmazione generale dell'insegnamento ai sensi della legge, c) fissazione dei termini di insegnamento minimo e regolamentazione delle condizioni per l'ottenimento, il rilascio e l'omologazione dei titoli accademici e professionali con validità statale, d) l'ispezione e tutte le competenze volte a garantire il rispetto degli obblighi dei poteri pubblici (LODE, disposizione aggiuntiva 1.2). In realtà, come sottolineato da molti costituzionalisti, alcune competenze attribuite in esclusiva allo Stato non comportano una illimitata capacità di regolamentazione e gestione, bensì si limitano ad approvare le norme generali che successivamente dovranno essere precisate ed attuate da parte delle amministrazioni autonome. Si può quindi affermare che si tratta in buona misura di competenze concorrenti o condivise, visto che non sono esercitate dallo Stato in tutta la loro portata.

Le disposizioni di cui alla Costituzione del 1978, ai vari Statuti delle Comunità Autonome e alla LODE definiscono il modello spagnolo coevo di attribuzione delle competenze in materia di istruzione. Benché continuino a sussistere alcune inevitabili divergenze nell'interpretazione di alcune competenze, in particolare di quelle condivise, si può affermare che la distribuzione delle stesse è ormai consolidata ed ha resistito al trascorrere del tempo. Una delle principali conseguenze di tale modello è da ricercarsi nel fatto che le politiche concrete in merito all'istruzione, così come percepite dal cittadino, sono frutto dello sviluppo di linee direttrici statali e di specifiche politiche delle Comunità Autonome. Di conseguenza in questo contesto appare ancora più evidente la necessità di un coordinamento, poiché è necessario conciliare il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini nel pieno esercizio del diritto all'istruzione, indipendentemente dal loro luogo di residenza, con l'esistenza di due successivi livelli di presa delle decisioni politiche. Come si vedrà in seguito, sono stati posti in essere vari meccanismi per garantire sia il coordinamento, sia la cooperazione territoriale.

E' utile accennare al fatto che il decentramento in materia di istruzione in Spagna non abbraccia in ugual misura tutte le amministrazioni e tutti gli agenti del processo educativo: infatti, se competenze di una certa rilevanza sono state trasferite alle Comunità Autonome, non si può dire altrettanto per quanto attiene al trasferimento di competenze alle provincie, ai comuni e nemmeno agli istituti scolastici. Rispetto a molti altri paesi, colpisce lo scarso livello di responsabilità delle autorità locali in materia di istruzione e ancor di più la scarsa autonomia scolastica, in particolare considerato che si tratta di un fattore collegato alla qualità dell'istruzione, come peraltro evidenziato da tutti gli studi internazionali in materia. Il decentramento nell'istruzione universitaria costituisce un caso a sé stante, visto che la Costituzione stabilisce il principio di autonomia per le università. Si potrebbe

quindi concludere affermando che il sistema di istruzione spagnolo è effettivamente decentrato: tuttavia questo vale soprattutto per la responsabilità di sviluppo e di gestione delle Comunità Autonome e non tanto per la partecipazione di altri livelli amministrativi o al livello scolastico *strictu sensu*.

Il coordinamento attraverso le norme generali e l'alto ispettorato

Come indicato in precedenza, in questo modello di attribuzione delle competenze, il coordinamento si trasforma in un imperativo che viene attuato attraverso vari meccanismi. Il modo classico di procedere consiste nel prevedere nella norma generale che disciplina tutto il sistema educativo l'istituzione di servizi di alto ispettorato che controllino l'applicazione della norma. Si tratta di un meccanismo che ormai in Spagna è consolidato e soddisfacente.

Come accennato nel capitolo precedente, l'esercizio delle competenze attribuite dallo Stato spagnolo in materia di istruzione, prevede un sistema educativo unico a livello nazionale. Benché durante il dibattito in materia di istruzione tenutosi al momento dell'approvazione della LOE si siano levate voci che evocavano il rischio di smembramento del sistema educativo, è certo che una sommaria analisi comparativa pone la Spagna tra i paesi che dispongono di un sistema di istruzione con caratteristiche comuni in tutto lo Stato (a differenza, ad esempio, di paesi come la Germania, la Svizzera, il Canada, gli Stati Uniti, il Regno Unito o il Belgio, per non citare che alcuni tra i casi più rilevanti). La competenza statale nell'emanare le norme generali, alle quali devono attenersi le successive rielaborazioni a livello autonomo, garantisce l'esistenza di un sistema di istruzione unico, che si traduce in elementi molto concreti quali una struttura uniforme di tutte le fasi successive, un nucleo curricolare comune superiore al 55% dei contenuti scolastici nell'istruzione non universitaria e delle linee direttrici comuni per i titoli universitari, un corpo docente statale e condizioni perfettamente omologate per l'ottenimento dei titoli di studio.

La capacità di creare un quadro normativo generale è sfociata nell'approvazione di una serie di leggi che disciplinano l'esercizio del diritto all'istruzione e fissano il quadro di riferimento del sistema educativo, che attualmente si prefigura nel modo seguente: la Legge Organica che disciplina il diritto all'istruzione (LODE), la Legge Organica sull'istruzione (LOE), la Legge Organica sulle qualifiche e sulla formazione professionale (LOCFP) e la Legge Organica sull'università (LOU). Tali norme generali sono state attuate attraverso varie norme statali o altre di carattere autonomo fino al completamento del quadro normativo vigente in materia di istruzione, la cui esistenza

consente di affermare che esiste un unico sistema educativo in Spagna, con alcuni tratti chiaramente individuabili ed alcune variazioni nelle singole Comunità autonome, che concernono in particolare l'organizzazione, il funzionamento e la gestione del sistema.

Benché l'esistenza di una normativa generale comune a livello nazionale non ne garantisca di per sé il coordinamento, ne costituisce il fondamento indispensabile e rappresenta la condizione basilare per la sua realizzazione. L'esistenza di un sistema di istruzione unico garantisce l'esercizio del diritto all'istruzione e l'uguaglianza dei cittadini in un campo così greve di conseguenze sulla loro vita e nel contempo agevola il coordinamento tra le varie amministrazioni.

Tuttavia, la mera esistenza di tale normativa di base risulterebbe insufficiente se non fosse corredata dai meccanismi necessari volti a garantirne la realizzazione. Questo è il ruolo dei servizi di Alto Ispettorato, che sono operativi dall'inizio del processo di trasferimento delle competenze in materia di istruzione alle Comunità Autonome.

L'Alto Ispettorato in materia di istruzione persegue l'obiettivo di “garantire l'attuazione delle competenze ad esso attribuite [dallo Stato] in materia di insegnamento ed il rispetto dei principi e norme costituzionali applicabili nonché delle ulteriori norme di base di cui all'articolo 27 della Costituzione” (LOE, art. 149). Tra queste competenze rientrano la verifica del rispetto dei requisiti stabiliti dallo Stato nell'ordinamento generale del sistema di istruzione, il rispetto delle condizioni per l'ottenimento dei titoli di studio e l'inclusione dell'insegnamento primario nei curricula delle Comunità Autonome, come pure la vigilanza del rispetto delle condizioni di base che garantiscono l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei propri diritti e doveri in materia di istruzione nonché la verifica di compatibilità dell'assegnazione di sovvenzioni e borse di studio con i criteri statali (LOE, art. 150.1).

Come si può constatare, la funzione dell'Alto Ispettorato non è direttamente correlata con il lavoro svolto dai servizi di ispezione educativa (preposti al controllo dei centri scolastici, del corpo insegnante o dei dirigenti scolastici), benché questo distinguo non sia sempre ben compreso dai non addetti ai lavori. Le Comunità Autonome, nell'esercizio delle competenze a loro proprie, sono responsabili a tutto campo di tutti gli aspetti concernenti il normale funzionamento del sistema educativo. All'Alto Ispettorato spetta il controllo sull'attuazione della normativa statale, tuttavia esso non funziona come una sorta di ispezione educativa sovra-comunitaria, simile all'ex Ispezione Centrale del Ministero dell'Istruzione e della Scienza. Anche se si levano voci in favore di un suo intervento diretto nei centri educativi, l'alto ispettorato non dispone della competenza per svolgere tale funzione.

Al fine di svolgere i compiti che gli sono attribuiti, l'Alto Ispettorato dispone di alcuni funzionari in ognuna delle Comunità Autonome: tali funzionari risultano in organico presso le Delegazioni del governo, benché dipendano dal Ministero dell'Istruzione e della Scienza. Parte importante del loro lavoro consiste nell'analisi delle norme in materia di istruzione varate dalle Comunità Autonome, con l'obiettivo di garantirne la compatibilità con la normativa generale dello stato e di approntare i mezzi per richiederne il rispetto qualora si constatassero incongruenze. Inoltre i servizi di alto ispettorato svolgono funzioni di rappresentanza degli interessi educativi dello Stato sul territorio.

L'esistenza di norme di carattere generale e dei servizi di alto ispettorato consente di garantire un primo livello di coordinamento tra le norme dello stato e quelle delle Comunità Autonome che disciplinano il sistema educativo. Oltre a questo organismo che potremmo definire "classico", ne esistono altri di diversa portata e capacità innovativa, che verranno analizzati in seguito.

La conferenza settoriale sull'istruzione come strumento di coordinamento

La Conferenza settoriale sull'istruzione, composta da membri del Ministero dell'Istruzione e della Scienza e dei vari uffici preposti a questo settore nelle varie Comunità Autonome, rappresenta uno dei meccanismi di maggiore utilità ed incisività al fine di garantire il coordinamento delle politiche in materia di istruzione. Si tratta di un organo esistente in tutti i settori che con l'andar del tempo si è trasformato nel foro principale di deliberazione e di coordinamento delle politiche in materia di istruzione.

Il funzionamento della Conferenza settoriale sull'istruzione era già stato previsto dalla LODE nel 1984 inizialmente con l'obiettivo di favorire una discussione sulla programmazione generale dell'insegnamento previamente alle deliberazioni del Consiglio Scolastico Statale in merito a questa materia. In termini alquanto generali si prevedeva anche che la "Conferenza si sarebbe riunita tutte le volte che si ritenesse necessario per garantire il coordinamento della politica in materia di istruzione e lo scambio di informazioni" (LODE, art. 28). Tali disposizioni iniziali sui generis sono andate gradualmente configurandosi con maggiore precisione fino a giungere all'organo complesso e con molteplici compiti che è oggi la Conferenza. Come si evince da tale ampliamento di funzioni assegnate, basti sottolineare che la LOE dispone che "quanto disposto dagli articoli di questa Legge in materia di consultazioni previe delle Comunità Autonome è di competenza della Conferenza Settoriale" (LOE, disposizione aggiuntiva 18), per cui la Conferenza viene ad essere il foro fondamentale di consulenza e dibattito interterritoriale.

La Conferenza settoriale sull'istruzione si è dotata di una struttura funzionale che le consente di esaminare in maniera approfondita e dettagliata le questioni di sua competenza o che le vengono presentate. Così, oltre alle riunioni dell'organo più importante, la Conferenza strictu sensu, esistono varie commissioni, tra cui la Commissione Generale all'Istruzione, composta dai vice-consiglieri dell'istruzione o funzionari di grado equivalente e in pratica agisce come un foro permanente di discussione e cooperazione tra il Ministero e le Comunità Autonome. In questi ultimi anni la Commissione Generale dell'Istruzione, oltre a preparare le riunioni dei Consiglieri, è divenuta un organo fondamentale per il coordinamento delle politiche in materia di istruzione. Le approfondite discussioni condotte in occasione delle recenti riforme legislative, si sono rivelate molto interessanti per la ricerca di accordi in materia di istruzione o quanto meno per riconoscere il disaccordo e cercare vie di possibili soluzioni. Inoltre la Conferenza settoriale è composta da altre commissioni specializzate in questioni concernenti il personale e le risorse umane, gli ordinamenti accademici, la formazione professionale, i programmi educativi europei e le statistiche in materia di istruzione; tali commissioni sono formate dai responsabili ministeriali e delle Comunità Autonome dei singoli settori di competenza. Il buon funzionamento di tali commissioni ed il convogliamento dei risultati raggiunti da ognuna di esse agli organi superiori ne garantisce il coordinamento a livello interno e si è rivelato di grande utilità per lo sviluppo del sistema educativo. Forse l'unico svantaggio consiste nel fatto che il funzionamento, la regolarità delle riunioni ed il dinamismo della Conferenza dipendono in buona misura dalla volontà di coordinamento del Ministero dell'Istruzione e della Scienza, a cui fa capo la segreteria della Conferenza stessa. L'esperienza degli ultimi anni, in particolare a partire dalla conclusione del processo di trasferimento delle competenze in materia di istruzione a quelle Comunità Autonome che ancora non le avevano ricevute, nel corso del 1999 - 2000 è stata valida e fruttuosa e fa sperare che continui ad esserlo anche in futuro.

Benché questa sia stata l'unica conferenza esistente tra il 1985 ed il 2007, la recente riforma parziale della LOU ha creato una Conferenza Generale della Politica Universitaria, composta da funzionari del Ministero dell'Istruzione e della Scienza e dai responsabili per la politica universitaria (LOU, art. 27 bis). Di fatto questa riforma ha significato una divisione dell'ex Consiglio di Coordinamento Universitario (la cui denominazione originaria era "Consiglio delle Università") in due componenti, una che rappresenta specificatamente le università (la cui denominazione è nuovamente Consiglio delle Università) e un'altra che rappresenta le Comunità Autonome (la nuova Conferenza Generale della Politica Universitaria). Considerata la peculiarità dell'organizzazione delle università, che devono ottemperare al criterio dell'autonomia previsto dalla Costituzione, non è strano che questi organi di coordinamento siano leggermente diversi rispetto a quelli esistenti nell'ambito

dell'istruzione non universitaria, tuttavia anch'essi hanno il compito di garantire il coordinamento delle politiche in materia di istruzione.

Nuovi strumenti di coordinamento: obiettivi comuni ed indicatori

I meccanismi menzionati nei paragrafi precedenti sono quelli classici miranti al coordinamento delle politiche in materia di istruzione che in Spagna funzionano ormai da parecchi anni. Si tratta di meccanismi comuni ad altri settori pubblici. Recentemente sono state varate nuove iniziative volte a facilitare il coordinamento delle politiche in materia di istruzione e la cooperazione territoriale dando vita a nuove prospettive.

Il primo di tali meccanismi consiste nel fissare alcuni obiettivi comuni in materia di istruzione e nell'adottare parallelamente procedure che consentono di realizzarne il follow-up. Si tratta di un modello ampiamente collaudato a livello di Unione europea e che è al vaglio nella pratica.

Infatti, l'Unione europea, nel contesto della cosiddetta Strategia di Lisbona, aveva promosso l'adozione di alcuni obiettivi educativi comuni a tutti i paesi membri entro l'orizzonte temporale del 2010. Le prime misure per la realizzazione di tale obiettivo vennero definite dal Consiglio di Lisbona nel 2000, durante il quale si definì che l'obiettivo strategico del 2010 era quello di “diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.”L'anno successivo a Stoccolma vennero definiti tre obiettivi strategici a livello europeo in materia di istruzione, corredati da tredici obiettivi concreti che precisano i precedenti. Nel 2002 a Barcellona vennero individuati i 33 indicatori per valutare la realizzazione di tali obiettivi. Questi accordi preliminari sarebbero stati sostituiti nel 2003 dalla definizione e dal calcolo di cinque punti di riferimento (*benchmarks*) fondamentali e nel 2004 e 2005 si sarebbe preso l'impegno di elaborare delle relazioni congiunte annuali sui progressi nel perseguimento di tali obiettivi, che riprendono in maniera sintetica lo stato di tutta l'Unione e di ognuno dei paesi membri rispetto agli indicatori ed ai punti di riferimento definiti a priori.

Tale modello europeo, che ha il vantaggio di definire alcuni obiettivi politici comuni, nel rispetto dell'autonomia e della capacità decisionale dei paesi coinvolti, risulta molto utile per un sistema educativo decentrato a livello regionale come quello spagnolo. Su questa falsariga, la LOE ha introdotto tale possibilità nella legislazione spagnola, indicando che le “Amministrazioni preposte

all'istruzione potranno concertare la fissazione di criteri ed obiettivi comuni con l'obiettivo di migliorare la qualità del sistema educativo e garantire l'equità" (LOE, art. 7). Lo stesso articolo prevede che la "Conferenza Settoriale all'Educazione promuoverà tale tipo di accordi e verrà informata della loro adozione". Come si può constatare la nuova iniziativa viene ad inserirsi nel lavoro della Conferenza settoriale contribuendo così a rafforzarla.

Al fine dell'applicazione di tale disposizione, il Ministero dell'Istruzione e della Scienza nel 2005 propose alla Conferenza settoriale all'Istruzione di avviare il processo di identificazione degli obiettivi educativi spagnoli per il 2010 e di creare i meccanismi idonei a garantirne il follow-up. Alla fine del 2005 si misero in cantiere i lavori per la realizzazione del progetto.

Al momento della definizione degli obiettivi educativi spagnoli si riconobbe che questi logicamente non potevano discostarsi da quelli fissati a livello europeo, ma neanche rappresentarne una pura replica, in quanto altrimenti il lavoro sarebbe stato superfluo. Inoltre non bisogna dimenticare che gli obiettivi europei dipendono non soltanto dalla prospettiva adottata, bensì anche dalle reali possibilità comparative a livello internazionale. L'Unione europea, per esempio, non ha fissato l'obiettivo di quantificare l'aumento della percentuale di studenti che hanno ottenuto un titolo di studio di scuola media inferiore, tra l'altro poiché alcuni paesi non rilasciano nessun titolo al completamento del ciclo di studi obbligatorio, limitandosi semplicemente ad attestare la conclusione del ciclo di studi. Tuttavia è ovvio che per noi questa è una questione fondamentale, a causa del forte abbandono ed insuccesso scolastico proprio in questa fase del ciclo di studi. Appare logico che gli obiettivi educativi europei (segnatamente i cinque punti di riferimento) siano completati con altri obiettivi propri alla Spagna.

Questa fu la decisione adottata dalla Commissione Generale all'Istruzione al momento di costituire un gruppo di lavoro nel quale fossero rappresentate tutte le Comunità Autonome, al fine di analizzare i possibili obiettivi educativi spagnoli, trasformarli in indicatori, calcolarli, analizzare le misure adottate dalle singole Comunità per raggiungerli ed elaborare una relazione finale. La prima relazione frutto di questo lavoro, che è stata definita da tutti i partecipanti interessante ed arricchente, elaborata nel 2006, è stata presentata alla Conferenza settoriale all'Istruzione all'inizio del 2007. La Conferenza, nell'approvare la relazione, decise di continuare i lavori finalizzati all'elaborazione di relazioni annuali, che devono quantificare la situazione a livello statale ed autonomo rispetto agli indicatori definiti a priori.

Tale modo di procedere rappresenta una considerevole novità nel contesto spagnolo, benché si avvantaggi dell'esperienza maturata a livello europeo. L'elaborazione di relazioni annuali sui

progressi raggiunti, insieme con l'analisi delle politiche adottate e delle buone pratiche messe a punto dalle diverse Comunità Autonome per realizzarli, devono costituire la base di un nuovo stile di coordinamento.

E' pur vero che tale modo di cooperazione era già stato adottato in precedenza con l'approvazione di vari piani di valutazione del sistema educativo e con l'elaborazione di indicatori dell'istruzione, sviluppati dal 1990 dall'attuale Istituto di Valutazione ed dai suoi precursori (Istituto Nazionale di Qualità e Valutazione – INCE, Istituto Nazionale di Valutazione della Qualità del Sistema Educativo – INECSE), tuttavia la decisione che consiste nel non limitarsi semplicemente ai risultati di tali studi bensì di abbracciare un orizzonte più ampio che includa gli obiettivi educativi spagnoli, valutati in base al grado di raggiungimento degli stessi, introduce una nuova prospettiva.

Detto *en passant* tale azione ha costituito la base per lo sviluppo del terzo asse del Programma Nazionale di Riforme (riferito all'aumento ed al miglioramento del capitale umano) elaborato dal governo sulla scorta del Trattato di Lisbona. Rispetto a modelli di semplice enunciazione di obiettivi di coordinamento delle politiche dell'istruzione, l'adozione di obiettivi comuni e la fissazione di indicatori di controllo del loro raggiungimento implica un forte impegno del governo statale e dei governi autonomi e favorisce l'effettivo coordinamento delle politiche in materia di istruzione.

Nuovi strumenti di coordinamento: programmi di cooperazione territoriale

I cosiddetti programmi di cooperazione territoriale costituiscono una ulteriore iniziativa innovativa che è stata lanciata in questi ultimi anni, finalizzata al coordinamento delle politiche in materia di istruzione. Tali programmi sono oggetto di un articolo della LOE che recita: “lo Stato promuoverà programmi di cooperazione territoriale al fine di raggiungere gli obiettivi educativi di carattere generale, rafforzare le competenze di base degli studenti, favorire la conoscenza e l'apprezzamento da parte degli studenti della ricchezza culturale e linguistica delle varie Comunità Autonome e contribuire alla solidarietà interterritoriale e all'equilibrio territoriale eliminando le disuguaglianze” (LOE, art. 9.1). Lo stesso articolo prevede che tali programmi possono essere realizzati tramite accordi tra le amministrazioni partecipanti. Benché la disposizione dei programmi in merito allo sviluppo sia alquanto generica, non vi è dubbio che costituisce un'interessante pista di riflessione.

In previsione di tale sviluppo e addirittura prima dell'effettiva promulgazione della LOE, già dal 2005 sono stati avviati programmi di cooperazione territoriale nel settore dell'istruzione. La procedura prevista era abbastanza semplice: il Ministero dell'Istruzione e della Scienza elabora una prima proposta di programma di applicazione che viene discussa, riveduta ed approvata dalla Commissione Generale all'Istruzione. Con la decisione si accerta che la partecipazione ai singoli programmi adottati avvenga su base volontaria per ognuna delle Comunità Autonome, anche in considerazione del fatto che esiste un certo margine sia di discrezionalità, sia negoziale per adeguare il programma alle peculiarità di ogni Comunità ed alle relative priorità in materia di istruzione. Il finanziamento è a carico di entrambi: il Ministero si accolla il 40% o 50% dei costi totali ed il resto è a carico delle Comunità Autonome. In questo modo si condividono non soltanto l'elaborazione del programma, ma anche i relativi costi operativi. La partecipazione di ogni Comunità Autonoma in ognuno dei programmi viene definita da un accordo firmato dal Ministero dell'Istruzione e della Scienza ed una commissione paritetica ne seguirà l'applicazione.

Le risorse iscritte a bilancio per lo sviluppo di tali programmi sono incluse nell'importante memoria in materia economica elaborata parallelamente all'approvazione parlamentare della LOE. Ai sensi di tale disposizione, nel periodo compreso tra il 2006 ed il 2010 sarà destinato un importo totale aggiuntivo di 7.033 milioni di euro all'applicazione delle misure previste dalla Legge. Circa il 60% di tale importo sarà a carico del Bilancio generale dello Stato ed il 40% sarà a carico dei ministeri delle finanze delle Comunità Autonome: questo rappresenta un considerevole impegno da parte del Governo, se si considera che sul totale di bilancio la spesa pubblica per l'istruzione si attesta al 5%.

Parte considerevole del finanziamento previsto dalla memoria in materia economica sarà destinata all'avvio di programmi di cooperazione territoriale, che svolgono un ruolo di primaria importanza nell'analisi previsionale.

Il perfezionamento della memoria in materia economica della LOE ha dato la possibilità di avviare vari programmi di cooperazione territoriale, tra i quali si segnalano:

- Piano di Rinforzo, Orientamento e Sostegno (PROA) volto ad offrire sostegno agli studenti dell'istruzione obbligatoria di primo e secondo ciclo con necessità di recupero. Il centri che ne hanno beneficiato sono stati 1150 nell' anno scolastico 2006-2007 e si prevede che tale numero sarà di 2500 nell'anno scolastico 2007-2008. Il programma è stato varato nel 2005.
- Internet in Classe, destinato a promuovere l'introduzione e l'utilizzo efficiente delle tecnologie dell'istruzione e la comunicazione nelle classi dei centri di istruzione primaria e secondaria. Il programma così come configurato copre il periodo tra il 2005 ed il 2008.

- Programma di sostegno alle biblioteche scolastiche, destinato a migliorare la dotazione ed il funzionamento delle biblioteche nei centri di istruzione primaria e secondaria. Nel periodo 2005 – 2007 il Ministero dell'Istruzione e della Scienza ha stanziato 43 milioni di euro per questo programma, che si sono aggiunti ad un importo di pari entità stanziato dalle Comunità Autonome.
- Programma di sostegno all'insegnamento e all'apprendimento delle lingue straniere (PALE), volto a migliorare la formazione dei docenti responsabili dell'insegnamento precoce delle lingue straniere e ad aumentare le competenze linguistiche dei docenti in grado di insegnare la propria materia in un lingua straniera. Il programma è stato avviato nel 2006 e ha reso possibile, tra l'altro, soggiorni all'estero per un considerevole numero di docenti come pure la realizzazione di piani di insegnamento bilingue avviati da varie Comunità Autonome.
- Programma di formazione dei docenti sulle novità introdotte dalla LOE: data di inizio – estate 2007.
- Programma di promozione del successo scolastico, destinato in particolare al recupero degli studenti che concludono il ciclo di studi della scuola primaria senza avere acquisito le competenze di base previste né aver raggiunto gli obiettivi di tale ciclo: data di inizio - anno scolastico 2007-2008.
- Programma di contrasto all'abbandono scolastico precoce, mirante a lanciare iniziative destinate a ridurre l'elevato tasso di abbandono scolastico a partire dai 16 anni di età da parte di studenti che non hanno conseguito né un diploma di scuola superiore, né un titolo di formazione professionale: data di inizio – anno scolastico 2007-2008.

Anche se come indicato in precedenza si tratta di programmi volontari, è necessario sottolineare che nessuna delle Comunità Autonome ha declinato l'invito alla partecipazione ai programmi e questo depone a favore dell'interesse suscitato dagli stessi. Inoltre non bisogna dimenticare che si tratta di settori nei quali le Comunità Autonome hanno competenze proprie e di conseguenza lo Stato non potrà imporre loro di attuare tali programmi.

Evitare il modo di procedere impositivo che difficilmente sortisce risultati positivi, e scegliendo un approccio di cooperazione, condiviso e volontario circa l'applicazione dei programmi consente di unire le volontà e gli sfruttare meglio gli sforzi.

Non è superfluo evidenziare che questo modello di applicazione è simile allo sviluppo adottato in vari paesi con una struttura federale, nei quali il potere centrale promuove simili procedure. E' noto il caso degli Stati Uniti, dove il governo mette a punto con gli stati anche i cosiddetti programmi

federali in materia di istruzione. Con caratteristiche leggermente differenti, e tuttavia basati sullo stesso principio, sono i programmi educativi europei, promossi dalla Commissione ed ai quali partecipano i paesi membri dell'Unione. L'esperienza accumulata in questo settore risulta utile ed interessante al momento di varare i programmi spagnoli di cooperazione internazionale.

A guisa di conclusione

Per concludere, qualche riflessione generale in merito alle piste seguite per rafforzare il coordinamento delle politiche in materia di istruzione e cooperazione territoriale. Come posto in luce, la necessità di un coordinamento, costantemente presente in un sistema educativo come quello spagnolo, è andata aumentando alla fine del processo di trasferimento di competenze alle Comunità Autonome che ancora non esercitavano tali competenze. Se il modello costituzionale di attribuzione delle competenze aveva previsto già dall'inizio tale necessità, a partire dal 2000 questa esigenza è diventata più evidente.

I meccanismi tradizionali di coordinamento, come l'elaborazione di una normativa comune ed il controllo della sua applicazione rappresentano la *conditio sine qua non* per poter parlare di coordinamento, e tuttavia non sono sufficienti a garantirla. Un meccanismo che funziona da molto tempo perseguendo sempre lo stesso obiettivo è la Conferenza Settoriale all'Istruzione che, con il passar del tempo, non si è solamente limitata a convocare riunioni dei Ministri dell'Istruzione e dei Consiglieri delle Comunità Autonome, ma si è posta come un organismo più complesso e come foro di discussione, consulenza e concertazione delle politiche in materia di istruzione. Si tratta indubbiamente di uno dei meccanismi più potenti di cui disponiamo e di conseguenza deve essere trattato con il rispetto che si conviene.

Ma oltre a garantire il funzionamento efficiente e costruttivo di questi meccanismi tradizionali, che indubbiamente sono molto importanti, ci troviamo in una fase idonea per esplorare nuovi modi di coordinamento.

Anche se l'esperienza acquisita nel fissare gli obiettivi educativi comuni ed i relativi meccanismi di follow-up da un lato e i programmi di cooperazione territoriale dall'altro, risulta ancora insufficiente, non vi è dubbio che entrambe le iniziative aprono prospettive promettenti. Lo sviluppo di questo nuovo modello di cooperazione e coordinamento può costituire un corollario dei meccanismi più tradizionali e consentire una concertazione delle politiche in materia di istruzione

sulla base delle reali necessità delle Comunità Autonome e degli obiettivi fissati dallo Stato. Gli anni a venire ci permetteranno di valutare con maggiore rigore queste nuove possibilità che si vanno delineando.