



# Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

## Profilo sintetico dell'Associazione

TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo - è una Associazione non profit e ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'Education (educazione, istruzione, formazione iniziale e permanente) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. Attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati offre un servizio all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale. Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi.

In particolare si pone come "ponte" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

L'Associazione è rigidamente apartitica e agovernativa: la peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno oggi bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche del presente. I Soci Fondatori sono garanti di questo impegno.

Il presidente, Attilio Oliva, è il promotore dell'iniziativa e il coordinatore delle attività e delle ricerche. Chairman del Forum degli esperti è Thomas J. Alexander, per dieci anni massimo responsabile dell'OCSE per Education e Sanità.

Il Forum delle personalità e degli esperti è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti e dei contributi di Eminent Advisor (politici, direttori di media, rappresentanti di enti e istituzioni nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

## Temi strategici

L'Associazione si propone di affrontare ogni anno uno o due temi strategici di grande respiro (i Quaderni) che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

## Temi di attualità

L'Associazione prevede inoltre attività dedicate a particolari temi di attualità. Su questi temi vengono organizzati Seminari internazionali, si producono Ricerche (anche in collaborazione con altri Enti), si organizzano confronti fra le personalità che compongono il Forum.

## Diffusione degli elaborati

Per ogni tipo di attività si prevede la pubblicazione degli elaborati in specifiche collane dedicate ("Seminari", "Ricerche", "Dibattiti", etc.) diffuse gratuitamente (da 5.000 fino a 20.000 copie, sulla base di mailing lists "mirate" e/o su richiesta nei limiti delle disponibilità). Gli elaborati si trovano anche sul sito [www.associazionetreelle.it](http://www.associazionetreelle.it).

## Enti sostenitori

L'attività dell'Associazione è finanziariamente sostenuta da più Fondazioni italiane di origine bancaria che, coerentemente ai loro scopi istituzionali, decidono erogazioni a sostegno di progetti o dell'attività istituzionale: dalla sua costituzione ad oggi, l'Associazione ha ottenuto contributi dalla Compagnia di San Paolo di Torino, dalla Fondazione della Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, dalla Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena, dalla Fondazione Pietro Manodori di Reggio Emilia, Fondazione Cassa di Risparmio di Roma.

## **Chi fa parte dell'Associazione**

### *Presidente*

Attilio Oliva

### *Chairman del Forum*

Thomas J. Alexander

### *Comitato Operativo del Forum*

Thomas J. Alexander, Dario Antiseri, Carlo Callieri, Carlo Dell'Aringa,  
Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Domenico Fisichella,  
Attilio Oliva, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo.

### *Forum delle personalità e degli esperti*

Thomas J. Alexander, Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri,  
Federico Butera, Carlo Callieri, Aldo Casali, Lorenzo Caselli,  
Sabino Cassese, Elio Catania, Alessandro Cavalli, Innocenzo Cipolletta,  
Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita,  
Umberto Eco, Luciano Guerzoni, Mario Lodi, Roberto Maragliano,  
Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo, Sergio Romano,  
Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta,  
Umberto Veronesi.

### *Eminent Advisor dell'Associazione*

Tommaso Agasisti, Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla,  
Enzo Carra, Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara,  
Domenico Fisichella, Silvio Fortuna, Franco Frattini, Stefania Fustagni,  
Lia Ghisani, Lucio Guasti, Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia,  
Luciano Modica, Gina Nieri, Andrea Ranieri, Giorgio Rembado, Gian Felice Rocca,  
Carlo Rossella, Fabio Roversi Monaco, Marcello Sorgi, Piero Tosi,  
Giovanni Trainito, Giuseppe Valditara, Benedetto Vertecchi, Vincenzo Zani.

### *Assemblea dei Soci garanti*

Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi, Luigi Maramotti,  
Pietro Marzotto, Attilio Oliva, Marco Tronchetti Provera  
(*Segretario Assemblea*: Guido Alpa).

### *Collegio dei revisori*

Giuseppe Lombardo (*presidente*), Vittorio Afferni, Michele Dassio.

### *Collaboratori e Assistenti*

Paola Frezza, Osvaldo Pavese, Maria Teresa Siniscalco

# Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo

## **Mission**

La Fondazione per la Scuola è un ente strumentale della Compagnia di San Paolo, che opera con la finalità di sostenere gli istituti scolastici nella transizione all'autonomia scolastica. Attiva dal 2001, la Fondazione si propone pertanto come una struttura operativa specificamente dedicata a "lavorare con le scuole" per promuovere una migliore qualità dell'istruzione, con particolare attenzione ai cambiamenti introdotti dalla normativa sull'autonomia. L'azione della Fondazione poggia sul convincimento che le riforme in atto costituiscono una sfida importante per il sistema scolastico italiano: esse richiedono alle scuole un confronto assiduo con le esigenze del territorio e delle giovani generazioni, per costruire sinergie con le famiglie, gli enti locali, le istituzioni, la comunità in senso lato.

## **Obiettivi**

Secondo il proprio dettato statutario, la Fondazione persegue i seguenti obiettivi:

- facilitare la conoscenza e il trasferimento di valide esperienze innovative, italiane ed estere, anche attraverso una rete di scuole che si arricchisce di anno in anno per numero di istituti partecipanti e contenuto di attività. La Fondazione in tal senso si fa promotrice presso le scuole dell'innovazione dei processi di apprendimento a partire dalle migliori esperienze nazionali ed europee: assumere questo ruolo significa dare vita a circoli virtuosi che consentano agli istituti di conoscere, acquisire, adattare e utilizzare i metodi e le tecniche altrove sperimentate, individuando buone pratiche, facilitandone la contestualizzazione e promuovendone l'implementazione. La Fondazione per la Scuola intende quindi costituirsi come snodo tra esperienze straniere e italiane, favorendone la disseminazione sul territorio nazionale e sostenendo l'adeguamento del sistema di istruzione ai migliori parametri europei;
- diffondere cultura sull'Europa, le sue istituzioni, iniziative e progetti comunitari e favorire l'educazione alla democrazia e alla cittadinanza europea. Attraverso programmi di valorizzazione del patrimonio culturale, partecipazione attiva alla vita sociale e sensibilizzazione alle trasformazioni in atto a livello internazionale, la Fondazione sostiene l'impegno degli istituti a costruire negli allievi, cittadini del futuro, un senso identitario e di appartenenza;
- agire come fondazione al servizio del territorio e delle istituzioni locali e regionali, in particolar modo sui temi del diritto allo studio, dell'inclusione scolastica e del contrasto alla dispersione, soprattutto nelle aree in cui la Fondazione maggiormente opera. La Fondazione per la Scuola si prefigge di sostenere il sistema educativo nel suo compito primario di promuovere la crescita culturale, umana e sociale delle nuove generazioni, affinché ciascuno studente possa esprimere al meglio le proprie potenzialità.

## **Strategie operative**

L'intervento della Fondazione si declina nell'affiancarsi al lavoro quotidiano degli istituti, impegnati nella transizione al nuovo contesto operativo. Attraverso concorsi, iniziative didattiche, interventi di informazione e formazione per i docenti, la Fondazione vuole stimolare la progettualità delle scuole e potenziare la professionalità degli operatori che in esse lavorano. Parallelamente alla propria attività operativa, la Fondazione ha avviato un programma di ricerche con l'obiettivo di acquisire e diffondere conoscenza sulla realtà della scuola e dell'insegnamento nel nuovo contesto normativo.

## **Destinatari e interlocutori**

Destinatari degli interventi della Fondazione per la Scuola sono innanzitutto le istituzioni scolastiche: è infatti nella collaborazione assidua con dirigenti e insegnanti, impegnati e motivati a costruire un sistema educativo di qualità, che si concretizza l'intervento della Fondazione. Gli attori del mondo scolastico sono quindi i beneficiari diretti dell'azione della Fondazione: far

parte di una rete di scuole, essere inseriti in progetti che prevedono il coinvolgimento di più partner istituzionali, partecipare a eventi formativi e di aggiornamento professionale. Fruttori di queste iniziative, seppure in forma più indiretta, rimangono in ogni caso gli studenti. Per favorire la collaborazione tra le istituzioni, la Fondazione guarda inoltre agli Uffici scolastici regionali come referenti privilegiati, per la loro funzione di "focal point" tra le scuole autonome, gli enti regionali e locali, il territorio con le sue istanze di modernizzazione e di sviluppo e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

### **Pubblicazioni**

La Fondazione per la Scuola pubblica nella sua collana "I Quaderni" i rapporti delle ricerche e degli studi condotti e i materiali di studio e lavoro più significativi, prodotti nell'ambito dei propri interventi operativi. Sono stati finora editi i seguenti titoli:

- SCUOLA E FORMAZIONE. Ipotesi, progetti, percorsi: il ruolo degli Enti Locali.
- LA DEFINIZIONE DEL POF. Il Piano dell'Offerta Formativa: le attività e i processi.
- LOTTA ALLA DISPERSIONE E ORIENTAMENTO. Che cosa c'è di nuovo nelle grandi città europee.
- L'ISTRUZIONE E FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE (IFTS). L'esperienza di Liguria e Piemonte.
- GESTIRE L'AUTONOMIA SCOLASTICA. Idee e strumenti per realizzare il POF.
- L'EUROPA CHE VIVIAMO. La conoscenza e la percezione dell'Europa da parte degli studenti italiani.
- ESPERIENZE DI ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO. Interventi integrati per lo sviluppo locale.
- CRESCERE A SCUOLA. Il profilo degli studenti italiani.
- CITTÀ EDUCATIVA. Limiti e potenzialità.
- L'EUROPA CHE VIVIAMO. Una seconda indagine su conoscenza e percezione dell'Europa fra gli studenti.

La Fondazione predispone anche una newsletter elettronica, attraverso cui diffonde informazioni sulla propria attività e sul mondo della scuola. L'iscrizione alla newsletter può essere effettuata sul sito Internet [www.fondazione scuola.it](http://www.fondazione scuola.it).

La Fondazione ha inoltre curato il volume "Insegnare la storia contemporanea in Europa", pubblicato nella collana "I percorsi" della casa editrice Il Mulino.

### **Chi fa parte della Fondazione**

Presidente della Fondazione è Lorenzo Caselli, Professore ordinario di Economia e Gestione dell'Impresa presso l'Università di Genova e membro del Comitato di Gestione della Compagnia di San Paolo.

Il Consiglio Direttivo della Fondazione per la Scuola è composto da: Piero Bianucci, pubblicista, cura numerose iniziative scientifiche e coordina il progetto *Science Center* di Torino; Valter Boero, Professore associato di Chimica del suolo presso l'Università di Torino, Presidente dell'OE-GIAPEC (Organisation Européenne du Groupement international des Associations de Parents d'Elève de l'Enseignement Catholique) e membro del Consiglio di Amministrazione dell'EPA (European Parent Association); Flavio Brugnoli, Responsabile dell'Area Ricerca-Istruzione-Sanità e del Coordinamento delle attività istituzionali della Compagnia di San Paolo; Alessandro Cavalli, Professore ordinario di Sociologia all'Università di Pavia; Giorgio Chiosso, Professore ordinario di Storia dell'Educazione e Presidente del Consiglio di corso di studi in Scienze dell'Educazione all'Università di Torino; Giancarlo Lombardi, già Ministro della Pubblica Istruzione; Attilio Oliva, Presidente dell'"Associazione TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo", Vice Presidente Esecutivo della LUISS Guido Carli, membro del Consiglio Generale della Compagnia di San Paolo; Franco Peretti, Docente di Istituzioni di Diritto Comunitario, esperto di orientamento e formazione professionale; Luisa Ribolzi, Professore ordinario di Sociologia dell'Educazione presso l'Università di Genova.

Direttore è Massimo Coda Spuetta e Segretario è Giorgio Inaudi.

Presidente del Collegio dei Revisori è Lorenzo Ginisio; Revisori effettivi sono Pier Vincenzo Pellegrino e Margherita Spaini. Revisore supplente è Emanuela Barreri.

Collaborano stabilmente con la Fondazione Rosalba Aimò, Francesca Bullio, Simona Cresta, Barbara Daviero, Lara De Bortoli, Claudia Mandrile, Monica Maschio, Ada Re, Vittoria Valvassori.

ASSOCIAZIONE TREEELLE  
PER UNA SOCIETÀ  
DELL' APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO  
VIA INTERIANO, 1  
16124 GENOVA  
TEL. + 39 010 582 221  
FAX + 39 010 5531 301  
[www.associazionetreelle.it](http://www.associazionetreelle.it)  
[info@associazionetreelle.it](mailto:info@associazionetreelle.it)

FONDAZIONE PER LA SCUOLA DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO

CORSO FERRUCCI 3  
10138 TORINO  
TEL. +39 011 4331937  
FAX +39 011 4333135  
[www.fondazione scuola.it](http://www.fondazione scuola.it)  
[fondazione scuola@compagnia.torino.it](mailto:fondazione scuola@compagnia.torino.it)

PRIMA EDIZIONE: MAGGIO 2006  
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA  
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

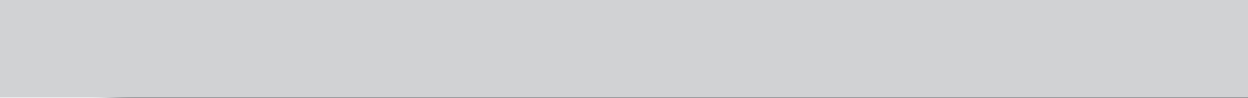
Seminario n. 6

Novembre 2005

# Stato, Regioni, Enti locali e scuola: chi deve fare cosa?

FONDAZIONE PER LA SCUOLA  
DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO

ASSOCIAZIONE TREEILLE





# INDICE

PRESENTAZIONE 11

GUIDA ALLA LETTURA 12

## IL SEMINARIO

Introduzione  
*Attilio Oliva* 13

Saluto  
*Luigi Berlinguer* 15

Relazione su: Chi fa cosa in Europa?  
*Thomas J. Alexander* 18

## INTERVENTI

*Franco Bassanini* 31

*Beniamino Caravita* 39

*Silvia Costa* 43

*Nadia Masini* 47

*Eugenio Massolo* 52

*Luisa Ribolzi* 60

Conclusioni  
*Lorenzo Caselli* 71

## ALLEGATI

Raccolta delle norme relative alla definizione  
dei livelli di governo del sistema dell'istruzione

73

# PRESENTAZIONE

Nel XX secolo la scolarizzazione di massa è stata un obiettivo politico-sociale di grande rilevanza, ma si è persa la sfida della qualità di massa. Perché? Perché la scuola ha cambiato scala, ma non natura e organizzazione.

In proposito, va sottolineato l'intreccio ineluttabile tra persona e organizzazione (insegnanti e organizzazione scolastica). Se è necessario dedicare la massima attenzione al problema del personale scolastico (vedi Quaderno 4 di TreeLLLe, "Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?") è altrettanto essenziale dedicare analoga attenzione alle scuole, alla loro organizzazione e amministrazione, ai dispositivi che regolano l'insegnamento e alle condizioni concrete di lavoro (vedi "Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2004" del Centro "Vittorio Bachelet" della LUISS e della Fondazione per la Scuola). Se si vuole che i docenti possano effettivamente diventare agenti del cambiamento, bisogna cambiare l'organizzazione delle scuole e sciogliere i nodi burocratici che le paralizzano.

Con la L. 59/97 il Parlamento ha approvato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dotandole di personalità giuridica.

Visti gli ostacoli e le difficoltà che si rilevano per il reale decollo dell'autonomia e il notevole grado di ambiguità e incertezza a livello di ingegneria istituzionale (federalismo, devolution, etc.) l'Associazione TreeLLLe e la Fondazione per la Scuola hanno deciso di collaborare e di mettere in cantiere nel corso del 2005 un ciclo di tre seminari internazionali di approfondimento, "Per una scuola autonoma e responsabile".

I seminari toccano tre nodi principali e precisamente:

- primo seminario, "Autonomia organizzativa e finanziaria";
- secondo seminario, "Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability";
- terzo seminario, "Stato, Regioni, Enti locali e scuola: chi deve fare cosa?".

I seminari si svolgono secondo il seguente schema:

- l'autonomia in alcuni paesi europei (con testimonial di Paesi scelti ad hoc);
- cosa prevedono le nostre attuali norme;
- quali sono il grado di implementazione delle stesse e gli ostacoli;
- dibattito su alcune possibili opzioni.

Attilio Oliva

*Presidente Associazione TreeLLLe*

Lorenzo Caselli

*Presidente Fondazione per la Scuola*

# GUIDA ALLA LETTURA

Il volume raccoglie gli Atti del terzo Seminario internazionale sul tema “Stato, Regioni, Enti locali e scuola: chi deve fare cosa?”. Il seminario, organizzato dall’associazione TreeLLLe e dalla Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, si è svolto il 30 novembre 2005 a Roma.

Nella prima parte del volume sono pubblicati l’intervento introduttivo di Attilio Oliva, presidente dell’Associazione TreeLLLe, e la relazione di Thomas Alexander, chairman del Forum di TreeLLLe.

Nelle pagine successive sono inseriti gli interventi di Franco Bassanini, presidente ASTRID, già ministro della Funzione Pubblica; Beniamino Caravita, ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (Università La Sapienza); Silvia Costa, responsabile Istruzione della Conferenza Stato-Regioni; Nadia Masini, Responsabile Istruzione dell’ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani); Eugenio Massolo, del Coordinamento Istruzione dell’UPI (Unione Province Italiane); Luisa Ribolzi, ordinario di Sociologia dell’Educazione (Università di Genova) e una testimonianza di Luigi Berlinguer, già ministro della Pubblica Istruzione.

A conclusione dei lavori del seminario l’intervento di Lorenzo Caselli, presidente della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo.

Nella sezione “Allegati” è stata infine inserita una selezione delle norme vigenti relative alla definizione dei livelli di governo del sistema dell’istruzione.

# IL SEMINARIO

*Attilio Oliva*

*Presidente Associazione TreeLLLe*

## Introduzione

Ricordo che questo è il terzo e ultimo di tre seminari che hanno avuto come filo conduttore “l'autonomia per una scuola responsabile”. Perché l'autonomia? L'autonomia non è un valore esaustivo in sé, è invece termine da ben definire, perché può portare fuori strada molte menti e molti comportamenti. Sia la Fondazione Scuola sia TreeLLLe hanno notoriamente operato un'opzione a favore della crescita e dello sviluppo dell'autonomia della scuola. La Fondazione della Scuola, come è scritto nel suo Statuto, è nata per favorire lo sviluppo dell'autonomia della scuola e intrattiene quindi rapporti diretti di collaborazione con una pluralità di scuole. TreeLLLe, invece, anche attraverso confronti internazionali di modelli organizzativi e didattici avanza proposte ai decisori pubblici. L'anno prossimo il Quaderno di TreeLLLe avrà come titolo “Per una scuola autonoma e responsabile” e si formuleranno proposte concrete.

Questi tre seminari sono la base per queste proposte concrete: abbiamo coinvolto studiosi ed esperti di altri Paesi, abbiamo analizzato il modello tedesco, quello svedese e quello inglese, abbiamo preso spunti e fatto riflessioni; è risultato chiaro che l'autonomia non è un valore in sé, piuttosto uno strumento che serve per gestire meglio organizzazioni e sistemi complessi, come complessa è la società di oggi, la scuola di oggi, fatta di un milione di insegnanti e più di sette milioni di studenti: certamente, con la sanità, uno dei sistemi più complessi da gestire. Paradossalmente è un sistema molto rigido e sostanzialmente fermo: la scuola ha cambiato scala - in termini dimensionali e anche sociali - ma non ha cambiato organizzazione. Chiunque si rende conto immediatamente che qui si sono così accumulati problemi e contraddizioni profonde. Nel primo seminario abbiamo parlato di autonomia didattica, di autonomia organizzativa e di autonomia finanziaria. L'autonomia didattica è oggettivamente elevata nelle nostre scuole; l'autonomia organizzativa lo è molto poco; l'autonomia finanziaria è invece inesistente. Nel secondo seminario ci siamo concentrati su un'autonomia responsabile e

*accountable* (termine difficile a tradursi in italiano, che significa rendicontare, dare conto) e abbiamo verificato che gli organi della scuola, dal preside al consiglio d'istituto, al collegio dei docenti, sono sostanzialmente abbastanza "irresponsabili", nel senso che non si riesce a capire chi ha responsabilità e di cosa: tutti collaborano, tutti partecipano, ma quando si devono prendere decisioni, che già sono ridotte come ambito perché lo Stato decide la maggior parte delle cose, non si capisce bene chi le deve prendere e chi ne è quindi responsabile. Così l'autonomia, dopo essere stata "costituzionalizzata", è di fatto bloccata, non è stata implementata, o peggio, è regredita. E sappiamo anche chi sono i suoi nemici. Principalmente i nemici stanno nell'organizzazione centralizzata dello Stato, nei ministeri, nella burocrazia centrale e periferica - che del tutto prevedibilmente difende i suoi poteri: succede in tutto il mondo, in tutte le situazioni analoghe. A mio avviso c'è un secondo soggetto, ancora più colpevole: il legislatore, quando non implementa le leggi e non ne verifica l'andamento. Il terzo grande nemico è il sindacato che ha, al centro, una sede da cui esercita un potere enorme e che non vuole rischiare di perdere, ma che intelligentemente ha già precostituito attraverso le RSU nella scuola un momento di contrattazione possibile qualora l'autonomia si realizzasse. Il quarto nemico è la cultura prevalente della dipendenza degli attori scolastici, la paura di prendere in mano le proprie responsabilità, di diventare protagonisti. Tutto ciò, beninteso, fatti salvi i tanti presidi e insegnanti che invece la responsabilità se la prendono eccome, a loro rischio e pericolo e senza nessun riconoscimento di merito. Lavorare su questi quattro nemici è duro, e noi, come analizzatori e studiosi, cerchiamo di evidenziare questi problemi ai decisori pubblici, all'opinione pubblica, agli stessi operatori scolastici. Operando attraverso confronti internazionali rileviamo i Paesi che più hanno innovato e che possono essere di stimolo per migliorare l'offerta di istruzione. Questo è il terzo e ultimo seminario; abbiamo invitato esperti, responsabili di governo ai vari livelli e un ex ministro di grande competenza sul tema che oggi trattiamo. Li abbiamo invitati per cercare di mettere a fuoco "chi dovrebbe fare cosa" in questo grande sistema dell'istruzione scolastica, sistema complesso che evidentemente deve essere ben ripensato all'interno di una visione sistemica tra Stato, Regioni - che hanno nuovi poteri - Enti locali e scuole autonome. Anche sugli Enti locali, come avete visto, abbiamo puntato il dito invitando i rappresentanti dell'UPI e dell'ANCI perché è proprio a quel livello, nei Paesi che abbiamo studiato, che si accentrano molte nuove responsabilità relative alla gestione del sistema scuola. Direi che i paesi europei che più hanno innovato a favore dell'autonomia delle scuole lo hanno fatto proprio spostando molte competenze dallo Stato agli Enti locali più che alle Regioni. In questo quadro apriamo i lavori e passo la parola all'amico Caselli, presidente della Fondazione Scuola, che coordinerà il dibattito.

# SALUTO

*Luigi Berlinguer*

*già Ministro dell'Istruzione*

Voglio complimentarmi con TreeLLLe e con la Fondazione per la Scuola per tutte queste iniziative che stanno arricchendo molto l'orizzonte della conoscenza in materia di istruzione e formazione. Sono totalmente d'accordo con l'affermazione fatta da Oliva nella sua introduzione, e cioè che "la scuola ha cambiato scala, ma non organizzazione". Questo è appunto il nocciolo del problema. La nostra società ha oggi un livello medio di reddito e di acculturazione sostanzialmente elevati, ed una struttura economica e sociale evoluta, ma proprio per questo bisognosa di professionalità e di consumi culturali anch'essi elevati e diffusi, non limitati a sole élites. Essa esprime fra l'altro un'esigenza di partecipazione e di autodeterminazione ieri sconosciute, prima ancora che sul fronte politico proprio su quello sociale. È la società dei corpi intermedi associati ed organizzati, delle autonomie sociali, che non tutto delegano all'indirizzo politico. La società delle autonomie sociali ed istituzionali, non più solo nell'ambito dello stato nazionale ma con crescenti elementi di sovranazionalità e globalizzazione. Le autonomie nella cornice dell'Europa.

In questa società la funzione formativa non può più essere calata dall'alto, da strutture centrali burocratiche. Non funziona più, organizzata ed erogata in tal modo "autoritario". Non assicura la creatività necessaria, né la possibilità di essere estesa a tutti, né il successo di tutti. Non garantisce più nemmeno le élites. Per questo motivo l'autonomia scolastica è stata la riforma formativa più importante che abbiamo fatto. Se vogliamo un'istruzione elevata per tutti, il modello inventato dagli ordini monastici nei secoli precedenti e tramandatoci anche attraverso l'intervento dello Stato non funziona più, perché non funziona il sapere solo erogato, occorre partecipazione anche per acquisire e produrre sapere. Questa è la ragione per cui, quando mi sono occupato direttamente di questa materia, ho scelto l'autonomia come primo obiettivo, il più importante e radicale, e l'ho fatto insieme a un amico assai caro, che si occupava della stessa materia su un altro fronte – Franco Bassanini. L'ho voluta realizzare istituzionalmente con un solo articolo di legge. Contemporaneamente abbiamo istituito la dirigenza scolastica, cambiando la natura del capo di istituto, e poi abbiamo finanziato con la 440 (altra legge

breve) il suo decollo, perché non ci si fermasse alla descrizione istituzionale, ma si avviasse un processo concreto. Ancora: abbiamo fatto partire un sistema di valutazione. Infine, non abbiamo mancato di darle riconoscimento costituzionale novellando appunto la Costituzione, dando copertura in Costituzione non solo all'autonomia delle università, ma anche della scuola.

È stato un disegno vero e proprio che resta. Bisogna dire che l'autonomia non era popolare nel mondo degli operatori della scuola, che non erano contenti perché temevano la sparizione dell'ombrello protettivo statale, che ne aveva fatto ahimè dei dipendenti, ma che dava sicurezza. E poi una parte dei ragazzi (una parte soltanto) l'ha interpretato come l'intervento del perfido capitale – e non ho ancora capito che cosa c'entri. Per il bene dell'istruzione bisogna risolutamente attuare quel disegno. Ma non fermarsi lì. Bisogna andare avanti rispetto a quello stesso disegno in forma non autoritaria, che non funziona. Bisogna energicamente sostenere l'autonomia, incoraggiandola, incentivandola, perché non sia una riforma *octroyé*. Non è contraddittorio che si sostenga la spinta dal basso con una determinazione politica energica, forte, dall'alto purché il sostegno promuova partecipazione, affinché si colgano anche i vantaggi materiali dell'autonomia, e le scuole non si sentano totalmente eterodirette.

Il segreto sta nel rendere protagonisti gli insegnanti, i docenti, altrimenti l'autonomia non decolla. In altri Paesi dove gli Enti locali sono Stato, Stato ordinamento ma Stato, perché sono più uniformi che in Italia (da noi, si sa, ci sono almeno due o tre Italie); in altri Paesi, dove la scuola conta molto, in Finlandia, Svezia, Gran Bretagna e così via, la scelta è stata quella di interfacciare le istituzioni scolastiche con il potere locale, con trasferimento forte di potere. Da noi questo deve avvenire con più cautela, ma comunque risolutamente. È un passaggio graduale ma necessario, e tuttavia non basta. Noi dobbiamo trovare il modo per cui gli insegnanti diventino - forse malgrado alcuni di loro - i protagonisti dell'autonomia, trasferendo competenze, capacità di scelta, di decisione; acciocché il sapere non sia più solo erogazione, ma sia progetto di una comunità educante. Nelle elementari con un protagonismo dei bambini più ridotto, ovviamente; nella secondaria con un protagonismo dei ragazzi ben più ampio, diverso. È però in questo concetto di comunità educante che risiede la sostanza dell'autonomia. Una comunità educante che sia in grado di assegnare, di sollecitare, di stimolare, di incentivare un'assunzione di responsabilità nelle decisioni e nelle scelte da parte degli insegnanti. In certo qual modo anche nel curriculum. La critica principale che si trova nel corpo docente su tutte le riforme è che queste vengono sentite come calate dall'alto, il che è in buona misura inevitabile; è altrettanto vero, però, che se gli insegnanti non vengono inseriti in modo anche un po' *osé* nell'auto-organizzazione delle singole scuole e meglio ancora di reti di scuole, di forme di cooperazione interna al sistema, noi non riusciremo a fare riforme e consolidare l'autonomia. E se questo non si fa, non si salva la qualità. Possiamo versare lacrime sui bei tempi andati di quando eravamo liceali beati, che è il *topos* più consueto fra gli *opinion makers* che di questo parlano



sui giornali senza capire niente della scuola di oggi; possiamo lamentare che la qualità si è abbassata; ma non troveremo il bandolo, non ne caveremo niente. L'unica strada è il protagonismo dal basso, anche del corpo insegnante. La storia cammina, ed io sento che bisogna andare decisamente oltre il momento originario dell'autonomia. Ciò che voi state facendo, informando, comparando con gli altri Paesi e studiando l'effettualità dell'introduzione delle riforme qua in Italia, credo che possa essere il contributo migliore per il successo delle riforme.

## RELAZIONE

*Thomas J. Alexander*

*Chairman*

### Chi fa cosa in Europa?

Negli ultimi vent'anni molti paesi europei hanno avviato processi di autonomia scolastica. Nel mio intervento esaminerò come si sono sviluppati questi processi e come l'autonomia si colleghi a migliori risultati degli studenti. Cercherò quindi di trarre conclusioni più generali rispetto a quanto è successo e succede in Europa.

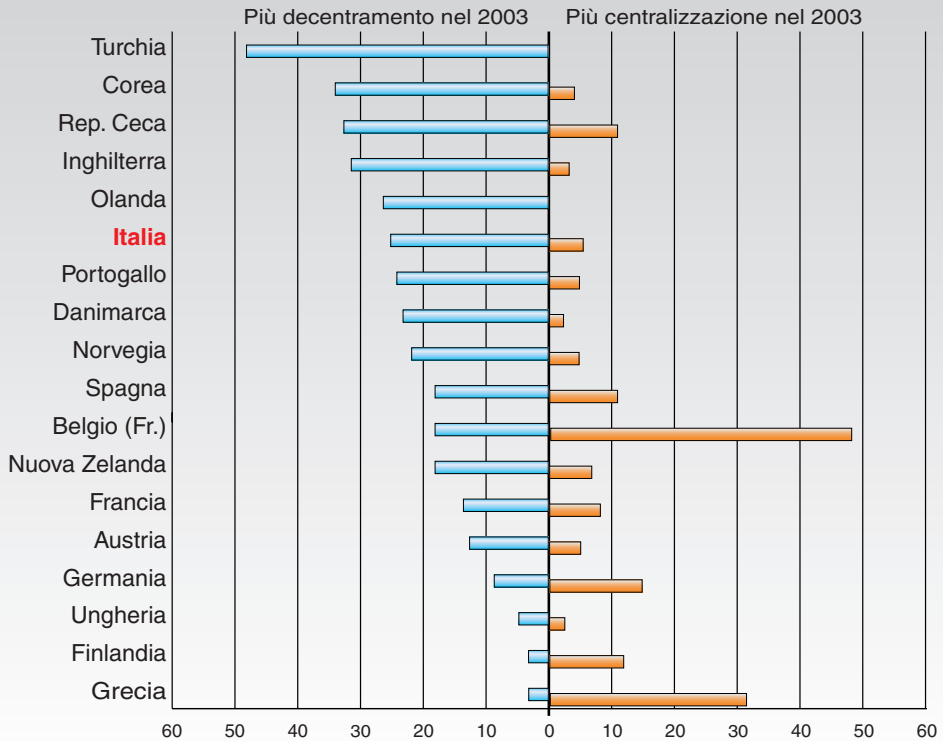
La tendenza verso l'autonomia è iniziata alla fine degli anni Ottanta in alcuni Paesi quali Inghilterra e paesi nordici. Come ricordate, quello era un momento in cui i decisori politici stavano spostando la loro attenzione dall'accesso e dall'uguaglianza delle opportunità alla qualità dell'istruzione generalizzata. A questo scopo, la tendenza fu di attribuire maggiori poteri a coloro che dovevano attuare le decisioni. Poi c'era il desiderio di rispondere meglio alle necessità locali, di offrire i servizi che quelle comunità ricercavano. Inoltre si cercava di limitare le differenze e le discriminazioni sociali nei risultati educativi. L'obiettivo era garantire che tutti gli studenti avessero l'opportunità di ottenere un'istruzione di qualità, ricevendo il massimo aiuto possibile. Questo è lo sfondo su cui Paesi quali Inghilterra, Finlandia e Svezia hanno avviato questo processo più di venti anni fa; è interessante notare che in questi Paesi la grande spinta verso l'autonomia è sopravvissuta ai cambiamenti di governo, e questo fa comprendere quanto fosse sentita dai governi di questi Paesi la necessità di riformare l'istruzione.

Recentemente questo processo ha subito un'accelerazione: molti sono i Paesi che stanno potenziando l'autonomia delle scuole, sempre sulla base di obiettivi prefissati. Come esempio vediamo nella **Figura 1** un confronto fra quello che è successo fra il 1998 e il 2003. Noterete che la tendenza verso il decentramento è estremamente significativa: gran parte dei Paesi nella parte

**Figura 1**

**Centralizzazione e decentramento delle decisioni**

Percentuale delle decisioni relative all'istruzione secondaria inferiore assunte a livello più centralizzato/decentrato nel 2003 rispetto al 1998



FONTE: OCSE 2004

azzurra del grafico sta passando al decentramento. Questa non è un'analisi comparativa: indica lo spostamento della Turchia verso il decentramento in questi cinque anni. Vi sono due eccezioni interessanti: una è la comunità francofona del Belgio, che in realtà ha tentato di ritornare indietro rispetto al decentramento, e questa forse è una delle ragioni dei risultati più negativi degli studenti; la seconda è la Finlandia, dove si assiste a un certo ritorno alla centralizzazione di alcune funzioni. Ciò sembra riflettere la preoccupazione di mantenere una qualità di offerta formativa omogenea in tutte le scuole, mentre con un decentramento di responsabilità molto ampio c'è il rischio che non tutte le scuole possano rispettare gli standard elevati che sono stati fissati.

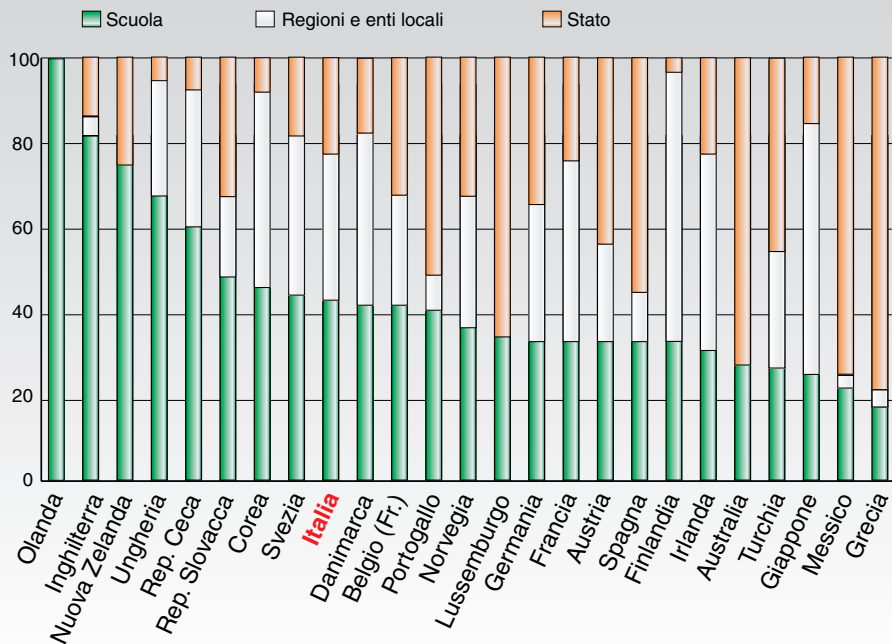
Ora, in tutta Europa esistono diverse tendenze verso l'autonomia. Vediamo come si sono sviluppate.

Il cambiamento nel governo delle scuole ha assunto molte forme, ma una tendenza costante in tutti i paesi europei è una maggiore autonomia e responsabilità per genitori, Enti locali e dirigenti scolastici. Inoltre vi è una sempre maggiore libertà di adattare i contenuti educativi e di variare i curricoli: il curriculum nazionale, naturalmente, è sacrosanto, ma attorno al curriculum nazionale vi è una maggiore libertà di concentrarsi su alcuni elementi che possono essere più rilevanti in un'area di un Paese rispetto ad un'altra. Inoltre è stata attribuita alle scuole la responsabilità di allocare e gestire le risorse, sia umane sia finanziarie. Una delle tendenze principali è proprio quella di responsabilizzare le scuole e i soggetti che nelle scuole prendono le decisioni più funzionali ai loro interessi. Oltre a ciò si nota un sempre maggiore accento sugli standard dell'istruzione e sulla valutazione esterna condotta da agenzie centrali e indipendenti per garantire che il processo venga attuato in modo efficace nella sua interezza e a vantaggio dei soggetti interessati. Inoltre vi è la tendenza a sostenere le scuole che evidenziano carenze o prestazioni mediocri, che vengono identificate in vari modi (vedremo poi come funzionano le ispezioni). Si è anche assistito all'aumento del finanziamento disponibile per l'istruzione e a una differenziazione del modo in cui tale finanziamento è erogato, in modo da renderlo più mirato a certi settori o bisogni specifici, cosa che forse non succedeva in passato.

Mentre andiamo in questa direzione di decentramento e di delega delle responsabilità, esiste una certa preoccupazione sul mantenimento della qualità: in gran parte di questi Paesi i governi centrali continuano a definire gli obiettivi per il sistema educativo in generale, determinando gli obiettivi di massima e controllando i risultati. Nella **Figura 2** potete vedere che le percentuali di decisioni prese dalle scuole vanno dal 100% dei Paesi Bassi fino a circa il 10% della Grecia. Quali sono queste decisioni? In un questionario di PISA inviato ai dirigenti scolastici, veniva chiesto fino a che punto essi hanno responsabilità su tutta una serie di questioni - l'ammissione degli studenti, la scelta dei libri di testo, la valutazione quotidiana degli studenti, lo sviluppo del curriculum, l'assunzione e il licenziamento del personale, l'assegnazione delle risorse all'interno della scuola, la promozione del personale

**Figura 2**

**Percentuale delle decisioni in materia di educazione  
prese ai vari livelli di governo  
Educazione secondaria inferiore (2003)**



FONTE: OCSE 2004

docente o non docente e lo sviluppo della carriera nella scuola. In Italia è assunto a livello scolastico circa il 40% delle decisioni, collegate soprattutto all'organizzazione dell'insegnamento. In molti casi, come ad esempio in Finlandia, la gran parte delle decisioni viene presa a livello delle municipalità, in collaborazione con le scuole. In Svezia le scuole hanno molto potere ma ne ha anche il livello locale. In alcuni Paesi come Grecia, Turchia, Australia, Messico, il governo ha un ruolo molto importante nel processo decisionale.

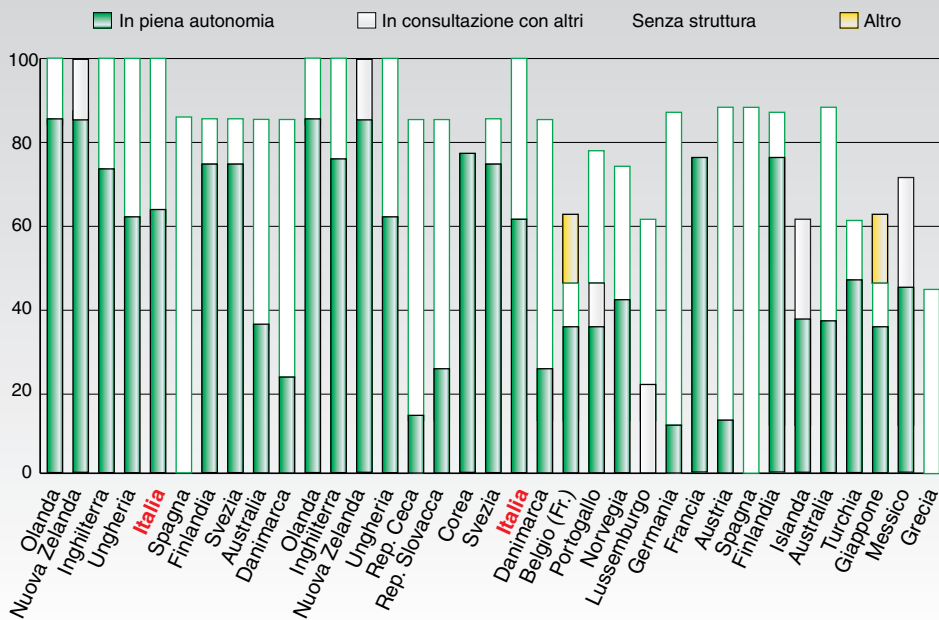
La scuola tende ad essere il livello decisionale più mirato: l'Inghilterra è forse l'esempio più noto, ma lo stesso vale per la Repubblica Ceca, l'Ungheria e i Paesi Bassi. I Paesi Bassi hanno un sistema molto complesso di consigli d'amministrazione scolastici (con tutta una serie di denominazioni diverse), che hanno in pratica l'autorità per prendere quasi tutte le decisioni. Alcune decisioni sono assunte anche nell'ambito di uno schema quadro stabilito dal governo centrale; il governo centrale definisce finalità oppure linee guida e poi affida agli Enti locali o alle scuole l'incarico di portare avanti questi loro compiti. Scopriremo più avanti come il governo può verificare se ciò è stato effettuato. In altri Paesi le responsabilità sono maggiormente distribuite tra scuole, livello locale e livello governativo; esempi classici sono Francia, Germania e Norvegia.

In termini di organizzazione didattica (**Figura 3**), di scelta dei libri di testo, del modo in cui si effettua la valutazione, Paesi come Inghilterra, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Ungheria, Corea, Svezia godono di notevole libertà. L'Italia in questo settore ha una forte autonomia decisionale a livello scolastico; in gran parte dei Paesi, la scuola è la voce principale in questo ambito decisionale. Quindi gli obiettivi e lo schema quadro vengono stabiliti a livello più elevato, poi compete alle scuole attuare questi obiettivi. In gran parte i metodi didattici, i libri di testo, i criteri per formare le classi, la valutazione quotidiana degli studenti, sono nelle mani delle scuole. In alcuni Paesi, tra cui Ungheria, Inghilterra, Italia, Paesi Bassi, soltanto le scuole possono decidere in questi campi. Per la Grecia questo è l'unico ambito in cui le scuole hanno autonomia discrezionale.

Se consideriamo invece la gestione del personale (**Figura 4**) noteremo notevoli di-screpanze: alcuni Paesi, come Paesi Bassi, Inghilterra e Svezia, hanno una notevole autonomia nel modo in cui gestiscono il personale a livello di assunzione, licenziamento, sviluppo delle carriere, decisione dei diversi regimi retributivi all'interno della scuola; ma questa non è la regola. Molti Paesi prendono queste decisioni in consultazione con altri livelli di governo (la parte bianca del grafico); in altri le decisioni sono prese in uno schema quadro definito a livello di autorità superiore, all'interno del quale la scuola mantiene peraltro una certa libertà d'azione. In Inghilterra, nei Paesi Bassi e in Svezia le decisioni sul personale e sulle risorse umane sono in gran parte prese a livello di scuola, e le scuole hanno la possibilità di licenziare e di assumere il personale. In Italia solo l'8% delle scuole è coinvolto nella scelta degli insegnanti, in rapporto alla media OCSE del 64% delle scuole.

**Figura 3**

**Percentuale delle decisioni prese dalle scuole secondarie per quanto riguarda l'organizzazione dell'istruzione (2003)**



Fonte: OCSE 2004

Vediamo ora i livelli retributivi: che succede in Inghilterra o in Svezia? Gli stipendi degli insegnanti sono negoziati a livello centrale, dove viene stabilito un minimo stipendiale, ma poi all'interno delle scuole i dirigenti scolastici possono decidere tutta una serie di livelli retributivi diversi; in Svezia, ad esempio, il mercato degli insegnanti è molto grande e gli insegnanti più richiesti possono chiedere retribuzioni molto più elevate di quelle di altri colleghi. Ciò viene consentito per garantire retribuzioni adeguate ai migliori professionisti, e inoltre permette anche una certa differenziazione all'interno della scuola, attribuendo responsabilità diverse ai diversi docenti. In questi Paesi le scuole hanno anche l'autorità di sviluppare le carriere dei docenti e decidere sulla loro formazione, all'interno e all'esterno dell'istituto scolastico. In Finlandia e in Svezia intervengono in questo processo i Comuni stessi, ma per gran parte dei Paesi questo è il tipo di decisione che viene assunto a livello centrale. Nella maggioranza dei casi le trattative sugli stipendi avvengono a livello centrale, dove si stabilisce un livello retributivo di base che in alcuni Paesi può essere adeguato per motivi di merito oppure per responsabilità diverse. In Italia, solo il 2% delle scuole è coinvolto nella determinazione degli aumenti di stipendio degli insegnanti, rispetto alla media OCSE del 38%.

Se consideriamo ora il settore della progettazione e delle strutture edilizie (Figura 5), - un settore strategico - vediamo che le scuole hanno pochissimo potere in questo campo. Qui stiamo parlando di decisioni quali, ad esempio, l'apertura o la chiusura di sedi scolastiche, quindi di aree molto strategiche. Le scuole hanno un ruolo minimo in questo contesto anche nei Paesi Bassi, dove i consigli scolastici hanno un'autonomia quasi totale: tuttavia queste decisioni possono essere prese soltanto in un ambito stabilito a un livello superiore.

Ora se consideriamo come sono distribuite le risorse finanziarie e umane (Figura 6), vediamo di nuovo che c'è un grande margine di manovra ad esempio in Svezia e Inghilterra, dove le scuole possono prendere decisioni autonomamente, però nell'ambito stabilito dal governo. Tuttavia per la maggior parte dei Paesi la possibilità d'azione da parte delle scuole è molto limitata e dipende da altri livelli di governo.

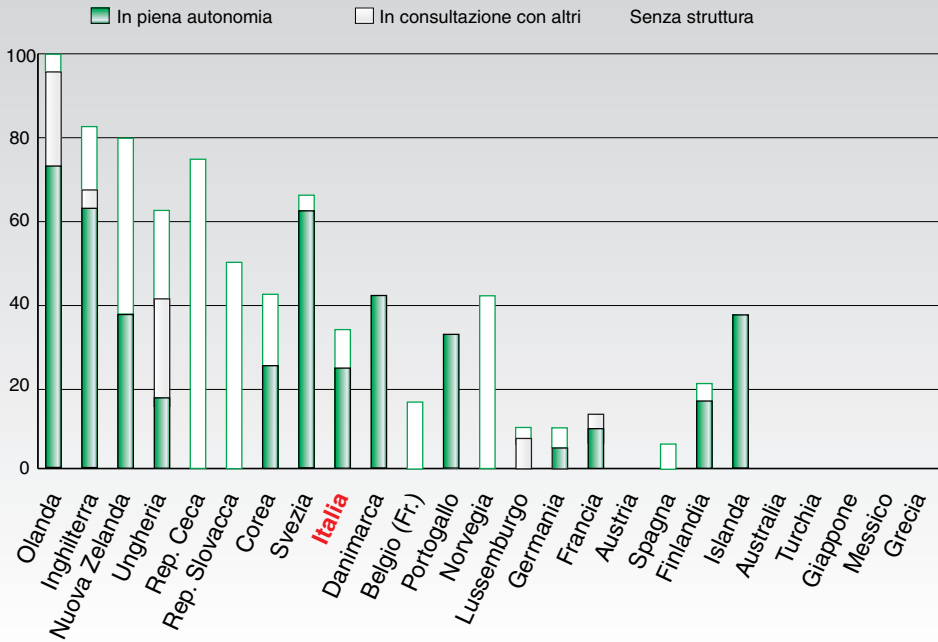
L'Inghilterra tende ad essere capofila in molte di queste tematiche perché le scuole hanno un'indipendenza notevole a livello di organizzazione e di gestione finanziaria, però non hanno la stessa autonomia in termini di contenuti, di cui parleremo successivamente. Le scuole in Inghilterra hanno una quasi totale responsabilità nello stanziare e nel gestire le risorse, ma anche in Paesi come la Svezia e la Finlandia sono i Comuni a rivestire un ruolo importante, e in Finlandia è una combinazione tra Comuni e scuole. Nella maggioranza di questi Paesi, le decisioni sull'allocazione delle risorse viene presa a un livello superiore.

Ora, nei due seminari precedenti, ricordati da Caselli e Oliva, abbiamo esaminato in modo specifico la Svezia e l'Inghilterra. Vale la pena di ricordare un paio di questioni che sono emerse da quei seminari.



**Figura 4**

**Percentuale delle decisioni assunte dalle scuole secondarie  
in materia di gestione del personale (2003)**



FONTE: OCSE 2004

In Svezia, nel 1989, i Comuni hanno assunto la responsabilità per le scuole, ed è stato un grande evento; i docenti, che pensavano di essere funzionari statali, sono diventati dipendenti dei Comuni. Questa autorità ai Comuni è andata oltre la semplice assunzione dei docenti; è stato attribuito ai Comuni non solo il compito di di-sporre delle risorse a livello scolastico ma anche la flessibilità per adattare i corsi educativi che potevano offrire: ad esempio potevano accentuare lo studio di certe discipline rispetto ad altre. Ogni Comune ha un "Comitato per l'educazione" che indirizza queste proposte. In Svezia alcuni degli aspetti relativi alla valutazione delle scuole e del sistema sono stati delegati alle scuole stesse e ai Comuni; i Comuni sono obbligati a riferire annualmente al governo centrale sul successo o la mancanza di successo in questo ambito. Il sistema di valutazione in Svezia è basato su obiettivi, stabiliti dal governo centrale, che sono poi valutati a livello locale, dopodiché viene realizzato un rapporto. A livello di programma nazionale le scuole possono essere più flessibili sulle modalità di attuazione; la Svezia ha due organismi centrali molto potenti, che hanno il compito di valutare, effettuare le ispezioni e migliorare la qualità delle scuole: l'Agenzia Nazionale per l'Istruzione e l'Agenzia Nazionale per il Miglioramento delle Scuole, responsabili del controllo della qualità in tutta la Svezia, tramite la valutazione e l'ispezione.

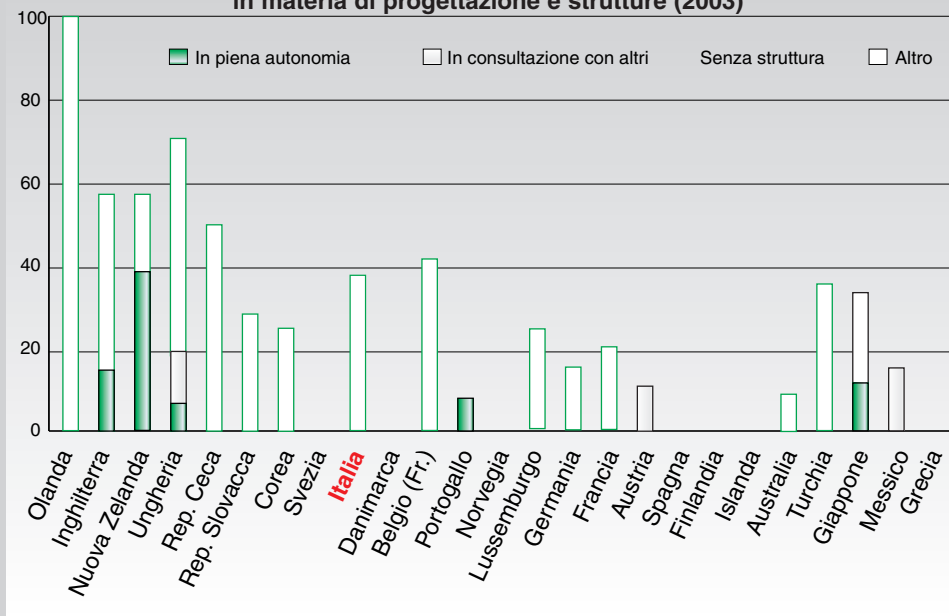
In Inghilterra alle scuole è stata attribuita l'autonomia di gestione attraverso la costituzione di un cosiddetto consiglio di amministrazione scolastico, il "board of governors".

Le scuole sono finanziate, come in gran parte degli altri Paesi, in base al numero degli studenti iscritti, ma poi la scuola ha autonomia nel decidere come allocare tali risorse. Può scegliere, ad esempio, di investire in spese per tecnologie informatiche, di assumere un nuovo insegnante o di licenziarne un altro. Ogni scuola ha un livello molto elevato di autonomia gestionale e amministrativa; può decidere sul budget, sull'assunzione del personale, sullo sviluppo delle carriere; opera in un contesto stabilito dall'"autorità educativa locale" (LEA) che definisce i programmi generali e contribuisce al finanziamento delle scuole attraverso le imposte locali, la cosiddetta "Council Tax". Il governo britannico ha ora presentato un disegno di legge che vuole riformare ulteriormente questa situazione: se sarà attuato, ridurrà notevolmente il potere delle autorità locali per trasferirlo direttamente ai genitori, che avranno la possibilità di decidere quali scuole privilegiare, e quindi quali sostenere con l'iscrizione dei figli.

Ora, cosa fa il governo centrale in Inghilterra? Il governo centrale ha il compito di definire il curriculum nazionale; attraverso un'agenzia che si chiama Agenzia di qualifiche e curricoli (Qualifications and Curriculum Authority, QCA) stabilisce il curriculum, gli standard educativi richiesti nonché gli obiettivi, e tutto ciò viene monitorato attraverso test e verifiche periodiche. Lo Stato effettua ispezioni regolari delle scuole ogni tre anni; le scuole hanno un piano d'azione che devono rispettare e attuare; soprattutto nei centri urbani sono state create scuole specialistiche, chiamate city academies, finanziate e

**Figura 5**

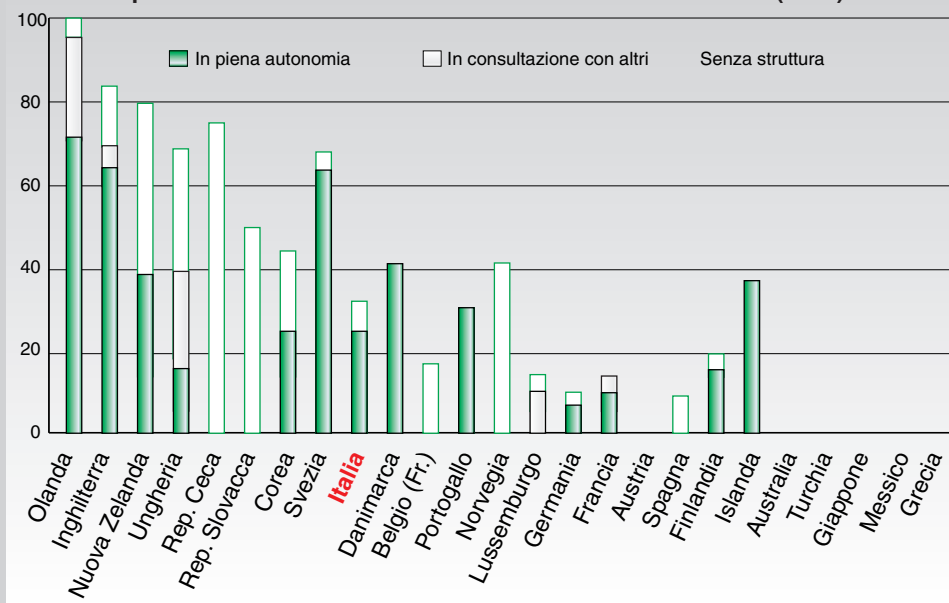
**Percentuale delle decisioni assunte dalla scuola secondaria  
in materia di progettazione e strutture (2003)**



Fonte: OCSE 2004

**Figura 6**

**Percentuale delle decisioni assunte dalle scuole secondarie  
per modalità di decisione. Allocazione uso delle risorse (2003)**



Fonte: OCSE 2004

sostenute dalla business community, che offre alle scuole una certa disponibilità di tempo da parte di alti dirigenti: si tratta di scuole con specializzazioni particolari in musica, in tecnologia, con uno status molto diverso rispetto a quello delle altre scuole. Come ho già detto, le retribuzioni di base degli insegnanti sono negoziate centralmente; il governo centrale è anche responsabile della formazione e dell'abilitazione degli insegnanti e della formazione dei dirigenti scolastici; per diventare preside o capo d'istituto è necessario frequentare un corso di due anni che verte sulla leadership.

L'attribuzione dell'autonomia alle scuole aveva lo scopo di migliorare la qualità dell'istruzione: questo obiettivo è stato colto?

Ora, se prendiamo come punto di riferimento, come *benchmark*, i risultati dell'indagine OCSE-PISA, constatiamo che nella maggior parte dei Paesi che hanno evidenziato risultati positivi gli Enti locali e le scuole hanno una notevole libertà e autonomia sia nell'adattare e attualizzare i contenuti educativi sia nell'attribuire e gestire le risorse. Nei Paesi che hanno partecipato all'indagine PISA c'è una correlazione positiva tra i risultati e alcuni aspetti dell'autonomia, in particolare la scelta dei corsi da offrire, e, in misura minore, la possibilità per le scuole di decidere sull'allocazione del budget.

Se guardiamo i risultati dell'indagine OCSE-PISA e prendiamo in esame l'ambiente sociale degli studenti e la scuola da loro frequentata (gli studenti che provengono da famiglie di ambiente culturale elevato, con genitori che svolgono lavori ben remunerati, e che tendono ad avere un'ampia offerta culturale a casa, di solito conseguono risultati migliori di quelli che provengono da ambienti più svantaggiati) riscontriamo che in molti dei Paesi che evidenziano migliori performance le scuole godono di notevole autonomia per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione dell'offerta formativa. Questo è particolarmente evidente in Paesi quali Finlandia, Svezia e Paesi Bassi.

Come fanno i Paesi ad accertarsi che nelle scuole vengano attuati gli indirizzi e i curricula definiti a livello centrale?

I curricula sono definiti in genere a livello nazionale. In Francia esiste un controllo molto rigido sullo sviluppo del curriculum e sulla sua attuazione; anche Finlandia, Paesi Bassi e Svezia, cioè Paesi dove le scuole hanno una notevole autonomia, esse devono però rispettare indirizzi generali. In Inghilterra il governo centrale mantiene un fortissimo controllo sulla formazione e sul rispetto del curriculum. Finlandia e Svezia controllano l'attuazione del curriculum attraverso un'autovalutazione delle scuole, mentre in Inghilterra, nei Paesi Bassi e in Francia è l'ispettorato a garantire che il sistema rispetti il curriculum che è stato definito a livello centrale.

Se consideriamo la valutazione in generale, sempre più numerosi sono i Paesi che partecipano a inchieste e indagini internazionali per controllare come funzionano il loro sistema educativo nazionale. Esistono anche diverse valutazioni interne ed esterne: certi Paesi, come l'Inghilterra, utilizzano la valutazione esterna per i risultati degli studenti, oppure valutano il sistema in generale, e allora vi sono ispezioni proprio a questo scopo. In Svezia e in Finlandia vige l'autovalutazione singola delle scuole. Sussistono comunque

differenze su come vengono utilizzate queste informazioni: alcuni sostengono che le informazioni devono essere usate come strumento per aiutare le scuole a migliorare e non per demotivare i docenti e gli studenti che operano in quelle scuole che non hanno evidenziato risultati positivi. Altri invece sostengono che questi sono strumenti per alimentare la concorrenza fra scuole, per far capire a studenti, genitori e docenti come funziona ogni singola scuola e come può essere migliorata.

La Svezia ha una lunga tradizione di indagini comparate a livello internazionale, che attualmente viene integrata con ispezioni, test nazionali e valutazione per accertare che il sistema funzioni secondo le aspettative. I risultati sono resi pubblici. Ma, cosa ancora più importante, esiste un *follow-up*, un controllo successivo per verificare i risultati, e si fornisce un sostegno notevole agli studenti che si sono mostrati più deboli in modo da aiutarli a raggiungere il livello auspicato degli standard nazionali. La situazione è analoga in Finlandia: valutazione per accertare che le performance rispecchino quanto stabilito dalle linee guida nazionali e test per determinare se gli studenti conseguano i risultati prescritti a livello nazionale. L'argomento che è oggetto della valutazione cambia di anno in anno e l'intero processo viene visto come uno strumento per aiutare le scuole a migliorare e non certo per rendere pubblici quelli che possono essere considerati risultati negativi. Si tratta di un processo informativo. La Francia è forse il Paese che conosciamo meglio perché ha una lunghissima tradizione di test diagnostici e di studi di monitoraggio; questi test sono stati utilizzati ampiamente negli anni per orientare le decisioni amministrative e anche quelle a livello didattico. La Francia, come la Finlandia, è stata anche una protagonista delle verifiche a livello internazionale per quanto riguarda i risultati del sistema di monitoraggio, che sono poi pubblicati. Nei Paesi Bassi è l'ispettorato scolastico lo strumento del monitoraggio del sistema; l'ispettorato ispeziona e valuta le singole scuole, pubblica i risultati e riferisce annualmente al Parlamento. È interessante notare che nei Paesi Bassi l'ispettorato garantisce anche che, una volta riferito sulle scuole, si forniscano i dati socio-economici riguardanti quella scuola e la comunità in cui opera, per capire meglio il modo in cui questi risultati sono stati conseguiti.

L'Inghilterra utilizza l'OFSTED e il QCA. L'OFSTED pubblica un rapporto annuale, ispeziona ogni tre anni le scuole, ha avuto un'influenza notevole sulla percezione dell'opinione pubblica sulla validità delle scuole e del sistema educativo, ma anche un'influenza fondamentale sull'evoluzione dell'insegnamento.

Il processo verso una maggiore autonomia delle scuole è iniziato una ventina di anni fa in Paesi quali Inghilterra, Finlandia e Svezia. In seguito, molti altri Paesi si sono mossi nella stessa direzione, e negli ultimi cinque anni si è assistito a una notevole accelerazione in questo senso. Accrescere l'autonomia delle scuole e di coloro che sono responsabili della loro gestione e organizzazione è considerato da molti decisori politici fondamentale per migliorare i risultati educativi. Non esiste un solo modello di *governance* applicabile a tutti

i Paesi, ma alcuni fattori sembrano comuni a tutti i sistemi educativi di successo.

Allo stesso modo, malgrado la tendenza al decentramento del processo decisionale, il governo centrale continua a svolgere un ruolo determinante nel sistema educativo; in alcuni Paesi, come Francia e Inghilterra, il governo centrale definisce il curriculum, controlla che esso venga rispettato e attraverso ispezioni regolari verifica se sono stati raggiunti gli obiettivi fissati.

In altri Paesi, come Finlandia, Paesi Bassi e Svezia, il curriculum è impostato in termini generali a livello centrale, ma c'è la possibilità di flessibilizzarlo per adattarlo alle necessità locali.

È necessario trovare un equilibrio tra la maggiore autonomia di scuole ed Enti locali e il ruolo svolto dal livello centrale. Per quanto riguarda il monitoraggio delle scuole e dei risultati degli studenti, i vari Paesi hanno adottato approcci differenti. In Finlandia e in Svezia, ad esempio, la norma è costituita dall'autovalutazione, laddove in Inghilterra, Paesi Bassi e Francia è l'Ispettorato centrale a effettuare la valutazione e a stilare i relativi rapporti. Le scuole e coloro che hanno il compito di gestirle devono essere in grado di rendere conto a tutti i soggetti interessati – studenti, genitori, insegnanti, contribuenti e in genere la comunità tutta – dei loro risultati e del modo in cui li raggiungono.

Molte ricerche, e in particolare l'indagine PISA dell'OCSE, indicano che il miglioramento della qualità della scuola è strettamente collegato all'autonomia, ma tale autonomia comporta anche la realizzazione di un sistema affidabile di valutazione dei risultati delle scuole e degli studenti per garantire il raggiungimento degli obiettivi educativi fissati e il rispetto dei curricula nazionali e subnazionali.

Parte integrante di questo processo è la valutazione, condotta da qualificate agenzie centrali indipendenti che forniscano non solo la valutazione dei processi educativi e dei suoi risultati, ma anche il feedback a tutti i dispensatori dell'offerta formativa per migliorare i risultati degli apprendimenti degli studenti. Il decentramento del processo decisionale ha successo anche quando è accompagnato da meccanismi in grado di assicurare l'equa distribuzione delle opportunità educative.

Per concludere, l'autonomia è soprattutto una questione di leadership. Le scuole e i sistemi scolastici che tendono a produrre le migliori performance sono quelli in cui la leadership educativa è effettiva e legittimata, in cui vi sono capi d'istituto o consigli di amministrazione adatti e pronti ad assumere questa leadership.

# INTERVENTI

*Franco Bassanini*

*Presidente ASTRID*

Come è noto io non sono un esperto di scuola e di sistemi di formazione, come invece siete quasi tutti voi. Quindi penso che a me si richiedano - come ha detto Caselli - alcune riflessioni sullo scenario di 'fondo', sull'assetto istituzionale generale. Riflessioni da accogliere con beneficio d'inventario, cioè da verificare sulla base delle vostre competenze e esperienze specifiche.

## Il progetto

La prima parte delle mie riflessioni riguarda il *progetto strategico complessivo*. Abbiamo ascoltato questa mattina l'interessante e stimolante relazione di Alexander. Ne è uscito un quadro molto significativo. All'inizio degli anni Novanta, in questo quadro l'Italia si sarebbe trovata in posizione del tutto anomala e marginale, estranea agli indirizzi e alle tendenze dominanti nel mondo: il nostro sistema dell'istruzione era ancora, allora, asfissiantemente centralizzato, così come lo erano molte altre parti del nostro sistema istituzionale e amministrativo.

Ma erano decenni di stasi, di immobilismo del nostro sistema amministrativo: il rapporto Giannini aveva ben delineato il quadro desolante di un'amministrazione *délabrée*. Gli anni Novanta hanno visto invece innescarsi un impetuoso movimento riformatore: pur tra luci e ombre, tra successi e insuccessi, esso ha comunque rimesso in movimento l'amministrazione italiana. Di questo processo di riforma, il decentramento è stato una delle principali linee-guida.

Ora, dopo la relazione di Alexander è chiaro a tutti che ciò avvenne anche per adeguare il nostro sistema, magari tardivamente, a tendenze già affermatesi in molti dei Paesi più avanzati. E spero sia anche chiaro che il decentramento è uno strumento essenziale per far fronte a una delle esigenze generali della nostra epoca. Il governo delle moderne società complesse non tollera una eccessiva concentrazione di funzioni e compiti in capo ad un unico livello decisionale e gestionale. Si corrono, altrimenti, due rischi: il rischio di quello

che i sociologi delle istituzioni chiamano sovraccarico di domande al centro del sistema – sia poi esso Roma o Bruxelles poco importa –; e il rischio della implosione burocratica del sistema politico-amministrativo. La società moderna è caratterizzata, infatti, da un enorme incremento quantitativo e qualitativo delle domande e dei bisogni delle famiglie e delle imprese, e anche da una maggiore variazione delle domande e dei bisogni: per farvi fronte occorre puntare su una razionale divisione del lavoro tra diversi soggetti e diversi livelli istituzionali, occorre mobilitare le energie, le risorse, le idee, le iniziative di tutti, sulla base dei principi di sussidiarietà, autonomia e responsabilità.

In tutti i Paesi, persino in Francia, tradizionale modello di amministrazione centralizzata (e si potrebbe dire che la Francia si può permettere di essere centralizzata grazie alla grande tradizione e competenza dell'amministrazione centrale francese) le esigenze del decentramento e della sussidiarietà hanno imposto negli ultimi anni trasformazioni profonde. Io faccio parte di un singolare organismo, che è il Comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme, presieduto dall'ex ministro dell'Economia e delle Finanze Francis Mer. Questo comitato ha il compito di monitorare ogni tre mesi i progressi dell'amministrazione francese essenzialmente in due direzioni, il decentramento (in questo momento ben 31.000 dipendenti del solo ministero dell'Equipement sono in corso di trasferimento alle regioni) e l'introduzione di indicatori di performance e di meccanismi di valutazione dei risultati e degli incrementi di produttività delle amministrazioni. Devo dire che le prime sessioni si sono concluse con valutazioni per lo più negative. Ma, ciononostante, anche l'amministrazione francese sta cambiando faccia e cambiando pelle.

Si tratta dunque di un processo che è in corso dappertutto, verso il decentramento, verso un ruolo più forte delle autonomie territoriali e funzionali: qualche volta adottando il modello della forma di Stato federale, per lo più nella variante del federalismo cooperativo (per vero io penso che il federalismo o è sostanzialmente cooperativo o non è, perché anche negli Stati Uniti si registrano in realtà molti elementi di quello che noi chiamiamo federalismo cooperativo), altre volte mantenendo invece formalmente immutato il modello costituzionale, ma sostanzialmente innovandolo nella sua concreta applicazione.

Negli anni Novanta, il nostro paese ha compiute scelte coraggiose. All'inizio di quel decennio il nostro sistema era ancora fortemente centralizzato, nonostante il Titolo V della Costituzione del '48 delineasse un modello di accentuato regionalismo e di forte riconoscimento del ruolo delle autonomie locali. Negli anni Novanta, nel delineare una svolta in senso federale, inizialmente non erano previsti, accanto al principio di sussidiarietà verticale, elementi di sussidiarietà orizzontale e di valorizzazione delle autonomie funzionali: ma si è inteso abbastanza presto che senza questi elementi l'intero progetto rischiava di nascere con forti squilibri.

L'autonomia scolastica ne è un esempio molto significativo: ai legislatori –



Governo, Parlamento – è apparso evidente che senza un forte riconoscimento dell'autonomia scolastica, dell'autonomia dei singoli istituti scolastici e del sistema della amministrazione scolastica, il trasferimento di importanti poteri e competenze alle istituzioni territoriali e alle amministrazioni locali rischiava di mettere in discussione l'autonomia culturale e didattica, forse la stessa libertà di insegnamento. In fondo, nel vecchio sistema centralizzato l'autonomia culturale e didattica e la libertà dell'insegnamento erano tutelate dalla lontananza del potere politico e burocratico rispetto ai luoghi dove si esercitava l'attività di insegnamento e la didattica. Nel momento in cui i poteri politico-amministrativi si avvicinavano a questi luoghi era necessario distribuire in maniera diversa le competenze, come del resto abbiamo visto avvenire in quasi tutti i Paesi; era necessario, quindi, puntare su un forte ruolo dell'autonomia scolastica, finalizzata a valorizzare le energie interne alla scuola e la loro autodeterminazione, in una prospettiva di responsabilizzazione della comunità scolastica rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide burocratica. Beninteso, non ispirandosi a un modello autoreferenziale o aziendalistico, ma considerando la scuola una realtà aperta e integrata nel territorio, al servizio della società, luogo di mediazione con le esigenze generali del sistema Paese: e quindi configurando il dirigente scolastico non solo come un manager ma come un leader educativo.

## La ripartizione delle competenze e il ruolo dell'autonomia scolastica

Autonomia scolastica, redistribuzione dei ruoli: nel progetto degli anni Novanta, il modello prescelto, nell'ambito di quelli che Alexander ci ha illustrato, è sicuramente un modello misto; del resto, lo stesso Alexander ci ha detto che dappertutto il ruolo del centro resta rilevante: diverso rispetto a quello che era nel vecchio sistema centralizzato, ma rilevante. E così, come sapete, nel nostro progetto, al centro (ministero, parlamento) resta una fondamentale funzione normativo-legislativa, resta la competenza a definire le norme generali, i principi fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni, e poi gli ordinamenti scolastici, i titoli di studio, i piani di studio in generale, lo stato giuridico dei docenti, resta la competenza a negoziare e stipulare i contratti nazionali, almeno come contratti-quadro, a determinare gli standard del servizio scolastico (costruendoli anche attraverso il *benchmarking* internazionale), la valutazione dei livelli di apprendimento, la definizione delle norme di garanzia della libertà della funzione docente e dell'autonomia delle scuole. Restano poi di competenza centrale il finanziamento delle scuole, anche tramite il sistema regionale e locale, ma in questo caso rispettando i principi del federalismo fiscale scritti in Costituzione; così come la promozione, il finanziamento e la valutazione della ricerca educativa, la promozione della formazione specialistica dei docenti, la definizione di indicatori di risultato, di performance, di qualità. Resta sicuramente al centro anche una funzione ispettiva, salvo poi vedere se attivata dal centro o attivata dai poteri

regionali o locali. Restano quindi al centro un complesso di funzioni e di competenze nient'affatto secondarie e tuttavia marcatamente diverse da quello che era il *core business*, la missione fondamentale del vecchio ministero dell'Istruzione, da quello che era il quotidiano lavoro della maggioranza dei suoi dipendenti.

Per quanto riguarda le regioni, il progetto assegnava ad esse una nuova e rilevante attività di tipo normativo, innanzitutto quella che si usa chiamare la legislazione di dettaglio, in particolare in materia di programmazione e organizzazione del servizio dell'istruzione, poi la disciplina del diritto allo studio e una competenza piena in materia di istruzione e formazione professionale, con una inevitabile importante competenza sul raccordo e l'integrazione tra istruzione e formazione professionale, che non possono essere concepiti come mondi tra loro completamente separati. Tutto ciò era ed è sicuramente di competenza regionale. C'è poi una serie di altre funzioni, che nel progetto hanno un'attribuzione più incerta ed elastica, nel senso che possono essere svolte direttamente dalle Regioni o piuttosto dalle Regioni e dalle Province sulla base di decisioni che possono essere adottate dalle singole Regioni attraverso lo strumento della delega: e così, per esempio, la programmazione dell'offerta formativa, la programmazione della rete scolastica, la determinazione del calendario, la programmazione del fabbisogno del personale, la determinazione dei tetti degli organici scolastici, la ripartizione delle risorse statali al sistema della scuola: su quest'ultima funzione c'è, per vero, un punto interrogativo, perché non si dice chiaramente se la ripartizione delle risorse debba avvenire tramite le Regioni o possa avvenire anche, in tutto o in parte, direttamente dallo Stato alle singole istituzioni scolastiche.

Un altro punto interrogativo concerne la contrattazione decentrata: regionale o no? Nel quadro delineato dal contratto nazionale, non c'è dubbio che permanga uno spazio per la contrattazione integrativa, perché questo è un elemento generale del nostro modello contrattuale pubblico: ma la contrattazione integrativa è una contrattazione regionale o una contrattazione "aziendale", per singolo istituto? È un punto del progetto da definire, in coerenza con il ruolo proprio della contrattazione integrativa che è quello di incentivare produttività, innovazione, merito, risultati.

Dobbiamo infine considerare altre funzioni importanti, che fanno capo nel suo insieme a tutto il sistema delle istituzioni territoriali, Regioni, Province, Comuni: funzioni di programmazione, promozione, supporto dell'autonomia scolastica, il diritto allo studio, l'edilizia scolastica, i piani di utilizzazione degli edifici, la dotazione di attrezzature, le decisioni in materia di aggregazione, fusione, istituzione di scuole, l'incentivazione alle reti, alla cooperazione tra le istituzioni scolastiche, gli interventi per la prevenzione della dispersione scolastica; e, infine, l'integrazione delle risorse finanziarie statali con risorse proprie, che il sistema non esclude, anzi implicitamente prevede. Beninteso: quello che vi ho fatto or ora è solo un elenco esemplificativo e non esaustivo, giusto per avere l'idea di come il progetto preveda rilevanti competenze del sistema regionale e locale.

Ma nonostante questo ampio bouquet di funzioni attribuite alle istituzioni territoriali, restano all'autonomia scolastica funzioni importanti: l'autonomia didattica e organizzativa, che non significa autoreferenzialità ma forte assunzione di responsabilità, di responsabilità dei risultati e delle performance; l'autonomia budgetaria nell'ambito della dotazione finanziaria attribuita, ma eventualmente integrata da risorse aggiuntive, sulla base di contribuzioni di imprese, di famiglie, che non è vietato alle istituzioni scolastiche reperire; la progettazione e realizzazione dell'offerta formativa specifica e il suo arricchimento; l'autovalutazione delle prestazioni, anche al servizio della valutazione nazionale; la determinazione dell'organico nell'ambito dei tetti fissati; le politiche incentivanti e la gestione del personale – e qui si riapre la questione dell'eventuale contrattazione aziendale.

## La realizzazione del progetto

La terza parte di queste mie sommarie riflessioni concerne la realizzazione del progetto. Negli anni Novanta, il progetto è stato definito e normato, e ne è stata avviata la realizzazione: quest'ultima, appena iniziata negli ultimissimi anni Novanta, si è sviluppata nei primi anni del nuovo secolo. E si è subito dovuto constatare che il decollo dell'autonomia scolastica non era semplice e rapido: si trattava, anzi, di un decollo molto difficile e contrastato.

Non c'è da esserne sorpresi: era ovvio che l'attuazione dell'autonomia scolastica avrebbe richiesto tempi lunghi; essa richiede, infatti, una vera e propria rivoluzione culturale e psicologica. La cultura della responsabilità, la cultura dell'autonomia non si inventano dall'oggi al domani. Ciascuno si deve mettere in gioco. L'ombrello del ministero, come veniva sottolineato poco fa, era per certi versi, e per molti, assai più comodo dei rischi e delle sfide dell'autonomia e della responsabilità.

Dobbiamo però dire che hanno pesato anche altri fattori: la debolezza di quelli che dovevano essere i supporti tecnici all'autonomia, per esempio i CIS; e un insufficiente sviluppo del ruolo di sostegno e supporto che Comuni, Province e Regioni avrebbero dovuto offrire all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Tocchiamo qui una questione più generale: le Regioni e le Province stentano ad accettare l'idea che il loro compito e la loro missione sono principalmente offrire strumenti di sostegno e di supporto (o di servizio) alle amministrazioni "di prima linea": Comuni, innanzitutto, ma anche istituzioni scolastiche. Dal 1996 al 1998, io sono stato, oltre che ministro della Pubblica amministrazione, anche ministro degli Affari regionali; nel primo incontro che ebbi con i presidenti delle Regioni dissi loro che, a mio avviso, buona parte del loro lavoro doveva divenire lavoro di supporto, di sostegno, di fornitura di servizi ai Comuni, alle comunità montane, alle Province, alle scuole, alle Camere di commercio: la gestione operativa dei servizi ai cittadini deve articolarsi sul territorio secondo il principio di sussidiarietà e le Regioni devono

adattarsi a una funzione servente, che non è per questo meno nobile, anzi può essere quella decisiva per far funzionare il sistema. Non posso dire che questo invito sia stato accolto generosamente, salve rare e commendevoli eccezioni. Ma questo vale anche nei confronti dell'autonomia scolastica; e nei confronti dell'autonomia scolastica si applica non solo alle Regioni ma anche alle Province e ai Comuni: il loro ruolo dovrebbe divenire in gran parte un ruolo servente dell'autonomia degli istituti. Un ruolo svolto, finora, in modo sporadico e insufficiente.

Per quanto riguarda le Regioni, si è aggiunta poi, sebbene non in tutte le Regioni e non nella stessa misura, qualche tentazione di centralismo regionale, cioè di reintroduzione di un modello centralistico e burocratico a livello regionale. E per quanto riguarda i Comuni, una difficoltà rilevante nasce dal fatto che molti Comuni italiani sono troppo piccoli o troppo grandi: i Comuni troppo piccoli non hanno gli strumenti e la capacità per svolgere queste funzioni di affiancamento, di supporto e di sostegno nei confronti delle istituzioni scolastiche, i Comuni troppo grandi risultano spesso sovradimensionati e avrebbero bisogno di più efficaci articolazioni per dialogare con la scuola dell'autonomia.

Non vi è dubbio tuttavia che le difficoltà e le resistenze maggiori si sono incontrate al centro del sistema: ministero e Parlamento. Non solo l'amministrazione ministeriale, ma perfino il legislatore stenta ad accettare fino in fondo l'idea che abbiamo ormai (avremmo?) finalmente deciso di abbandonare il modello burocratico gerarchico accentrato; che è giusto farlo perché, come ha dimostrato Alexander, esso è stato superato in tutto il mondo; e perché, in particolare, i Paesi che lo hanno abbandonato per primi realizzano oggi le migliori performance, ottengono i risultati migliori. Lungi dal puntare con determinazione sulla implementazione del decentramento e dell'autonomia scolastica, abbiamo così assistito al potenziamento delle direzioni regionali del ministero. Dovevano essere mere strutture di supporto, si è invece praticamente ricostruita una filiera gerarchica ministero-direzione regionale-direttore d'istituto: ma questo è l'asse di un altro, ben diverso modello organizzativo rispetto a quello previsto dal progetto dell'autonomia. So bene che non è facile trasformare radicalmente un'amministrazione mastodontica e pesante come la nostra amministrazione dell'istruzione; che non è facile costringerla a mutare radicalmente la propria missione. Perché di questo si tratta: quelle missioni, quei compiti, che spettano all'amministrazione centrale nel progetto dell'autonomia, pur importantissimi e qualitativamente estremamente rilevanti, sono tuttavia del tutto diversi da quelli che sono stati i compiti quotidiani e la funzione principale di questa amministrazione statale, nei cento anni di storia passata del ministero dell'Istruzione. È dunque una trasformazione difficile. Ma assolutamente necessaria.

## Le prospettive

Io penso che non ci sia in realtà una strada diversa da battere che quella di insistere sul progetto, correggerne le incertezze e i punti dubbi, e darvi attuazione con coerenza e determinazione. La relazione di Alexander conforta questa conclusione: perché con questo progetto l'Italia ha cominciato a incamminarsi verso un modello che raccoglie l'insieme degli elementi comuni e prevalenti nei Paesi che ottengono performance migliori, pur nella differenza dei modelli di governance.

Per far questo bisogna insistere sull'autonomia: insistere, insistere, insistere. E capire che, oggi, il supporto, il sostegno, il servizio al decollo e allo sviluppo dell'autonomia scolastica costituiscono uno dei grandi compiti delle istituzioni italiane, a tutti i livelli: Governo, amministrazione dell'istruzione, Regioni, Province, Comuni.

Come procedere? Occorre, innanzitutto, sganciare una bomba nucleare sul ministero della Pubblica istruzione! Ci vuole, lo dico brutalmente, un ministro dell'Istruzione che, pur sapendo che si farà un mucchio di nemici, vada a viale Trastevere convinto che questa trasformazione radicale si deve fare a tutti i costi.

Bisogna poi far capire a Regioni, Province e Comuni che il problema della vera e leale cooperazione tra loro è essenziale e che avere prevalentemente funzioni serventi nei confronti di altre istituzioni non è affatto una deminutio.

Cruciale mi pare il ruolo delle Province. Io sono tra quelli che ritengono che nell'80% dell'Italia (e cioè al di fuori delle aree metropolitane) le Province siano un livello amministrativo del tutto essenziale, perché i Comuni sono troppo numerosi e troppo piccoli: ma le Province devono diventare soprattutto un grande ente di servizio, una grande agenzia, al servizio delle amministrazioni di prima linea, tra le quali gli istituti scolastici.

Bisogna poi incentivare fortemente le forme di cooperazione fra i Comuni: un obiettivo troppo spesso enunciato e troppo poco praticato nella realtà.

E bisogna insistere sulla necessità di una rivoluzione culturale. La cultura dell'insieme del nostro sistema amministrativo deve cambiare: bisogna che acquisisca, vincendo resistenze non più tollerabili, la cultura delle performance, dei risultati, della qualità misurabile, valutata e valutabile; bisogna adottare indicatori quantitativi e qualitativi; bisogna utilizzare il benchmarking internazionale; bisogna premiare le buone pratiche e le performance migliori.

Abbiamo, io credo, una grande chance, lo dico un po' paradossalmente, ma è così: la chance è il rischio di declino del Paese, il rischio di una drammatica perdita di competitività, l'arresto della crescita. Il nostro paese affronta una sfida difficile, paragonabile a quella che affrontò e superò a metà degli anni Novanta. Alludo al Trattato di Maastricht e al conseguente risanamento della finanza pubblica: esso imponeva all'Italia un obiettivo che sembrava fuori dalla sua portata, era difficilissimo raggiungerlo, bisognava mettersi

tutti a correre per raggiungerlo. Lo abbiamo raggiunto.

Oggi siamo in una condizione forse persino peggiore di quella. L'obiettivo, la nuova Maastricht, è l'Agenda di Lisbona: una cosa di cui tutti parlano e per la cui attuazione quasi nessuno fa niente. Ma la strada è quella: per conseguirlo noi dobbiamo scalare moltissime posizioni, soprattutto nel settore dell'istruzione e della ricerca. Ma se non lo facciamo, il nostro paese finirà in serie B, e poi in serie C, in un declino inarrestabile.

Dunque, come per Maastricht, siamo oggi sotto pressione. In qualche misura, peraltro, è una sfida che riguarda tutta l'Europa. Tony Blair ha tenuto un grande discorso al Parlamento europeo lo scorso giugno inaugurando il semestre britannico di presidenza europea, un discorso centrato sull'attuazione della strategia di Lisbona. Ma quando si è trattato di cominciare a darvi esecuzione, definendo le prospettive finanziarie dell'Unione per i prossimi anni, i buoni propositi di investire prioritariamente sull'istruzione, la formazione, la ricerca e sulle grandi reti transeuropee sono rimasti lettera morta. Ognuno, Blair in testa, ha difeso il suo orticello: la politica agricola comunitaria, il *rebate* britannico, i fondi strutturali, la riduzione dei contributi di ciascun Paese al bilancio dell'Unione. E tuttavia questa resta la sfida che prima o poi l'Europa dovrà affrontare e vincere; e l'Italia prima di tutti perché in Europa non sta nelle posizioni di testa. Se ci renderemo conto che dobbiamo affrontarla e superarla, prima che sia troppo tardi, saremo già a metà dell'opera. Perché è di fronte alle sfide impossibili, come la vicenda di Maastricht ha dimostrato, che il nostro paese sa scoprire risorse e energie fino ad allora ignorate.

## Beniamino Caravita

*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico - La Sapienza*

Il rapporto tra la scuola da un lato, lo Stato, le Regioni, gli Enti locali dall'altro, offre l'occasione - innanzitutto - per riflettere su un modello di organizzazione istituzionale con cui dobbiamo fare i conti.

È necessario partire da una premessa di fondo: il nostro pensiero, le nostre istituzioni, i nostri assetti normativi, tutto il nostro sistema è organizzato attraverso un modello gerarchico dal quale si fa una gran fatica a liberarsi. Se si volge lo sguardo anche ai testi normativi più ispirati, che optano per una tutela più forte delle diverse forme di autonomia, in realtà si scorge anche in essi un modello gerarchico.

Da studioso di diritto costituzionale, ritengo indispensabile, sul piano metodologico, prendere le mosse proprio dalla Costituzione. Il nostro testo costituzionale è innervato dai principi di pluralismo, di autonomia e di sussidiarietà. Questi principi sono dentro il testo costituzionale, ne danno la struttura forte, intima. Questa innervatura, attraverso questi principi, è la diretta e immediata conseguenza del fatto che al centro del nostro sistema costituzionale non vi è lo Stato, non vi è la sovranità dello Stato, ma il popolo e la persona. La sovranità nell'ordinamento statale italiano non è la sovranità statale, perché quando l'art. 1 della Costituzione dice "la sovranità spetta al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione", riconosce che il fulcro non è più lo Stato. Se il nostro sistema costituzionale è organizzato intorno a popolo e persona, il pluralismo è l'insostituibile assetto attraverso il quale si organizza una collettività in cui al centro del sistema vi è la persona. E se si legge con attenzione il testo costituzionale, vi si trova più volte l'autonomia come passaggio centrale: nell'art. 2 sui diritti della persona, nell'art. 5 (la Repubblica ispira i metodi della sua legislazione ai principi dell'autonomia e del decentramento), nel nuovo art. 117 che riconosce a Comuni e Province potestà regolamentari in ordine all'organizzazione delle funzioni; per quanto riguarda la scuola specificamente nell'art. 117 comma 3° che, nel momento in cui riconosce una potestà legislativa concorrente in tema di istruzione (spettando allo Stato i principi e alle Regioni il dettaglio) fa espressamente "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche". Anche la riforma costituzionale recentemente approvata dal Parlamento, e prossima al passaggio referendario, conferma e rinnova l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Questo tessuto di autonomia si scorge ancora nell'art. 118 ultimo comma, che parlando di sussidiarietà fa riferimento alla salvaguardia dell'autonomia iniziativa dei cittadini; nel nuovo testo, in riferimento alle autonomie funzionali, che devono essere rispettate da Comuni, Province, etc.

C'è, dunque, una forte innervatura di pluralismo e di autonomia. Autonomia significa presumibilmente autonomia organizzativa, autonomia negoziale, autonomia normativa, autonomia nella determinazione dei fini e, per quanto riguarda le scuole e l'insegnamento, non può non significare anche autonomia didattica, così come riconosciuta dall'art. 33 primo comma della Costituzione.

Alla luce di quanto finora detto, sarebbe forse il caso di rovesciare l'approccio: non partire più dall'alto, cercando di capire quali sono i compiti che vanno attribuiti agli enti secondo la scala gerarchica, lasciando infine qualcosa all'istituzione vicina ai cittadini, ma prendere il via dal basso e vedere innanzitutto cosa si deve dare alle istituzioni dell'autonomia affinché tale caratteristica sia rispettata, e - solo in un secondo momento - individuare cosa residua agli altri livelli.

Un approccio nuovo come quello appena delineato, per evitare che si risolve solo in belle parole, deve fare da subito i conti con due ordini di problemi: il primo, come difendere l'autonomia; il secondo, come fare in modo che l'autonomia sia responsabile.

Quando nel corso di diritto costituzionale si spiega l'assetto dell'ordinamento e il sistema delle fonti, si è soliti partire da Kelsen, illustre giurista austriaco che ha costruito il sistema delle fonti secondo la scala gerarchica, sul principio in base al quale la fonte superiore prevale sulla fonte inferiore. È giunto probabilmente il momento di "rovesciare Kelsen" e di riassetarsi sul principio contrario, quello cioè che fa prevalere la fonte di autonomia, a meno che non vi siano peculiari, congrue e coerenti esigenze unitarie, a meno che nell'ordinamento non vengano individuate determinate finalità che impongano il richiamo all'unità. Un modello di questo tipo, lungi dall'essere un miraggio, è in realtà perfettamente costruibile, sulla scia anche del costante insegnamento della Corte Costituzionale che ripetutamente ha difeso, con vigore, l'autonomia di quei soggetti che si sono battuti affinché la loro autonomia non venisse solo meramente riconosciuta, ma concretamente attuata. Alcuni esempi aiutano. Le fondazioni bancarie, di fronte al tentativo del governo di appropriarsi delle loro risorse, hanno difeso la loro autonomia e hanno vinto in Corte Costituzionale (sentt. n. 300 e 301 del 2003); le IPAB hanno difeso la loro autonomia e hanno vinto; le Camere di commercio hanno difeso la loro autonomia e hanno vinto (sent. n. 477 del 2000). Questi esempi rivelano, da un lato, che vale il principio che l'autonomia può essere difesa da chi realmente la vuole difendere; dall'altro, la certezza che di fronte alle garanzie costituzionali dell'autonomia, la Corte è sempre pronta a intervenire.

Per quanto riguarda il secondo passaggio è il caso di ricordare una recente sentenza della Cassazione (sent. n. 12868 del 2005) che - di fronte al contrasto tra una legge statale secondo cui la rappresentanza processuale dei Comuni spetta al sindaco e uno Statuto comunale che la riconosceva, in quel singolo caso di specie, al direttore generale del Comune, la Corte di Cassazione si è allontanata dalla fonte superiore, e ha applicato la fonte di



autonomia. Il messaggio trasmesso da questi esempi è chiaro: nel nostro ordinamento costituzionale ci sono tutte le condizioni per costruire un sistema capace di difendere l'autonomia.

Sul piano delle istituzioni scolastiche, l'autonomia è costituzionalmente presente e può essere difesa. Ma l'autonomia, come si diceva in precedenza, deve essere anche responsabile. Il punto è che - in realtà - l'autonomia piena non può che diventare responsabile. L'autonomia irresponsabile è quella dove c'è il prefetto, perché quando c'è un controllo superiore, i soggetti dell'autonomia sanno sempre che se commettono un errore, il rappresentante degli assetti gerarchici statali lo corregge. Se c'è un'autonomia piena e in cui i soggetti vogliono difendere il principio, questa autonomia inevitabilmente diventa responsabile. Allora, si ricostruisca il sistema partendo dal basso, dall'individuazione dei compiti che spettano ai soggetti dell'autonomia, dalla determinazione dei compiti che spettano alle istituzioni scolastiche autonome.

Non mancano, nel testo costituzionale, alcuni riferimenti importanti. Allo Stato non può non spettare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, così come stabilito dalla riforma del 2001 e confermato - non è superfluo sottolinearlo - dal nuovo testo costituzionale licenziato dal Parlamento. Lo Stato pone (e continuerà a farlo) le norme generali, gli standard. Il problema vero riguarda le Regioni. Sarebbe auspicabile, per le Regioni italiane, accantonare un'idea che a volte si è affacciata sullo scenario istituzionale: quella per cui esse sono state nel passato, sono oggi, o potranno divenire in futuro, "piccoli Stati". Le Regioni italiane - lungi dall'essere assimilabili agli Stati degli Stati Uniti d'America - devono rimanere fedeli alla loro natura che è quella di luoghi dell'autonomia che in Italia, al pari dell'Europa, si sono formati, sono andati avanti e sono cresciuti nel momento in cui difendevano l'autonomia, loro e delle altre istituzioni. Le Regioni devono potenziare e stimolare la crescita delle autonomie, devono essere i luoghi in cui gli ordinamenti entrano in collegamento e fanno sistema tra loro, e non i luoghi che pretendono di imporre determinazioni. Nel momento in cui le Regioni si proiettano nell'ottica dei "piccoli Stati", invece di un salto di qualità, altro non fanno che tradire il loro ruolo.

Per ciò che spetta alle Regioni, la Corte costituzionale (sent. 13 del 2004) ha certamente indicato una via, sottraendo allo Stato il potere di definire le dotazioni organiche del personale docente della scuola, responsabilizzando le stesse in relazione al miglioramento dell'offerta formativa, e rilanciando la programmazione scolastica verso una vera e propria politica sull'istruzione. Proprio in ordine al tema del personale, certamente uno dei punti più delicati, il sistema svizzero, nel quale sono i Consigli di amministrazione delle scuole che nominano il direttore, decidono l'assunzione dei docenti, compongono parte del programma scolastico, potrebbe porsi quale modello di riferimento perché costituisce una dimensione all'interno della quale tutte le collettività interessate a quella scuola sono in grado di partecipare alla decisione sulle questioni centrali. Una partecipazione che necessariamente si traduce in piena responsabilizzazione. Lungo questo percorso, tuttavia, non

mancano nel sistema italiano forti resistenze.

In conclusione, un cenno su due problemi affatto secondari, uno più specifico, l'altro più generale. Il primo, il ruolo delle Province. Certo il nostro sistema ha un surplus di livelli politici: i cinque riconosciuti espressamente dal nuovo art. 114 Cost. (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), due dei quali forse si sovrappongono tra loro (Province e Città metropolitane), cui si aggiunge, in una situazione in continua evoluzione, il livello dell'Unione Europea.

Con la riforma dell'art. 114 Cost. è difficile ipotizzare un ritorno alla concezione delle Province quali organi di mera gestione tecnica. Era, questa, una lettura ancora accettabile nel contesto innovato dalla legge n. 142 del 1990 che aveva concepito una Provincia come ente fondamentalmente di decentramento tecnico o di accentramento rispetto ai Comuni per svolgere funzioni dei Comuni. La riforma del 2001 ha fatto indossare a tutti nuove lenti, svelando un nuovo scenario di piena ed irreversibile costituzionalizzazione del livello di collettività politica della Provincia, situazione che va tenuta a mente con rigore nella distribuzione delle funzioni.

Il secondo problema nasce dalla recente riforma costituzionale approvata dal Parlamento lo scorso novembre, che attribuisce alle Regioni la potestà esclusiva sull'organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Inviterei ad evitare qualsiasi strumentalizzazione di natura politica sulla questione, in primis perché così facendo si rischia di giungere a conclusioni affrettate (del tipo "è una riforma che spacca il Paese", ma ci si dimentica che determinazione dei livelli essenziali, norme generali sull'istruzione e leva fiscale rimangono in capo allo Stato"), poi perché finisce con l'essere un modo per aggirare i problemi reali. Uno di questi è certamente il seguente: come conciliare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, già riconosciuta e ulteriormente garantita dall'art. 117, con l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni dell'organizzazione scolastica? Le Regioni dovrebbero essere in grado di porre norme che mettono a rete il sistema, lasciando alle singole istituzioni scolastiche i loro legittimi spazi di gestione e di autonomia.

In questo quadro, come non affidare una parte dei programmi scolastici a livello locale, in ragione delle molteplici esigenze delle diverse collettività? Come non considerare che le inclinazioni del personale possono piegarsi lungo un certo tipo di insegnamento rispetto ad un altro?

E allora, in definitiva, il vero problema è un problema di coesistenza, di incontro, di integrazione tra quattro diversi livelli (Stato, Regioni, Enti locali, istituzioni scolastiche) di determinazione sull'istruzione, un problema che va affrontato e risolto con un preciso piano di coordinamento piuttosto che con sterili, o meglio dannose, impostazioni ideologiche.

## *Silvia Costa*

*Responsabile Istruzione Conferenza Stato-Regioni*

Ringrazio gli organizzatori per questa interessante ricerca sul piano europeo, che ritengo molto stimolante. Io sono coordinatore degli assessori regionali della conferenza delle Regioni che, appunto, coordina una filiera abbastanza ampia di competenze, che va dalla formazione all'istruzione, dalla ricerca all'innovazione e al lavoro.

È un'ampia filiera che ha sempre più necessità di ragionare in termini strategici e integrati se vogliamo costruire l'Europa della conoscenza. Dobbiamo quindi porci degli obiettivi a livello europeo partendo dai risultati dell'Italia che, come risulta anche dai grafici presentati da TreeLLLe, sono ancora complessivamente deboli.

La sfida che abbiamo di fronte è quella di costruire un'offerta formativa per tutto l'arco della vita, che garantisca condizioni di equità e performance in grado di recuperare gap sociali, territoriali ed economici. Questo richiede l'esistenza di un sistema complessivo che si faccia carico di favorire il successo formativo per tutti.

Se leggiamo uno dei grafici di Alexander non solo rispetto al quantum di centralismo o di affidamento al livello territoriale o alle scuole autonome, ma anche rispetto al livello di successo formativo, vediamo dei dati che ci devono far riflettere: nella nostra storia più che in quella di altri Paesi si registra una maggiore mobilità sociale. Il fattore formazione è stato un grandissimo volano di mobilità sociale verso l'alto. Questo è un tema centrale: lo Stato, le Regioni, i Comuni, le scuole autonome, ma anche interlocutori attenti come voi, debbono porsi il problema di individuare i fattori che hanno rafforzato o indebolito queste tendenze e quali siano le azioni da intraprendere, per un Paese come il nostro (penso a quanto è lunga l'Italia e quanto è differenziata al suo interno).

Una prima osservazione. Il processo messo in moto negli anni Novanta è stato quello di costituzionalizzare il principio dell'autonomia: delle autonomie funzionali oltre a quelle locali. A questo proposito raccolgo pienamente l'invito di Bassanini a non appagarsi delle norme ma di farsi carico di un impegno in più: quello di promuovere concretamente le autonomie funzionali, culturali, sociali. Perché io credo da sempre nello Stato delle autonomie anche se ho qualche difficoltà a usare la parola federalismo.

La seconda annotazione è che questo processo non è ancora stato completato. Noi vediamo quanto ancora c'è da fare sul territorio, anche in termini culturali e politici. Ormai molte competenze sono state delegate ai Comuni e alle Province in materia di politiche scolastiche e formative, mentre alle Regioni

è stata riconosciuta una nuova funzione istituzionale con la potestà legislativa “esclusiva” su istruzione e formazione professionale e “concorrente” per quanto riguarda l’istruzione.

La definizione delle attribuzioni è naturalmente molto complessa, ce lo dimostra anche la conferenza Stato-Regioni dove è in atto un confronto-scontro per quanto riguarda l’interpretazione dell’assetto dei poteri fra istituzioni amministrative regionali, locali e nazionali. Non è facile rendere compatibile l’autonomia delle istituzioni regionali con i poteri che rimangono comunque a livello nazionale, ad esempio per gli standard e i livelli essenziali delle prestazioni. Infatti bisogna valorizzare le autonomie senza perdere di vista l’unitarietà del sistema educativo.

Questa è la grande questione, non ancora del tutto definita, sia per carenze dell’assetto normativo, sia per la difficile gestazione di questo processo. Rispetto a questo problema direi che siamo a metà del guado. (Siamo di fronte a competenze formalmente attribuite per cui, ad esempio, le Regioni hanno il dovere di realizzare il piano di indirizzo per l’organizzazione della rete scolastica regionale.)

Vorrei fare alcuni esempi: la discussione tra Stato e Regioni sulla riforma del secondo ciclo, che come voi sapete ha visto un serrato confronto, si è conclusa con un rinvio della sua applicazione. Non sulla base di un pregiudizio ideologico ma perché abbiamo verificato che non ci sono ancora le precondizioni per poterla mettere a norma. Non sono infatti ancora definite le competenze, le risorse e le attribuzioni di personale così come era previsto dal Titolo V e dalla legge La Loggia.

Le Regioni hanno invece un’importante competenza che è quella della programmazione ordinamentale oltre che programmatica dell’offerta formativa integrata, come viene definita, sul loro territorio. La Corte Costituzionale con la sentenza 13 del 2004 ha stabilito che noi siamo titolari di questa competenza, anche se ancora in supplenza visto che non ci sono state le condizioni per normare. Di fatto quindi tutta questa competenza è esercitata, in modo suppletivo, dagli uffici scolastici regionali.

Gli anni novanta hanno visto sicuramente una trasformazione profonda delle competenze: attribuzione di profili istituzionali innovativi, ruoli fortemente decentrati di tutta la materia e anche alcune competenze esclusive. Ma certamente si è segnato il passo per quanto riguarda alcune questioni di fondo che non sono state chiarite.

Nella sua relazione Alexander ha spiegato che in molti Paesi questi temi sono stati affrontati e chiariti. Io non sono certa che la soluzione migliore sia quella di consentire alle singole scuole di assumere e licenziare il personale. Io sarei più attenta ai profili di status giuridico del personale a livello nazionale, alla mobilità e alla libertà di insegnamento. Ma, visto che oggi non possiamo decidere nulla, qualche passo in più andrà pur fatto.

Le Regioni, talvolta, sono gelose delle loro attuali competenze. Preferiscono gestire piuttosto che fare passi avanti nella parte ordinamentale, di indirizzo e di verifica. Inoltre non hanno ancora messo a punto sistemi di valutazione.

Resta il fatto che, nella parte ordinamentale e di indirizzo siamo in difficoltà, non avendo gli strumenti operativi per poterla realizzare.

Penso che questo sia il punto più importante. Non si può parlare di *devolution* quando ancora non si sono attuate le procedure previste dal Titolo V e dalla legge La Loggia per quanto riguarda la certezza delle attribuzioni delle risorse finanziarie e degli organici, di come condividere i processi decisionali su questa materia. Si rischia di avere l'impressione che ormai tutto sia attribuito a Regioni, Province e Comuni, mentre in realtà c'è una sensazione di impasse che costa cara in termini di capacità di organizzare risposte formative di qualità sul territorio.

Infine, per quanto riguarda il tema dell'autonomia scolastica: non vi è dubbio che i soggetti sono Stato, Regioni, Enti locali, con le loro diverse competenze, e le scuole autonome. Questo quarto soggetto non è ancora configurato in modo dignitoso e dialettico: è come un tavolo che traballa perché manca una gamba.

Io sono molto attenta a questo tema. Nel coordinamento degli assessori regionali e anche col ministro Moratti nella Conferenza Stato-Regioni, abbiamo sostenuto che non andremo avanti sui decreti attuativi della legge sulla riforma del secondo ciclo se prima non si affrontano due snodi: il Titolo V e il tema dell'autonomia delle scuole.

Sappiamo che oggi le nostre competenze ci danno la possibilità di:

- 1) sostenere le scuole attraverso gli interventi sul diritto allo studio (e sappiamo che su questo argomento c'è stata una grande crescita di modalità e servizi, con innovazioni che riguardano i nuovi soggetti, ad esempio i bambini stranieri). Per la prima volta, nella legge regionale sul diritto allo studio, abbiamo dedicato molta attenzione al diritto dei bambini stranieri ad avere assicurato lo studio dell'italiano nell'ambito di corsi integrativi nelle scuole; e, per i disabili, abbiamo istituito una carta dei diritti del disabile nella scuola;
- 2) intervenire sul tema delle ore curricolari che è una grande sfida per le Regioni. Penso che sia giusto ritenere già consolidato il 15% attribuito alle scuole, ma penso anche che le Regioni debbano avere una dotazione propria che, sempre nel rispetto dell'autonomia, possa essere riconosciuta alle scuole come titolarità in base a indirizzi e obiettivi da definire congiuntamente;
- 3) sostenere i progetti delle scuole. Questo è un aspetto importante di cui si parla forse poco ma che ha visto nascere moltissime esperienze soprattutto a livello comunale. Oggi c'è una fortissima spinta delle scuole a mettersi in rete, a fare squadra, a consorzarsi. Le scuole stanno spontaneamente raccordandosi sul territorio per realizzare insieme progetti su obiettivi e strategie condivise. Questo movimento, che è totalmente spontaneo, spesso scoraggiato, è un movimento interessante con il quale dovremo confrontarci, perché ci aiuterà a capire, ad esempio, quale potrebbe essere una nuova configurazione della riforma degli organi collegiali che è ferma da troppo tempo.

Nel nostro paese c'è un paradosso: l'autonomia delle singole scuole ha acquisito dignità costituzionale, mentre l'autogoverno delle autonomie scolastiche non ha legittimità per cui un assessore regionale o provinciale che voglia consultare la scuola rischia di doversi limitare a consultare la direzione regionale del MIUR. Questo non fa crescere, nelle Regioni e negli Enti locali, la cultura del servire le istituzioni, del verificarne l'efficacia e di valorizzare le esperienze positive che le scuole fanno sul territorio.

Nascono così risposte spontanee: ad esempio, nella mia regione, alcune Province hanno inventato la consulta provinciale scolastica, sulla base di alcune ipotesi di rappresentatività

Riconosco che, complessivamente, la questione delle autonomie resta una delle questioni non risolte di tutta l'impalcatura pensata con il Titolo V. Siamo in una situazione che sta creando molta incertezza nel mondo della scuola. Da un lato c'è un processo che, da circa 10 anni, ha visto la scuola oggetto di riforme continue. Non si può reggere a questo accanimento terapeutico. E dobbiamo poi riflettere su un punto di cui non si parla, sul quale si glissa elegantemente: il tema delle risorse.

Tutte queste riforme annunciate, virtuali o reali, sono state fatte sempre con due lire o con due euro. Le Regioni, di tutto il discorso sulla riforma del secondo ciclo e della riforma 53, hanno visto risorse aggiuntive solo per i corsi professionali triennali sperimentali. Nient'altro.

Rispetto al tema delle risorse e degli organici, per garantire effettivamente che questi percorsi diventino processi reali bisogna fare un ragionamento politico più generale: quanto spendono i paesi europei per la scuola e per la ricerca rispetto al PIL? Siamo consapevoli che per quanto riguarda le tre elle (Life Long Learning) viviamo in un Paese dove, per il 90%, la formazione professionale dipende dal fondo sociale europeo? Oggi, in Italia e in Europa, si è aperta una discussione che può portare ad una riduzione della quota del fondo sociale. Su questo tema il governo italiano deve essere molto attento perché si tratta di una quota significativa a sostegno di politiche per le risorse umane che potrebbe venir meno.

Questi sono i nodi reali e non virtuali con i quali ci dobbiamo confrontare se vogliamo supportare la crescita dell'autonomia nella scuola.

## Nadia Masini

*Responsabile Istruzione dell'ANCI*

Innanzitutto voglio esprimere un apprezzamento per questa iniziativa, sia per il particolare momento nel quale si colloca sia perché mi pare che la riflessione e il confronto su “chi fa cosa” siano oggi un tema centrale per chi ovviamente ha competenze o interesse a affrontare i temi dell'istruzione o della formazione.

Voglio partire da una considerazione, che mi pare non solo che oggi sia stata condivisa ma che forse ha bisogno di un ulteriore supplemento di attenzione per le implicazioni che essa ha. I processi di autonomia sono processi che nel nostro paese con tentativi vari e con diversi risultati si sono avviati da moltissimo tempo. Il tema è decisamente approdato ad un livello importante, vale a dire quello della costituzionalizzazione dell'autonomia scolastica. Il riconoscimento nella carta costituzionale ha segnato, almeno da un punto di vista concettuale se non nella realizzazione pratica (e i nodi li abbiamo davanti), una ulteriore precisazione dell'articolazione della Repubblica in una più ampia platea di soggetti istituzionali dotati di autonomia. Lo dico perché mi pare che il riconoscimento costituzionale dell'autonomia, che è frutto di un lungo processo e che pone il principio di responsabilità in capo alle istituzioni scolastiche, è già di per se stesso elemento che fa cambiare la natura della relazione con gli altri soggetti. La costituzionalizzazione della autonomia scolastica (già chiaramente normata dall'art. 21 della legge 59) afferma la pari dignità con altri soggetti autonomi quali i Comuni e questo pone un primo tema, quale debba essere la relazione tra questi due soggetti che non può più basarsi – e lo stesso ragionamento vale per le Regioni in rapporto allo Stato – su nessun principio di subordinazione o di rapporto gerarchico. Questo è un passo decisivo.

Questo è un tema sul quale l'ANCI e quindi i Comuni si stanno fortemente interrogando: io debbo dire che mai c'è stata una sollecitazione così forte a portare fino in fondo la riflessione come in questo periodo. Occorre, dunque, evitare un rapporto di dipendenza gerarchica o di relazione gerarchica, evitare il rapporto di subordinazione, ma evitare anche un approccio, nel ragionare di questo, che sia soltanto di ingegneria delle relazioni, perché mi pare che tutti e tre questi tipi di approccio ci porterebbero fuori strada. Una seconda considerazione che discende da questo significato dell'autonomia riguarda il rapporto fra il ruolo strategico della istruzione e della formazione, ormai acquisito sul piano europeo (ma non ancora nel nostro paese) e gli strumenti,



le norme e i luoghi con i quali e nei quali renderlo sostanziale.

Questo è uno snodo centrale e decisivo per le politiche di sviluppo e richiama inevitabilmente l'interesse e la responsabilità di tutti i livelli istituzionali, non solo della scuola. Ecco perché oggi la relazione fra il sistema di istruzione e di formazione, attraverso l'autonomia, e il sistema delle autonomie locali e delle Regioni – oltre che ovviamente del governo – va affrontato con un approccio completamente diverso rispetto al passato. Se questo è dunque il tema che ridefinisce anche la responsabilità delle istituzioni scolastiche autonome, allora è necessario che le scuole esercitino la loro nuova responsabilità in maniera radicalmente diversa anche rispetto alle migliori pratiche di quando non c'era l'autonomia. Questa è una prima implicazione. La seconda è come si realizzano la relazione, il dialogo, la concertazione tra i tanti livelli istituzionali che riconoscendo quegli obiettivi intendono concorrervi.

Allora il ragionare su come si strutturano queste relazioni non è più soltanto questione di "ingegneria istituzionale", ma tema centrale sul quale non si possono più avere ambiguità. Da come queste relazioni si strutturano dipende in larga parte la possibilità di fare avanzare i processi che raggiungano l'obiettivo, di dare concreta centralità al tema dell'istruzione e della formazione e consentire che sia disponibile per ciascuno per l'intero arco della vita, puntando al successo formativo per tutti. Nello stesso tempo questa nuova relazione può consentire di dare linfa, spinta, supporto ai processi che già ci sono.

Proprio perché non penso che la relazione fra le istituzioni sia una relazione di tipo gerarchico ritengo opportuno che si completi rapidamente il quadro normativo che definisce le nuove competenze (molta parte del lavoro è già stata fatta), cosicché sia chiaro che lo Stato deve preservare l'unitarietà nazionale del sistema, definendo i livelli essenziali e le norme generali, e tutto il resto rientra nelle competenze delle Regioni, degli Enti locali e delle scuole autonome legati da una inevitabile relazione che ha bisogno di strutturarsi su un piano di parità. Solo così oggi si può spingere in avanti il processo, sostenere le istituzioni scolastiche nell'esercizio dell'autonomia, onde evitare che l'autonomia venga intesa come autoreferenzialità, favorendo invece il crescere della cultura della responsabilità della scuola verso l'intera comunità e l'intero territorio.

Questa relazione con il territorio e l'impegno ad adempiere fino in fondo al ruolo strategico che oggi ha la scuola deve portare anche ad affrontare un tema che io considero importante, vale a dire con quali organi la scuola esercita la responsabilità dell'autonomia per assicurare un governo democratico dell'istruzione. Quindi il tema degli organi interni od esterni, gli organi collegiali delle scuole o quelli territoriali, non può più essere interpretato come un aggiustamento di quello che c'era, ma va affrontato in rapporto al ruolo non autoreferenziale della scuola di oggi, una scuola al centro delle relazioni territoriali sulla base delle quali si stabiliscono i principi di programmazione, la scelta del "che fare", la definizione degli obiettivi perché la scuola



dell'autonomia, se è tale, deve sapere interpretare le diversità e i bisogni del territorio nel quale essa opera, senza mai dimenticare la sua funzione primaria. Allora questo tema non potrà essere solo dei dirigenti scolastici, né solo degli studenti o dei genitori, componenti certo essenziali, ma avrà bisogno di essere sempre di più un tema sul quale verranno coinvolti gli amministratori comunali, e certamente i soggetti della programmazione territoriale, vale a dire le Province per le loro funzioni, nonché la comunità economica e sociale nelle sue articolazioni. Il punto è la condivisione degli obiettivi e dei percorsi attraverso i quali possiamo fare avanzare quantità e qualità dello sviluppo al quale la scuola deve dare contributo fondamentale ed essenziale ma che da sola non sarà mai in grado di poter realizzare.

Questo è bene che lo cogliamo fino in fondo, perché io vedo qui l'anima, il senso profondo di una diversa relazione tra le autonomie e vedo qui l'esaltazione della responsabilità dell'autonomia di ciascuno che non può proprio cedere al rischio di diventare monade autoreferenziale. L'autonomia esalta il principio della cooperazione, non quello dell'autoreferenzialità se pone quegli obiettivi da perseguire. Autonomia è strumento, non è valore in sé.

Su questo, come autonomie locali stiamo ragionando e abbiamo aperto un confronto anche con l'UPI, e con le Regioni, per affrontare assieme le implicazioni della modifica del Titolo V, tema che abbiamo posto sia nella conferenza unificata sia nelle altre sedi di relazione con il MIUR: questo tema riguarda tutti i soggetti, non lo si può affrontare a pezzi. D'altro canto penso che per favorire l'esercizio di una buona autonomia, fermi restando i paletti e gli obiettivi nazionali, serva una definizione anche a livello regionale: a quel livello sarà possibile operare con più efficacia le scelte per regolare il dialogo istituzionale e le relazioni fra i tanti soggetti (penso alle conferenze territoriali, agli strumenti per supportare le reti di scuole, etc.). Altrimenti avverto una preoccupazione, che nell'incertezza o nel conflitto si produca un ritorno al centralismo addirittura ministeriale; né sottovaluto anche il rischio di un neo centralismo regionale. È esperienza di questi mesi che io in rappresentanza dell'ANCI nella sede della conferenza unificata ho fatto direttamente: più volte le autonomie locali insieme alle Regioni hanno dovuto contestare l'invadenza del ministero nel campo delle loro competenze. Questo è un rischio perché quando il rapporto non è chiaro la prima spinta è che ognuno riprenda la posizione che aveva prima.

Dunque i rischi di un ritorno indietro sono presenti e reali e la disattenzione rischia di essere un freno al dispiegarsi di questo processo di nuova relazione che ha il perno e il cuore nell'idea dell'autonomia. Questo mi pare essere oggi il nucleo problematico sul quale ragionare e rispetto al quale tenere ben presenti e chiari gli obiettivi di Lisbona, le migliori esperienze europee. L'altra questione riguarda le autonomie locali, e segnatamente i Comuni. Penso che le autonomie locali, i Comuni, devono anzitutto adempiere alle loro competenze fino in fondo, e questo bisogna che lo si faccia senza tentennamenti perché la responsabilità istituzionale questo comporta: il riconoscimento della priorità della questione della formazione dovrebbe mettere in

capo a tutti i comuni che questo è un impegno dal quale non deflettere, tanto più in tempi nei quali le risorse finanziarie sono così poche che c'è una bella tentazione, dovendo far quadrare i conti, di ricollocare qualche risorsa finanziaria in qualche altro capitolo di spesa. Sarebbe un ottimo segnale se oggi il sistema delle autonomie, pur nelle difficoltà, mantenesse un'attenzione prioritaria sui temi dell'istruzione – penso alla scuola dell'infanzia, che è nella competenza dei comuni, penso al diritto allo studio, etc.

Penso poi alla fondamentale azione di supporto al processo dell'autonomia delle scuole che i Comuni possono svolgere: cominciamo intanto ad assumere come buona pratica questo impegno, che vuol dire anche mantenere alto un riconoscimento della funzione della scuola. Questo vuol dire supportare tutte le forme della relazione interna ed esterna della scuola, vuol dire, anche nell'incertezza normativa, favorire l'adozione degli strumenti che possono aiutare le scuole in questa loro responsabilità, vuol dire creare luoghi (conferenze, patti?) nei quali noi, nell'ambito della nostra responsabilità e autonomia, possiamo mettere insieme tutti i soggetti che concorrono alla definizione della programmazione e degli obiettivi territoriali.

Insieme possiamo ragionare su come convogliare le risorse che esistono sul territorio per raggiungere quegli obiettivi: da questa sinergia può conseguire anche un aiuto, che forse rende meno gravi le condizioni nelle quali operano le scuole, dal punto di vista finanziario e non solo. Quando noi abbiamo lanciato negli ultimi anni, come associazione dei Comuni, insieme alle associazioni professionali, l'idea del "settembre pedagogico", come momento forte di attenzione in occasione dell'apertura dell'anno scolastico, non era semplicemente per produrre qualche conferenza sulla scuola, ma per cominciare a rendere evidente l'idea della corresponsabilità delle istituzioni su questa funzione.

Questo è stato il senso del "settembre pedagogico", che assume come centralità proprio il tema dell'autonomia e il rapporto della scuola con il territorio. Queste azioni a me paiono importanti e significative. L'ultima riflessione che voglio fare è che se questo è l'alveo sul quale riorientare, correggere, ristrutturare sia gli assetti normativi sia la definizione delle relazioni, è bene che questo ragionamento possa produrre un confronto molto più forte anche fra tutte le altre autonomie territoriali. Cominciamo a concordare sui nostri territori quali possono essere i punti della relazione interistituzionale fra le istituzioni territoriali e quindi con le Regioni, quali relazioni creare, come evitare gerarchizzazioni o neocentralismo regionale – sento che questa può essere una preoccupazione – disciplinando e concordando i modi e gli strumenti della relazione, che facciano discendere sempre di più sui territori locali i luoghi nei quali operare delle scelte, fermo restando un solidale quadro regionale.

Ad esempio, se in una realtà territoriale occorre un aumento di organico, perché la popolazione è in crescita, o perché ci sono più immigrati, o perché c'è una ripresa della natalità, etc., è mai possibile che si debba percorrere un iter gerarchico, lungo, complesso e incerto che spesso produce pochi e inadegua-

ti risultati? Non conviene invece dire che, per esempio, è il livello regionale quello sul quale allocare le risorse e da quel livello insieme agli enti territoriali, insieme alle autonomie scolastiche, decidere che cosa serve, quanto serve e dove collocare le risorse?

Questo è uno dei primi principi dell'autonomia se vogliamo che siano le realtà territoriali quelle sulle quali portare le competenze della gestione del sistema e della sua programmazione. A me interessa sottolineare che i processi di definizione normativa avranno bisogno di ulteriori passaggi. Nello stesso tempo non si deve abbassare la guardia, l'attenzione ai processi reali che avvengono nelle scuole. Qui possiamo esercitare un'azione diretta e concreta mentre il quadro normativo si definisce.

Noi dobbiamo tenere la barra sui territori, sulla relazione fra le autonomie, perché ci deve interessare spostare in avanti la qualità e l'efficacia degli interventi nel sistema di istruzione e di formazione. Questo mi pare non tanto un impegno normativo quanto un impegno politico.

## *Eugenio Massolo*

*Coordinamento Istruzione dell'UPI (Unione Province Italiane)*

### L'istruzione: funzione dello Stato o servizio pubblico?

La premessa di ogni ragionamento relativo al nuovo assetto dei rapporti tra la scuola e il sistema delle autonomie locali non può prescindere dalla natura stessa della sua funzione.

Diverse infatti sono le conseguenze che ne discendono se la funzione è intesa come statale, in quanto riservata allo Stato, o se essa è intesa come servizio pubblico rispetto al quale allo Stato sono riservate funzioni di indirizzo e controllo, ma non necessariamente di gestione diretta.

La concezione di pubblico, inteso come interesse collettivo, strettamente correlato a diritti di cittadinanza da tutelare si è in questi anni fortemente esteso e diffuso in diversi settori dei pubblici servizi (sanità, trasporti, servizi sociali, etc.) ma non ha ancora permeato a sufficienza il settore dell'istruzione, soprattutto in termini culturali, in quanto la scuola italiana, più che in altri contesti europei, è diretta emanazione della concezione ereditata dallo Stato liberale, rafforzata in termini autoritativi dal fascismo, secondo le quali l'istruzione rientra nelle piene attribuzioni, non delegabili, della sovranità statale.

Questo spiega anche, in parte, la bassissima incidenza, nel nostro paese, di istituzioni educative non statali e non è un caso che molte di esse abbiano avuto una origine "alternativa" allo Stato liberale o allo Stato fascista (es.: istituzioni educative promosse da Enti locali di ispirazione socialista o istituzioni educative cattoliche che resisterono all'omologazione del ventennio). Ciò ha determinato una diffidenza dello Stato nei confronti dell'istruzione non statale che è continuata anche nel secondo dopoguerra fino agli anni '80, quando hanno cominciato a prodursi le prime fratture profonde in questa concezione statocentrica, derivata in larga misura da un nuovo protagonismo degli Enti locali, dai processi di partecipazione sociale, dalla crescita di soggettività delle stesse istituzioni scolastiche.

Il processo si è ormai evoluto, e ne ragioneremo in seguito, in termini costituzionali, legislativi e amministrativi, in maniera ormai irreversibile, nonostante non sia pienamente compiuto e si assista periodicamente a sussulti e ripensamenti.

Spesso le resistenze a questo processo appaiono, solo in parte, derivate dall'antica origine liberale del sistema; in misura assai maggiore si manifestano come resistenze corporative che accentuano gli aspetti di rischio rispetto ad una evoluzione che vede, nella nascita di nuovi centri di responsabilità nella

gestione della scuola, una opportunità per il netto miglioramento del servizio, introducendo elementi di concorrenza (nel senso di concorso reciproco di diversi soggetti ai processi di istruzione) e di giudizio dei cittadini.

L'apparente perdita di potere dello Stato, in termini di gestione, può invece tradursi in una importante occasione purché lo stesso si riappropri e potenzi le indispensabili funzioni di indirizzo e di controllo.

I possibili sviluppi, per la scuola, si possono delineare in direzione della parità delle istituzioni, in relazione all'assorbimento di pubbliche funzioni e all'autonomia delle stesse connessa ad una accentuazione della loro responsabilità, mentre per le Regioni e gli Enti locali si può prefigurare rispettivamente un progressivo aumento delle funzioni legislative e gestionali.

## I rapporti tra Stato, Regioni, Autonomie Locali nella nuova Repubblica

È importante sottolineare che con la riforma del Titolo V della Costituzione si sono determinate novità sostanziali in termini di rapporto istituzionale tra lo Stato, le Regioni e il sistema delle Autonomie Locali.

Infatti l'articolo 114 recita che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, a differenza della precedente formulazione che recitava "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni".

Tale nuova formulazione non identifica più Stato e Repubblica come sinonimi, ma identifica lo Stato come "apparato", come uno dei soggetti costitutivi della Repubblica, insieme alle Regioni, alle Province e ai Comuni, implicando di fatto una Repubblica di tipo federale che, al contrario di altre, non si fonda su una cessione di sovranità dagli stati federali allo Stato, ma si realizza attraverso una progressiva cessione di poteri dello Stato alle Regioni e contestualmente si completa mediante una cessione di competenze da parte delle Regioni alle Province e ai Comuni sviluppando una più ampia autonomia funzionale.

Ciò non significa una equiordinazione di tutti questi soggetti sulla base delle competenze, in quanto si può riconoscere una supremazia dello Stato rispetto alle Regioni, sancita dalla lettera p) dello stesso articolo 117 e delle Regioni rispetto agli Enti locali, in quanto sono le stesse che possono conferire loro funzioni amministrative (articolo 118), ma è indubbio che da una tale riformulazione del concetto di Repubblica ne è discesa una profonda trasformazione di poteri e competenze di diversi soggetti istituzionali, non del tutto completata, in quanto non ancora compiutamente definita.

La recente approvazione da parte delle Camere del nuovo disegno di legge costituzionale, più noto come *devolution*, di fatto, attraverso l'abolizione della legislazione concorrente e l'introduzione del criterio di conformità delle leggi regionali all'interesse nazionale, sembra, nei fatti, voler ulteriormente rafforzare, al di là delle materie e delle competenze attribuite alle Regioni, una intrinseca supremazia gerarchica dello Stato rispetto alle Regioni stesse.

## La legge 15 marzo 1997, n° 59

La legge 15 marzo 1997, n° 59, più nota come legge Bassanini e il successivo decreto 112/1998, che ha dato attuazione alla delega, rappresenta uno snodo essenziale nella definizione del nuovo quadro di attribuzioni e di competenze tra Stato, Regioni, Enti locali, definito, per quanto riguarda le materie afferenti l'istruzione, negli articoli dal 136 al 139, ferme restando le competenze attribuite alle istituzioni scolastiche autonome.

Questo fondamentale corpo legislativo ha anticipato, nei limiti del possibile, importanti elementi introdotti poi nella modifica dell'articolo 117 del Titolo V della Costituzione e rappresenta, tuttora, il quadro organico di riferimento nell'azione amministrativa dei Comuni e delle Province.

Particolarmente innovativa sul piano culturale è la nuova formulazione del concetto di servizio scolastico, contenuta nell'articolo 136. "Agli effetti del presente decreto legislativo, per programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico si intende l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione."

Si ha qui, a mio avviso, un passaggio evidente dalla scuola-ordinamento alla scuola-sistema, dove la garanzia per "la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione" si incardina su un complesso di "funzioni e compiti" che non fanno più capo unicamente allo Stato, ma ad un complesso di attori sul territorio, tra i quali le Autonomie Locali vengono ad assumere un ruolo di primo piano, anche in termini di organizzazione e di governo del sistema scolastico nel suo insieme.

Comuni e Province, rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, assumono competenze che precedentemente afferivano allo Stato, mediante il rafforzamento dei compiti gestionali, di programmazione del territorio, di garanzia nell'erogazione dei servizi, assorbendo larga parte delle funzioni allora in capo ai Provveditorati agli studi.

## La riforma del Titolo V della Costituzione e i possibili scenari

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n° 3 ha determinato sostanziali modifiche nella rideterminazione delle potestà legislative e regolamentari tra Stato, Regioni ed Autonomie Locali.

Viene ribaltato il principio precedente secondo il quale le competenze legislative generali erano di competenza statale, mentre venivano espressamente elencate quelle spettanti alle Regioni, affermando che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alle legislazione dello Stato".

I riflessi sul sistema dell'istruzione, riconosciuto come diritto sociale di tutti i cittadini (art. 34 "la scuola è aperta a tutti"), disegnano un assetto che mantiene in capo allo Stato il potere legislativo in materia di livelli essenziali

delle prestazioni e di norme generali sull'istruzione, mentre lo stesso dovrà cedere alla competenza esclusiva delle Regioni oltre che tutte le materie attualmente delegate all'art. 138 del decreto legislativo 112/98, le materie relative all'edilizia scolastica, le competenze sulla istruzione e formazione professionale, l'obbligo formativo successivo all'adempimento dell'obbligo scolastico, l'assistenza scolastica.

Se si pensa che il complesso di queste materie, già in larga misura è stato oggetto di delega alle Province, da parte delle Regioni, per tutto il settore della scuola secondaria superiore e per la formazione professionale non si può che prevedere un ulteriore rafforzamento del ruolo delle stesse in rapporto al sistema scolastico e della formazione.

Le complesse questioni di riassetto istituzionale non del tutto definite, anche per effetto delle ulteriori riforme al Titolo V della Costituzione apportate dall'attuale maggioranza e fortemente osteggiate dal centro-sinistra, si incrociano con gli effetti determinati dalla crescente approvazione del decreto sul riordino della scuola secondaria superiore che riorganizza nel comparto dei licei tecnologici la quasi totalità dell'attuale istruzione tecnica e parte dell'attuale istruzione professionale di Stato.

Rimane alle Regioni la competenza esclusiva relativa ai percorsi di istruzione-formazione, che costituisce una obiettiva lacuna del sistema italiano.

È prevedibile che, anche se in tempi di medio-lungo periodo, le Regioni tenderanno ad organizzare vere e proprie scuole di istruzione professionale in grado di generare formazione avanzata con il rilascio di titoli validi sull'intero territorio nazionale e con percorsi in grado di traguardare formazione tecnica di alto livello e possibilità di accesso all'università.

## Il ruolo delle Province

La nuova dislocazione di competenze legislative e di indirizzo sulle Regioni porta come diretta conseguenza la necessità di allocare i livelli gestionali territoriali nella maniera più idonea e l'esperienza di questi anni, nonché la precedente tradizione scolastica gestita dalla Amministrazione Statale, individua nel livello provinciale la dimensione più efficace per una programmazione del sistema di istruzione e formazione integrata e razionale.

Inoltre nessuna disposizione costituzionale prevede che il rapporto di impiego del personale scolastico rientri nelle funzioni amministrative dello Stato. Viceversa, il dispositivo dell'articolo 118 ripartisce con chiarezza le funzioni amministrative tra Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Esiste tra l'altro il modello delle Regioni e Province a statuto speciale, dove lo stato giuridico ed economico viene disciplinato a livello regionale o provinciale.

La soluzione migliore potrebbe essere quella di mantenere un'unica contrattazione collettiva per il comparto scuola (sul modello della Sanità) trasferendo

alle Regioni la gestione del rapporto di lavoro che potrebbe estendersi, per uniformità, anche ai lavoratori della formazione. In questo modo si realizzerebbe una “scuola statale” individuata come tale, non perché gestita dallo Stato, ma perché da chiunque gestita, raggiunga i livelli di prestazione e di servizi fissati dallo Stato; scuola statale quindi nel senso di “scuola della repubblica”, secondo un diverso modello di cittadinanza e per un livello più ampio di corresponsabilizzazione istituzionale.

L’assetto istituzionale verso il quale è auspicabile procedere individua un sistema di istruzione unitario nel quale:

- lo Stato stabilisce i principi fondamentali, detta le norme di carattere generale, tutela e garantisce i livelli delle prestazioni.
- Le Regioni disciplinano le funzioni di organizzazione e di amministrazione di carattere generale, definendo le linee programmatiche di sviluppo dei servizi.
- La gestione dei servizi viene affidata al livello delle Autonomie Locali
- Alle scuole compete la piena gestione della autonomia funzionale.

In particolare per le Province si prefigura un ruolo di gestione dell’istruzione a livello di “area vasta” che si potrebbe articolare sulla base delle seguenti funzioni:

- regolazione dell’offerta formativa sul territorio;
- pianificazione delle istituzioni scolastiche e loro dimensionamento;
- gestione dell’edilizia scolastica per le scuole di loro competenza;
- organizzazione della amministrazione del sistema con la distribuzione delle riserve per il funzionamento;
- raccordi funzionali tra le istituzioni scolastiche e formative, università e mondo del lavoro;
- formazione dei docenti;
- recupero della dispersione scolastica e orientamento scolastico e lavorativo;
- attuazione del diritto allo studio.

Nel quadro delle funzioni amministrative in materia scolastica, si comprende l’insieme delle risorse economiche dedicate, incluse quelle riguardanti il personale, che le Regioni e di conseguenza le Province dovrebbero essere libere di gestire al meglio, senza vincoli di destinazione prefissati a livello centrale.

Non vale la pena di trasferire funzioni se non esiste flessibilità di gestione per chi le riceve, al fine di perseguire obiettivi di qualità e di sviluppo del sistema.

## Il ruolo delle Province per l’integrazione dei sistemi e degli interventi

In quest’ultima parte del mio intervento cercherò di focalizzare il tema in base all’esperienza attuata dalla Provincia di Genova in raccordo con il siste-



ma dei Comuni e delle Autonomie scolastiche, nonché con altre Amministrazioni e soggetti pubblici e privati.

L'esigenza dell'integrazione, parola spesso usata con significati e fini diversi, discende essenzialmente da una nuova concezione dell'Amministrazione intesa come servizio, a fronte della vecchia concezione che la identifica come potere autoritativo e distinto.

Laddove a garantire l'espletamento di un servizio pubblico, concorrono più soggetti (ed è il caso anche dell'istruzione) il criterio burocratico della competenza non può non sposarsi al conseguimento del fine da raggiungere, con la massima efficienza in rapporto alle esigenze del cittadino. Non si può più essere soddisfatti della attuazione della norma, se a ciò non si accompagna il perseguimento del risultato.

Pertanto negli ultimi sette anni si è lavorato sul modello, comune ad altri settori, delle intese istituzionali di programma, degli accordi quadro, delle conferenze di servizio, cercando di ampliare l'area della autonomia in un sistema di codeterminazione condivisa.

Nell'ambito dei servizi di integrazione dei disabili si è esteso l'accordo di programma tra CSA, ASL 3, Provincia e Comune di Genova, alla ASL 4 (extraurbana) e all'intero sistema dei Comuni della Provincia, attraverso il metodo delle Conferenze di Servizio, ampliando la regolazione degli interventi anche al settore della formazione e individuando, per tutta l'area provinciale, il livello dei servizi e delle prestazioni e le modalità di erogazione. Lo stesso processo si è attivato anche per l'integrazione scolastica degli alunni e degli studenti stranieri, avviando un processo di unificazione delle risorse attraverso il CRAS (Centro Riserve Alunni Stranieri), costituito dal CSA, dal Comune di Genova e dalla Provincia di Genova, attualmente in fase di espansione, per convenzionamento, al fine di allargare anche agli altri Comuni del territorio provinciale la rete dei servizi.

Importanti risultati si sono raggiunti anche nel campo dell'Orientamento scolastico e lavorativo, dove attraverso una intesa di programma provinciale si sono unificate e sviluppate le azioni di orientamento per la scuola secondaria superiore attraverso un unico sistema di azioni condivise che vede partecipare, oltre alla Provincia, la Direzione Regionale Scolastica, la Camera di Commercio, l'Associazione Industriali, l'Università e altre 90 imprese che collaborano con l'offerta di stage orientativi nelle loro aziende.

Nell'ambito del Patto per la Scuola, elaborato dal Comune di Genova per sviluppare la crescita delle Autonomie Scolastiche, in un quadro pattizio con le Istituzioni Locali e il territorio, secondo una logica programmatoria, vincolante per tutti i soggetti aderenti, si sono articolate procedure assolutamente nuove a livello interistituzionale.

La più significativa è stata la siglatura di un Protocollo di intesa tra l'Amministrazione Comunale e Provinciale di Genova, che rappresenta un vero e proprio Piano Regolatore della Scuola, in quanto fissa il quadro delle risorse edilizie sulle quali articolare accordi di utilizzo in funzione dei servizi da offrire alla cittadinanza e le risorse urbanistiche disponibili per lo

sviluppo dell'edilizia scolastica sull'intero territorio comunale.

Particolare attenzione, nel regime pattizio con le scuole, abbiamo posto nell'evitare la soppressione o la fusione di competenze, ma nell'allocare la loro gestione secondo principi di sussidiarietà, in armonia con le funzioni svolte e sulla base di accordi condivisi.

Gli interventi nel disagio, sulla dispersione, sull'integrazione degli alunni stranieri si rivolgono a reti di scuole sul territorio, come pure i programmi che sviluppano l'uso di nuove tecnologie (T-information), l'anagrafe dell'obbligo formativo e lo sviluppo dei progetti europei.

La gestione di tutte le funzioni di competenza della Provincia per il funzionamento delle scuole (arredi, spese per le utenze, traslochi, spese amministrative) sono state trasferite alle scuole, mediante calcoli a base budgetaria condivisi, realizzando economie e migliore efficienza nel servizio.

La stessa riorganizzazione dei servizi di manutenzione e di gestione del patrimonio edilizio realizzata attraverso un contratto settennale di Global Service, consente una diretta richiesta di attivazione degli interventi da parte delle istituzioni scolastiche, senza il filtro degli Uffici Provinciali, mediante procedure non cartacee e direttamente on-line, con tempi contrattualmente stabili e codificati.

La gestione degli impianti sportivi è stata conferita alle scuole, attraverso un regolamento quadro che consente alle scuole gestrici di attivare i rapporti con le associazioni sportive del territorio e di beneficiare della rendita economica delle associazioni.

Tale iniziativa ha consentito di allargare la fascia oraria di fruizione degli impianti e rende, in termini economici agli istituti che li gestiscono, una media di euro 30.000 l'anno, utilizzabili sia per il miglioramento degli impianti sportivi che per investimenti sulla scuola stessa, nonché per il pagamento delle spese di gestione e di custodia.

Di particolare importanza è anche l'adozione di nuovi strumenti programmatori di carattere generale che consentono di definire campi di azione condivisi, entro i quali esercitare reciproche funzioni e competenze.

- Il piano annuale dell'istruzione:  
documento di accompagnamento al bilancio provinciale che individua tutti gli interventi messi in atto dall'Ente o finanziabili dall'Ente, anche in relazione allo sviluppo dei rapporti tra scuola e territorio, al fine di favorire una concertazione con i POF delle diverse istituzioni scolastiche.
- Il documento Provinciale sull'offerta formativa:  
elaborato attraverso Conferenze di Servizio tenutesi in ciascuno dei sei Ambiti Scolastici della Provincia, che in attesa della elaborazione del Piano Regionale dell'Offerta Formativa, rappresenta la base condivisa da tutte le istituzioni scolastiche per la regolazione e la programmazione dell'offerta stessa sul territorio (consolidamento o attivazione di nuovi indirizzi, soppressione di altri, integrazione delle offerte) superando l'autore-

ferenzialità di ogni singola istituzione.

- Il piano di utilizzo degli edifici scolastici: annualmente individua la “risorsa” scuola nel suo complesso, dal punto di vista delle aule, dei servizi e degli impianti, rapportandola ai flussi del bacino di utenza e alle potenzialità di servizio sul territorio, (servizio scolastico, educazione degli adulti, servizio per le imprese, attività culturali, servizi sportivi).

In conclusione ritengo che le Province possano e debbano svolgere sempre più in futuro un ruolo centrale di gestione e di governo dell’istruzione sul territorio attraverso politiche integrate che coinvolgano una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che implicino decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico di diverse amministrazioni (statali, regionali, provinciali, comunali).

In un sistema ordinamentale che ha ormai recepito appieno il criterio dell’integrazione come asse fondamentale per gli interventi in diversi settori, i rischi di una frantumazione del sistema nazionale possono essere risolti assumendo il principio del decentramento, come la evoluzione di un più esteso patto di solidarietà tra le istituzioni e i cittadini e non come devoluzione delle responsabilità di governo, da parte di alcuno.

## Luisa Ribolzi

Ordinario di Sociologia dell'Educazione - Università di Genova

*Ogni burocrate ragiona in base ad un preciso schema logico. Poiché pensa di essere stato scelto perché corrisponde ai bisogni della cultura esistente dell'organizzazione, il burocrate cercherà di far funzionare il sistema in accordo con le regole e le procedure, perché questo è l'universo in cui opera. Di tanto in tanto, però, i burocrati si trasformano da guardiani delle vecchie regole a progettisti delle nuove. (E. De BONO, *Conflicts. A better way to resolve them*, Penguin Books, London 1985, pag. 179)*

### Premessa

In un contesto in cui ci sono voluti più di otto anni per completare, sulla carta, un piano di riforma, che però prevede uno slittamento dei tempi di attuazione, e che l'opposizione dichiara di volere ridiscutere se andrà al governo, pare fondamentale uscire dalle secche dell'ideologia e suscitare confronto sui temi dell'educazione e del cambiamento, in un quadro in cui la scuola non è scontata ma deve trovare una legittimazione e dimostrare la sua utilità sociale in competizione con la sanità o l'assistenza. Il punto da cui partire mi pare essere l'affermazione che non si può considerare l'insieme dei compiti della scuola come residuale, ma piuttosto come termine di confronto per ogni altra decisione: una volta determinato che cosa spetta alla scuola, si potrà discutere delle competenze dei diversi soggetti, o meglio di quanto ciascuno di essi (Stato, Regioni, Enti locali) debba fare per consentire alla scuola di realizzare *in modo responsabile* la propria autonomia. Forse, il problema è che le scuole siano *veramente autonome*: se così fosse, sarebbe più facile determinare i compiti dei diversi soggetti istituzionali.

Si tratta di un tema cruciale, ma ho a volte la sensazione che da un lato le scuole rimpiangano la sicurezza del centralismo, e dall'altro le Regioni debbano superare la tentazione di concepirsi come piccoli stati, puntando sulla gestione del sistema anziché sulla responsabilizzazione delle scuole. A mio avviso, i punti da chiarire sono numerosi, ed è difficile individuare delle priorità. Ricordo almeno:

- *dal punto di vista teorico*, definire il significato e le modalità di attuazione di un *sistema integrato di soggetti e il modo in cui si relazionano alla scuola*;
- *dal punto di vista operativo*, definire le tappe del passaggio dal centralismo all'autonomia, al federalismo, e *individuare le trasformazioni dei soggetti*: se infatti la scuola autonoma ha solo bisogno di consolidare ed articolare una

fisionomia ormai chiara, sia lo Stato, in particolare nelle sue articolazioni regionali, sia le Regioni, non possono pensare di modificare in modo radicale la logica del proprio intervento conservando la stessa struttura.

## I caratteri della trasformazione

L'introduzione dell'autonomia ha tre conseguenze fondamentali: *modifica le relazioni orizzontali e verticali*, comporta un *ridimensionamento degli organi centrali* e *pone in modo ineludibile il problema dell'identità della scuola*, con l'adozione di innovazioni curricolari. Le strategie di decentramento in tutti i settori dei servizi pubblici nascono dalla considerazione che per lo sviluppo non solo economico è necessario passare da una *strategia orientata agli standard* ad una *strategia basata sulla valorizzazione delle differenze*: anche nella scuola, l'introduzione di quel primo e debole elemento di mercato che è il Piano dell'Offerta Formativa comporta la definizione di un *differenziale riconoscibile* che renda desiderabile una scuola rispetto ad un'altra. Una parte di questo differenziale è specifica di ogni singola scuola, mentre una parte può essere orientata a valorizzare caratteri propri della comunità in cui la scuola opera: la riforma della Costituzione ha introdotto fra centro e periferia un livello di governo di tipo "meso" (Regioni ed Enti locali), di cui bisognerà esaminare il ruolo rispetto a quello della *comunità locale* in senso lato. Sarebbe interessante capire, in particolare, se gli Enti locali possono assumere un carattere di "strutture di mediazione" fra le personali esistenze degli individui e le megastrutture della società moderna, incluso lo Stato, analoghe alle *buffer organisations* anglosassoni.

1. *L'integrazione dei soggetti* - Per chi si occupa di scuola da un punto di vista sociologico, non è facile individuare uno specifico nell'affrontare il tema dell'attribuzione delle competenze *sulla* scuola: forse, potrei partire da un gioco di parole, e dire che vorrei cercare di percorrere delle linee di analisi sull'attribuzione delle competenze per la scuola. Nel primo caso, si tende deprecabilmente a ragionare in termini di "controparte" o di conflittualità, quasi che esercitare un funzione abbia come conseguenza escluderne chiunque altro, in un dannoso gioco a somma zero; nel secondo caso, si ragiona invece in termini di progettualità comune, anche se con ruoli differenziati, per raggiungere un obiettivo. Regione e Stato - ma aggiungiamoci pure le comunità locali e le famiglie - non sono blocchi che si oppongono tra di loro e all'azione delle scuole autonome, ma funzioni che si integrano, e di conseguenza integrano il progetto educativo di cui sono e restano titolari le singole scuole, autonome o paritarie.

Nel momento in cui si ridefiniscono le competenze fra Stato, Regione e scuole autonome bisogna innanzitutto, a mio parere, partire da questa consapevolezza che ogni modalità di intervento deve essere connessa in una logica di sistema, in cui *l'intervento dei diversi soggetti* (e in particolare dei diversi livelli amministrativi) *ha per scopo il raggiungimento di obiettivi comuni*. Possiamo

estendere anche agli Enti locali e allo Stato quella idea di patto formativo che sta alla base della scuola autonoma: la parola inglese *stakeholders*, che utilizziamo ormai largamente e che in mancanza di meglio traduciamo come “portatori di interesse”, potrebbe forse essere tradotta anche come “contraenti di un patto”.

In un quadro di *integrazione dei sistemi*, dunque, ciascuno dei soggetti svolge un compito specifico finalizzato a conseguire un obiettivo comune: il vero problema è che si è persa non solo la condivisione dell’idea che l’educazione è uno dei valori di base (se non il valore fondante) della società, e la scuola è per questo un bene comune, ma si è perso anche il senso dell’appartenenza (che può essere ad un territorio, ma non solo), e questo porta a dubitare dell’esistenza stessa di qualcosa che sia definibile come “bene comune”, ridotto ad un fatto nominalistico o quantitativo (nel caso della scuola, una percentuale alla scuola, una alla Regione, una allo Stato). L’esito di questo isolamento crea una società di individui e non di persone, in cui i ragazzi sono “poveri di futuro”, vittime di un progetto educativo che dimentica che il domani non appartiene ai protagonisti dell’oggi.

2. *Dalla proprietà alla responsabilità* - La domanda da cui partire è: *di chi è la scuola?* Se a questa domanda si risponde in termini di *proprietà*, non sarà possibile arrivare a costruire un sistema, e ogni soggetto opererà per accaparrarsi la scuola, in quanto fonte di un qualche tipo di profitto o di potere; se invece si risponde in termini di *appartenenza*, intesa nel suo senso etimologico, quello di *ad-pertinere*, essere di qualcuno come oggetto di cura e di interesse, possiamo immaginare la scuola come collocata al centro di una rete di soggetti in relazione tra di loro che, come in ogni rete, operano per raggiungere obiettivi comuni non raggiungibili separatamente dai singoli membri, e mettono in atto una relazione di cooperazione con obiettivi sociali, per produrre bene comune che ha carattere relazionale (non è utilitaristico e può essere prodotto e fruito solo insieme), in coerenza con il codice simbolico della solidarietà.

Se abbandoniamo questa ottica di appropriamento, possiamo allora chiederci quali sono i soggetti che compongono la rete al cui centro sta la scuola, costituendo una struttura quasi di ragnatela, e quali funzioni ciascuno può o deve svolgere per garantire la produzione del bene comune che definiamo *educazione*, che ha una collocazione centrale nella vita della società e comporta un forte investimento emotivo: ogni idea di scuola rappresenta un giudizio sul futuro e, in ultima analisi, sul significato della vita. Come scrive Hirschmann nel suo notissimo lavoro sulle tipologie di partecipazione democratica, “nell’acquistare scuola la gente non acquista solo un servizio, ma acquista anche un concetto complesso, come la formazione”, e forse anche qualcosa di più, come il senso di appartenenza a una comunità e l’adesione a un sistema di valori. Al governo della scuola, quindi, si applica bene la formula della *sussidiarietà* (da *subsidium ferre*, portare aiuto) intesa come diritto dei soggetti prossimi ai bisogni delle persone a intervenire per risolverli nel contesto in cui si manifestano.

In quest'ottica, per gli attori l'opposto di appropriamento è *responsabilità nella soluzione dei problemi*: non è casuale che l'idea dell'integrazione fra i soggetti si sia affermata man mano che veniva meno la concezione burocratica per cui l'unico criterio di azione era quello della "competenza", che assicurava l'esercizio del potere da parte della struttura, e veniva sostituita dall'idea dell'amministrazione come *servizio*, in cui il criterio di azione prevalente era quello della risposta ad un bisogno nel modo più rapido ed efficace possibile (cosa che quasi mai avveniva nelle lunghe, estenuanti e spesso, agli occhi del cittadino, irragionevoli procedure burocratiche). Il passaggio da una scuola passiva, vittima di logiche che la strumentalizzano, ad una scuola capace di progettarsi e di produrre oltre che trasmettere cultura, è espresso dall'autonomia.

3. *La fine del buroprofessionalismo* - In opposizione all'autonomia, la burocrazia impone su vasta scala norme, procedure, orari, modalità di identificazione amministrativa, di seriazione e di stratificazione di intere frange della popolazione. Il sistema scolastico è infatti in primo luogo un'immensa burocrazia che serve per governare la popolazione, inculcare criteri di classificazione e codici di comportamento universali che costituiscono l'impalcatura della società moderna: il sistema scolastico è il prodotto di procedure rituali messe a punto per organizzare e dare un senso all'attività scolastica. La funzione della scuola non è più quella di istruire i giovani (e di aiutare le famiglie in questo compito), ma quella di essere un servizio educativo della società per la società, finalizzata al mantenimento delle strutture di potere esistenti. Si può quindi parlare di un *buroprofessionalismo* per indicare una situazione di "interazione fra i professionisti e il potere amministrativo, che producono ciascuno un proprio linguaggio, rappresentazioni mentali, relazioni e savoir faire", e si basano sia su una legittimazione di tipo razionale, sia di tipo etico individuale. Alla base di ogni riforma sta un patto democratico sottoscritto da tutti coloro che hanno accettato di partecipare alla vita democratica. Questo comporta una probabile maggiore efficacia delle riforme, di cui sono più chiari gli obiettivi, ma a livello locale o di istituto c'è il rischio di un eccesso di dettagli e criteri nel progetto.

4. *Il passaggio all'autonomia e il principio del federalismo* - Non stupisce dunque che nella normativa il riferimento ad un "sistema" integrato finalizzato a rispondere alla domanda di formazione (che è, per sua natura, diversificata, e quindi richiede risposte anch'esse differenziate) compaia proprio con la legge n. 59 del marzo 1997 che istituisce l'autonomia, e che non fonde o sopprime le competenze, ma richiede agli enti che ne sono titolari di esercitarle tenendo conto degli altri, in una logica che è, appunto, di rete o di sistema. Gli accordi fra i diversi livelli, oltre a potenziare le singole azioni e a consentire razionalizzazioni ed economie di scala rispondono a tre scopi: evitare la sovrapposizione di competenze (principio di differenziazione), rendere gli interventi adeguati alle esigenze (principio di adeguatezza) e coinvolgere negli interventi le comunità locali (principio di sussidiarietà). L'ambito esemplare in cui stipulare accordi fra i diversi livelli territoriali è (dovrebbe



essere ) la conferenza Stato - Regioni.

A parte le considerazioni di merito specifico, ogni processo di redistribuzione delle competenze è estremamente difficile da attuare in un sistema come il nostro, in cui le differenze sono viste come *rischio*, e non come *opportunità*: se si accetta questo nuovo punto di vista, diventa logico non solo accettare, ma promuovere le differenze nelle proposte educative fra una Regione e l'altra, ma anche fra una scuola e l'altra. Nel preparare una presentazione del sistema scolastico italiano in un contesto internazionale, non essendo una storica della scuola, ho potuto constatare con grande evidenza che la cultura del potere, quale che fosse l'orientamento ideologico dei governi che si sono succeduti in centocinquant'anni, ha sistematicamente riproposto una grande diffidenza verso ogni tipo di autonomia nella scuola.

Le diverse realtà hanno subito un processo di omologazione che, nel tentativo di garantire livelli minimi uniformi di fruizione dei diritti di cittadinanza, di fatto ha prodotto ugualitarismo e non uguaglianza ed ha livellato verso il basso molti dei tentativi di innovazione. È chiaro che alcuni standard minimi di prestazione (e forse bisognerebbe ridiscutere il concetto di "minimi") debbono rimanere uguali su tutto il territorio nazionale, ma è altresì chiaro, a mio parere, che il tentativo di migliorare al di là degli standard fissati debba essere favorito, e non frenato, tenendo conto delle particolarità proprie delle diverse situazioni locali. Mi chiedo, e vi chiedo, però, quale sia il significato di "locale" nel campo dell'istruzione: il mio parere è che il vero soggetto in grado di formulare interventi educativi specifici sia la scuola, o meglio la rete di scuole, e lo spazio di intervento delle autonomie regionali sia da cercare in una funzione di supporto delle autonomie scolastiche, piuttosto che in uno sforzo di elaborare "programmi regionali" che rischiano di essere simili al Palio delle contrade che si tiene nel mio paese d'origine, in una frazione che esiste nella sua forma attuale da meno di trent'anni.

5. *I rischi del decentramento* - Il decentramento non è privo di rischi: il primo è l'*eccesso di competitività* in un settore, come quello educativo, in cui le dinamiche di cooperazione sono più fruttuose delle dinamiche oppositive, e questo richiede politiche in grado di equilibrare il sostegno alle scuole più deboli e la valorizzazione di quelle più forti; il secondo è la *crescita del conflitto* se il decentramento penalizza alcune fasce di popolazione o ne accresce la marginalità (non a caso ogni scuola autonoma punta su di un potenziamento degli elementi di cittadinanza); il terzo e ultimo è la possibilità di una *crescita senza modello*, che nasce dall'incapacità di controllare i processi di differenziazione, e che viene ridotta dall'avvio di un sistema di valutazione. A volte, il buon esito delle strategie di decentramento dipende dalla disponibilità di meccanismi che facilitano i meccanismi di *voice* rispetto a quelli di *exit* e che consentono di verificare l'affidabilità dei produttori: nel caso della scuola, il fatto che il settore privato sia penalizzato non consente l'*exit*, ma la mancanza di effettivi organi di partecipazione delle famiglie e della comunità e l'insufficienza del sistema informativo bloccano anche la *voice*, decurtando sostanzialmente la libertà di scelta delle famiglie. Per questo, qualcuno ipo-



tizza che le scuole private siano più preparate ad affrontare l'autonomia che non quelle pubbliche, che sono in genere gestite in modo burocratico sia dallo Stato che dagli Enti locali.

Le strategie di decentramento per evitare i rischi devono essere capaci di variare a seconda:

- del *tipo di decisioni che viene decentrato* (progettazione didattica, gestione del personale, etc.): la forma di governo strategico delle autonomie che al momento pare più promettente è quello della rete, intesa precisamente come *luogo di integrazione delle funzioni di governo strategico*;
- del *livello a cui le decisioni vengono trasferite*: Enti locali di vario livello (*local based management*, che comporta la necessità di qualificare gli attori sociali nell'influenzare i professionisti), oppure comunità, scuole o enti privati (*site based management*, che comporta la necessità di qualificare chi opera nella scuola). In ogni caso, un progetto educativo richiede la convergenza di tre diversi attori: la scuola, il centro e un livello indefinito di tipo "meso", rappresentato sul piano normativo dalle nuove competenze previste dalla riforma della Costituzione per gli Enti locali, e sul piano teorico dalla "scuola della comunità" in senso lato.

## Per un'agenda dei lavori

Come si è detto, l'elemento più innovativo introdotto dall'autonomia e solo conseguentemente dal decentramento, è che *nella scuola autonoma si modificano i meccanismi di governo*, con l'introduzione di un *ordine trasformativo* che "si orienta non sulla competitività a breve termine, ma sulla capacità a lungo termine di costruire delle relazioni trasformative. La capacità di essere orientati alla qualità, flessibili e responsabili verso i clienti è visto come dipendente dall'*empowerment* dello staff, e dal suo impegno ai valori di servizio e ai successi dell'*intrapresa* come tale". Il successo di questo coinvolgimento si basa su di un tipo di autorità affettiva, che promuove la partecipazione, e la scuola si sposta dalla razionalità burocratica verso una situazione di tipo carismatico, che potenzi un *ethos* di successo e autostima. Si supera l'idea di *competitività*, che considerando la scuola come un'organizzazione che combatte per la sopravvivenza e il controllo delle risorse, enfatizza l'impegno verso il cliente, ma diminuisce il senso di coinvolgimento verso la comunità nel suo insieme: per questo secondo alcuni autori la competizione sta perdendo terreno in favore della collaborazione, che viene considerata uno tra gli strumenti a disposizione del management per promuovere il successo.

Non sono un giurista e non voglio entrare ora nel dettaglio delle competenze che la legge assegna all'uno o all'altro soggetto: ma se si accetta il punto da cui sono partita, e cioè che l'obiettivo comune di *tutta la società, delle sue singole parti e istituzioni, e di ciascun cittadino*, è quello di una scuola efficace ed efficiente, è legittimo chiedersi chi deve fare che cosa, posto che l'istituzione scolastica (autonoma o paritaria) non è il destinatario passivo di decisioni

prese altrove, ma un soggetto che opera in piena consapevolezza. Si tratta di partire da *esigenze reali* e non da un *progetto teorico*, magari illuminato, per garantire la fruizione di un diritto personale che si configura anche come bene pubblico, tenendo presente che l'idea di ripartire sempre da capo è contraddittoria rispetto all'idea stessa di educazione, che si basa sulla valorizzazione del passato. Come ci dimostra, qui a Roma, la maggior parte degli edifici dal romanico in avanti, le rovine dell'edificio preesistente possono essere inserite nel nuovo edificio solo a condizione che esista un progetto, cioè un orientamento al futuro, ma che questo progetto assegni un valore al passato e divenga così capace di rielaborarlo.

Nell'attribuire le competenze, io partirei dal fatto che la scuola non è solo un'organizzazione, ma è anche un organismo, cioè non ha solo dei fini e delle strategie per raggiungerli, ma opera a questo scopo come un insieme armonico, coeso intorno ad un significato comune, o almeno compatibilmente condiviso: per un'organizzazione di questo tipo il territorio, proprio inteso come ripartizione amministrativa e non solo come entità culturale, è il luogo indispensabile in cui *si creano le condizioni perché l'organismo viva*, in altre parole il processo formativo avvenga in modo coerente con i suoi fini. Il fatto che questo ruolo del territorio sia essenziale, non significa che possa essere generalizzato indiscriminatamente, attribuendo ad articolazioni territoriali - nel nostro caso la Regione - altri compiti, che spettano invece alla singola scuola (il concreto progetto educativo) o allo Stato (le determinazioni degli elementi che costituiscono la cittadinanza e degli standard del servizio, e le funzioni di garante della qualità e dell'equità dei meccanismi di distribuzione).

5. *Ridefinire i soggetti* - Dicevo prima che la scuola autonoma ha ricevuto dalla legge 59, e poi soprattutto dai decreti applicativi e dalle concrete esperienze delle scuole, una sua fisionomia abbastanza precisa, che le consente di muoversi nel nuovo contesto e di interloquire con altri: mi sembra però opportuno precisare che essa resta un interlocutore debole, sia nei confronti dello Stato (e in questo caso, anche per la vischiosità dell'abitudine), sia nei confronti dei nuovi interlocutori regionali, di cui non conosce bene le attribuzioni e di cui istintivamente diffida, temendo la sostituzione di un controllore lontano e burocratico con uno vicino e più attento. La reazione dal basso a questo stato di cose è stato di grande interesse: è cresciuto spontaneamente e in diverse forme il fenomeno delle reti, che riuniscono con le più varie finalità un numero a volte elevato di scuole, e che dagli originali fini opportunistici stanno passando allo scambio di buone pratiche e al tentativo di costituirsi come interlocutore qualificato e più forte dell'amministrazione locale (e statale).

Lo Stato e le Regioni, invece, si trovano a fronteggiare nuovi compiti in una situazione molto aleatoria, e in particolare dovranno definire non solo le caratteristiche degli organismi che si occuperanno di scuola e di formazione, ma anche i rapporti fra i due. Le terminazioni regionali dell'amministrazione centrale, ex Sovrintendenze trasformate in Direzioni Regionali e poi in Uffici Scolastici Regionali, operano all'interno di una rete di ex

Provveditorati trasformati in CSA (acronimo che una dirigente scolastica spiritosa, in un recente convegno, ha sciolto come “Conforto e Assistenza Autonomia”) le cui funzioni, sopprese da una parte, riemergono dall'altra. La collocazione degli USR a seguito delle nuove competenze regionali non è affatto chiara: se dobbiamo confrontarci con l'esperienza del Trentino, dove la Provincia ha competenze primarie sull'istruzione, la Sovrintendenza si è prima trasformata in Agenzia Provinciale per l'istruzione, e dal luglio di quest'anno è stata abolita, entrando a far parte del servizio per la gestione delle risorse umane della scuola e della formazione, organico all'Amministrazione provinciale.

Per parte loro gli Assessorati regionali, in cui la varietà di definizioni (qualche anno fa ne avevo contate quattordici) riflette la scarsa chiarezza nelle attribuzioni e sottolinea tendenzialmente le sottolineature politiche assegnate ad essi dalla Giunta, non possono pensare di far fronte a nuovi compiti con una struttura di tipo funzionariale abituata a una gestione di tipo molto più esecutivo e limitato: né, del resto, paiono esserci linee comuni su problemi scottanti, anche dal punto di vista sindacale, come la condizione dei docenti. A mio avviso, questo tema - le strutture locali dell'amministrazione centrale e l'organizzazione degli assessorati, e le modalità di rapporto tra loro - dovrebbero costituire un tema prioritario di lavoro per la Conferenza Stato-Regioni, per giungere a linee di intervento se non comuni, almeno compatibili.

Quali che siano le soluzioni proposte, mi sembra che si apra un rilevante problema di formazione del personale: le competenze esperte acquisite da funzionari statali e regionali nella gestione della formazione e dell'istruzione sono inadeguate, e bisognerà provvedere in tempi non troppo lunghi alla *determinazione dei profili professionali di chi opera nel settore regionale dell'istruzione e formazione*, per facilitare il cambiamento e rendere efficace il governo del sistema. Le ricerche degli anni Novanta, sia negli Stati Uniti che in Europa, hanno mostrato che nessuno era preparato al suo nuovo ruolo nella ridistribuzione del potere decisionale, che di fatto non fu ridistribuito, perché la trasformazione del management non era sufficiente. In particolare nelle scuole mancava la chiarezza dei fini, erano presenti imprecisione sul *locus of control*, dissonanze e ambiguità di ruolo, mancanza di competenze nel personale, paura di affrontare dei rischi, scontentezza per l'eccessivo dispendio di tempo, mancanza di motivazione, frustrazioni. Per contro, i fattori positivi erano la chiarezza sugli obiettivi di rinnovamento, la comunità di intenti, la preparazione degli attori e la loro formazione specifica, l'esistenza di un clima positivo nei confronti dell'innovazione, una valutazione continua, la valorizzazione dell'apporto individuale, l'impegno finalizzato, la presenza di risorse aggiuntive o concentrate, l'esistenza di supporti tecnici, la disponibilità di tempo.

## Conclusioni

Allo stato attuale della questione, il rischio maggiore della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, e ulteriormente della riforma in senso federale (comunemente nota come “*devolution*”) è a mio avviso quello che *diminuisce l'autonomia delle istituzioni scolastiche* (o delle reti di scuole) operando una sorta di spartizione di competenze fra Stato e Regioni. In assenza di precise indicazioni su quel che debbono fare l'uno e le altre, con che risorse e a partire da quando, la mancanza di chiarezza introduce continui elementi di limitazione dell'autonomia, e reintroduce nel sistema integrato una certa dose di frammentazione o, peggio, di “centralismo regionale”, ennesimo sintomo della nostra difficoltà a liberarci da un modello gerarchico. Questo è contraddittorio allo stesso obiettivo del decentramento, che è quello di *promuovere la società civile là dove essa opera*, e non imponendole uno schema.

Non c'è un “luogo della scuola” preferenziale rispetto ad altri (la Regione, la nazione, l'Europa o il quartiere), e quindi non c'è un depositario esclusivo ed escludente di diritti sulla scuola (sull'educazione, a mio parere, c'è invece un titolare prevalente, ed è la famiglia), ed è anche per questo che un progetto educativo può essere formulato in modo adeguato partendo sì dallo specifico di cui ci sentiamo parte, ma realizzato solo attraverso una collaborazione con chi ci vive intorno, che ponga adeguata attenzione, per usare un termine in voga, all'*empowerment* di tutti i soggetti. La cooperazione, attivata su di un piano di parità, evitando sia la costruzione di una specie di modello ingegneristico delle relazioni, sia un'azione di ricomposizione della frammentazione priva di un disegno complessivo condiviso, è il mezzo decisivo per uscire dall'autoreferenzialità dell'azione educativa. Non dimentichiamo che l'autonomia è stata introdotta dalla legge 59, che non era una legge di riforma della scuola, ma delle autonomie locali e funzionali, quasi che nel settore della formazione non fosse possibile far crescere le riforme dal basso, e si potesse innovare la scuola solo “fuori dalla scuola”.

Se si vuole essere operativi, è innanzitutto necessario evitare le fughe in avanti: oltre alla chiarezza teorica di cui ho a lungo parlato, mi sembra che manchino decisioni fondamentali per consentire ai diversi soggetti di svolgere decorosamente i propri compiti, evitando il “bricolage” delle autonomie (scolastica e non). La riforma che si dovrà attuare non può accettare la vecchia idea della “riforma come palingenesi” che rifiuta le ipotesi processuali, ma deve diffondere l'idea che serve, più che non una riforma organica, una organicità delle riforme. È in particolare necessario abbandonare l'idea di un “regionalismo dell'uniformità” che non tenga conto non solo di una miriade di situazioni profondamente diversificate, ma di una diversa domanda di autonomia: la soluzione mi pare quella di un regionalismo ad assetto variabile che si adatta intelligentemente alle circostanze per valorizzarne gli aspetti positivi, rispettandone i tempi.

Il ruolo del ministero - un ministero che qualcuno ha definito “leggero” nel

diventare essenziale, diventa perciò stesso non negoziabile, in quanto garantisce il corretto funzionamento del sistema (inclusa quella libertà di insegnamento che costituisce l'ossatura della funzione docente, ma va contestualizzata nel diritto degli studenti ad avere un insegnamento di qualità, e nel diritto delle scuole ad attuare il proprio progetto formativo). In questa visione, flessibilità non vuol dire mancanza di regole (un servizio pubblico deve avere delle regole per essere governabile) o passività di fronte a situazioni non eque, ma capacità solidale di modificare i percorsi assumendo decisioni secondo un modello cibernetico: la soluzione è in progress, nasce dalla capacità della scuola di riflettere, di creare cultura su se stessa e di farne parte all'ambiente in cui vive. Anche se il decentramento delle competenze educative affida potere decisionale a soggetti diversi dal potere centrale (sperando che non si trasformi in una prova di forza fra enti), al centro restano funzioni fondamentali di implementazione, che vengono chiaramente indicate nei documenti europei di riferimento e sono alla base dei progetti di riforma: *l'innalzamento dei livelli* (obbligo più lungo, maggiore partecipazione alla secondaria e all'istruzione terziaria), *il superamento della divisione fra sapere accademico e competenze applicative* e *la crescita dell'autonomia delle singole istituzioni* (scuole e università) per consentire una maggiore possibilità di adattamento ai bisogni locali.

Questo tipo di riforme richiede una *flessibilizzazione* del potere decisionale, con un potenziamento dei processi di sussidiarietà sia orizzontale che verticale, con un centro che coordina e ridistribuisce le risorse, e una *grande chiarezza* su quali funzioni vengono decentrate, su cui dovrebbe esistere consenso. Si può forse affermare che l'elemento vincente sarà la capacità di creare interazione fra macro e micro, fra scuola e sistema, dal momento che la crescita complessiva è legata alla crescita delle singole parti, ma anche alla qualità della loro interazione, con un mix di fattori strutturali e relazionali (ad esempio, il fatto che la scuola goda di una generica "buona fama"): ciò vale anche sul piano del significato, in quanto il decentramento valorizza sia l'identificazione con le comunità locali o di appartenenza, sia con comunità più universali: si può anzi sostenere che l'appartenenza alle comunità particolari è rinforzata dalla percezione di essere parte di una comunità più vasta. Per questo è apprezzabile il tentativo di promuovere le reti fra scuole, che sono in atto oramai da tempo in modo spontaneo, e devono essere riconosciute e valorizzate sul piano normativo e dei finanziamenti: diventa sempre più chiaro che organizzazioni che lavorano insieme possono ottenere risultati che non otterrebbero agendo da sole, senza ignorare possibili effetti perversi, come un solidarismo "mafioso" finalizzato ad escludere chi non è membro della rete. Le esperienze di autonomia realizzate in molti Paesi hanno confermato che, anche se nessun modello organizzativo di sistema educativo è perfetto (e di ognuno si sono studiati pregi e difetti), *l'autonomia sembra essere il modello che risponde al maggior numero di esigenze*, e in particolare valorizza la partecipazione di famiglia e comunità: si può sostenere che sia uno degli indicatori del passaggio "da una governance legittimata dalla rappresentatività democratica

ad una basata in misura crescente sulla legittimazione per mezzo di strutture partecipative”. Le strategie di decentramento funzionano solo se il legame fra scuola e comunità è forte, e viene implementato in modo sistematico, grazie ad una progettazione complessa, e a partire dalla consapevolezza che centralizzazione e decentramento sono processi concomitanti e non opposti, in quanto il processo formativo è lo snodo che collega la variabilità personale, per usare un termine durkheimiano, con il progetto di sviluppo della comunità.

## Conclusioni

Possiamo chiudere questo terzo seminario. È stata una mattinata intensa, ricca di analisi, proposte, suggestioni, certamente proficua. Sono emersi numerosi convincimenti condivisi. Ne richiamo soprattutto alcuni che mi sembrano particolarmente significativi:

- l'autonomia delle istituzioni scolastiche è un punto di riferimento, non secondario, per cogliere il senso dei processi riformatori che potranno o dovranno caratterizzare la vita del nostro paese nei prossimi anni. In altri termini, l'autonomia scolastica è la trama unificante che fa interagire la riforma della scuola con quella più ampia delle istituzioni; è un ponte tra la riforma del sistema di istruzione e la riforma degli apparati amministrativi, sociali, istituzionali;
- “chi fa che cosa” è stato il filo conduttore del seminario. Credo si possa affermare che il rapporto Stato-Regioni-Enti locali-scuola non si configura come gioco a somma zero, ma, piuttosto, come gioco a somma positiva. Stato, Regioni ed Enti locali non chiudono il campo, ma lo aprono permettendo alle scuole e alla loro autonomia di dispiegare il proprio potenziale creativo e di sviluppo. In quest'ottica si colloca la riforma del Titolo V della Costituzione, laddove, da un lato, “costituzionalizza” l'autonomia scolastica e, dall'altro, la salvaguarda come autonomia funzionale, anche rispetto alle autonomie territoriali;
- il “chi fa che cosa” non si esaurisce nella divisione di ruoli e di funzioni: postula anche la cooperazione. Una cooperazione che non è di facciata, autoreferenziale, ma bensì funzionale – nella prospettiva di sussidiarietà – alla crescita della scuola come bene pubblico. Una scuola che deve essere di tutti, capace di parlare a tutti. La scuola dell'inclusione, appunto;
- nel corso del seminario è stato fatto riferimento, più volte, alla strategia di Lisbona. La richiamo anch'io laddove essa sottolinea l'esigenza di un modello di scuola solidale, ovvero di un modello che si propone di ridurre le disuguaglianze, valorizzare le differenze, promuovere la sostenibilità, favorire la cooperazione tra i diversi attori e le parti sociali. Abbiamo

evidenziato la necessità imprescindibile della valutazione. Con una precisazione, a mio avviso. La valutazione non può riguardare soltanto i risultati (ad esempio le prestazioni, le abilità acquisite, la capacità di comprensione di un testo, la risoluzione di un problema, etc.), ma anche e in special modo le conseguenze, gli *outcomes*, ovvero il contributo che la scuola può dare alla costruzione di un bene comune il più ampio possibile.

Concludo con un ultimo convincimento generale e riepilogativo. Se il nostro paese, inteso nell'ottica della sussidiarietà verticale e orizzontale, non sceglie di investire in educazione, in formazione, ha già rinunciato a crescere non solo economicamente, ma anche culturalmente, socialmente, politicamente. L'impegno della Fondazione per la Scuola e dell'Associazione TreeLLe è perché ciò non avvenga.



# ALLEGATI

## Raccolta delle norme relative alla definizione dei livelli di governo del sistema dell'istruzione

I soggetti istituzionali che sovrintendono al sistema dell'istruzione sono:

- a livello nazionale, il MIUR (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca), il CNPI (Consiglio nazionale della pubblica istruzione), l'istituendo CSPI (Consiglio superiore della pubblica istruzione) in sostituzione del CNPI, l'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione), l'INDIRE (Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa);
- a livello regionale, la Regione, l'Ufficio scolastico regionale, l'istituendo CRI (Consiglio regionale dell'istruzione), gli IRRE (Istituti regionali di ricerca educativa);
- a livello provinciale, la Provincia, il CSA (Centro servizi amministrativi);
- a livello locale, il Comune, gli istituendi Consigli scolastici locali e le istituzioni scolastiche autonome.

Le principali disposizioni relative alle competenze esercitate dai soggetti istituzionali sono:

Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 117-118;

Dal D.L.gs. 16 aprile 1994, n. 297 - Approvazione del Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, artt. 23, 76-89, 605-606, 623;

Dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59, artt. 1-6, 135-146;

D.P.R. 11 agosto 2003, n. 319 - Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

“Art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione,

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principî fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.”<sup>1</sup>

#### “Art. 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”<sup>2</sup>

Dal D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297

Approvazione del Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, artt. 23, 76-89, 605- 606, 623

Art. 23 (Consiglio nazionale della pubblica istruzione)

1. Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, istituito a norma del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, sostituisce le sezioni seconda e terza del Consiglio superiore della pubblica istruzione, le sezioni quarta e quinta del Consiglio superiore delle antichità e belle arti per quanto concerne le materie scolastiche, e il consiglio di disciplina di cui all'art. 18 della L. 30 dicembre 1947, n. 1477.
2. Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione è formato da 74 componenti, secondo le proporzioni indicate nel comma successivo.
3. Fanno parte del Consiglio nazionale della pubblica istruzione:
  - a) 47 rappresentanti del personale docente di ruolo e non di ruolo delle scuole statali di ogni ordine e grado, esclusa l'università, eletti dal personale docente in servizio nelle predette scuole, così ripartite: quattro per la scuola materna, 14 per la scuola elementare, 14 per la scuola media, 11 per gli istituti di istruzione secondaria superiore, tre per le scuole di istruzione artistica, uno per le scuole statali italiane all'estero;
  - b) tre rappresentanti del personale docente delle scuole parificate, parificate e legalmente riconosciute, designati dal ministro della Pubblica istruzione;
  - c) tre rappresentanti degli ispettori tecnici, eletti dal corrispondente personale di ruolo;
  - d) tre rappresentanti dei presidi, di cui uno di scuola media, uno di istituto di istruzione secondaria superiore e uno di scuole di istruzione artistica, eletti dal corrispondente personale di ruolo;
  - e) due rappresentanti dei direttori didattici, eletti dal corrispondente personale di ruolo;
  - f) uno rappresentante del personale dirigente delle scuole parificate, parificate e legalmente riconosciute, designato dal ministro della Pubblica istruzione;
  - g) tre rappresentanti del personale amministrativo, tecnico e ausiliario di ruolo e non di ruolo delle scuole statali, eletti dal personale corrispondente in servizio nelle predette scuole;
  - h) cinque rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro, designati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;
  - i) due rappresentanti del personale dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione scolastica periferica, di cui uno appartenente a qualifica funzionale non inferiore alla settima, eletti dal personale di ruolo in servizio nei predetti uffici;
  - l) due rappresentanti del Consiglio universitario nazionale, eletti nel suo seno;

- m) tre rappresentanti complessivi del personale docente, direttivo ed ispettivo, rispettivamente, uno per le scuole di lingua tedesca, uno per le scuole di lingua slovena ed uno per le scuole della Valle d'Aosta, eletti dal medesimo personale in servizio nelle predette scuole.
4. Il Consiglio nazionale è integrato da un rappresentante della provincia di Bolzano, ai sensi dell'art. 9 del testo unificato dei DD.PP.RR. 20 giugno 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, approvato con D.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, quando è chiamato ad esprimere il parere sul progetto della provincia di modifica dei programmi di insegnamento e di esame.
  5. Non sono eleggibili nel Consiglio nazionale i membri del Parlamento nazionale. I membri del Consiglio nazionale non sono rieleggibili più di una volta. Il Consiglio nazionale si riunisce almeno una volta ogni trimestre; si riunisce altresì ogni qualvolta almeno un terzo dei suoi membri ne faccia richiesta.
  6. Il Consiglio nazionale dura in carica cinque anni.
  7. Il personale di ruolo e non di ruolo delle scuole statali che sia stato eletto nell'ufficio di presidenza e nei consigli per il contenzioso può chiedere di essere esonerato dal servizio per la durata del mandato.
  8. Il relativo periodo è valido a tutti gli effetti, come servizio di istituto nella scuola.
  9. Le elezioni dei rappresentanti delle categorie di cui alle lett. a, c, d, e, g ed i del comma 3 sono effettuate con le modalità di cui al successivo art. 31.
  10. Per le elezioni dei rappresentanti delle scuole di cui alla lett. m del precedente comma 3, da effettuarsi con le modalità di cui al successivo art. 31 le relative liste possono comprendere fino a tre candidati ciascuna.

#### Art. 76

(Trasferimento delle funzioni amministrative in materia di istruzione alle Regioni a statuto ordinario)

1. Le Regioni a statuto ordinario esercitano le funzioni amministrative in materia di istruzione in applicazione del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3; D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, e D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

#### Art. 77

(Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Sicilia in materia di istruzione)

1. La regione Sicilia esercita le funzioni amministrative in materia di istruzione in applicazione dei DD.PP.RR. 16 febbraio 1979, n. 143, e 14 maggio 1985, n. 246.

#### Art. 78

(Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Sardegna in materia di istruzione)

1. La regione Sardegna esercita le funzioni amministrative in materia di

istruzione in applicazione dei DD.PP.RR. 23 maggio 1975, n. 480, e 19 giugno 1979, n. 348.

#### Art. 79

(Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di istruzione)

1. La regione Valle d'Aosta esercita le funzioni amministrative in materia di istruzione in applicazione del D.L.C.P.S. 11 novembre 1946, n. 365, del D.P.R. 31 ottobre 1975, n. 861, della L. 16 maggio 1978, n. 196, del D.P.R. 22 febbraio 1982, n.182 e del D.Lgs. 28 dicembre 1989, n. 433.

#### Art. 80

(Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di istruzione)

1. La regione Friuli-Venezia Giulia esercita le funzioni amministrative in materia di istruzione in applicazione dei DD.PP.RR. 25 novembre 1975, n. 902 e 15 gennaio 1987, n. 469.
2. Le istituzioni scolastiche nella provincia di Gorizia e nel territorio di Trieste sono altresì disciplinate dalla L. 19 luglio 1961, n. 1012, e dalla L. 22 dicembre 1973, n. 932, salvo quanto previsto in materia di personale degli artt. 425 e seguenti.

#### Art. 81

(Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di istruzione)

1. La regione Trentino-Alto Adige esercita le funzioni amministrative in materia di istruzione in applicazione dei DD.PP.RR. 1 novembre 1973, n. 689, e 19 novembre 1987, n. 526 e dei DD.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e n. 267, fermo restando quanto previsto dai successivi commi.
2. La provincia di Bolzano esercita le funzioni amministrative in materia di istruzione previste dal D.P.R. 10 febbraio 1983, n.89, di approvazione del testo unificato dei DD.PP.RR. 20 gennaio 1973, n. 116, e 4 dicembre 1981, n. 761, dai DD.PP.RR. 20 gennaio 1973, n. 115 e 15 luglio 1988, n. 301, e dal D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 265.<sup>1</sup>
3. La provincia di Trento esercita le funzioni amministrative in materia scolastica previste dai DD.PP.RR. 12 agosto 1976, n.667,<sup>2</sup> 15 luglio 1988, n. 405 e dal D.Lgs. 16 dicembre 1993, n. 592.

#### Art. 82

(Raccordi fra la formazione professionale e il sistema scolastico)

1. A coloro che abbiano conseguito una qualifica o mediante la frequenza di uno dei corsi di formazione professionale previsti dalla L. 21 dicembre 1978, n. 845 o direttamente sul lavoro è data facoltà di accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore secondo le modalità previste dal relativo ordinamento. Per gli allievi che frequentano attività di formazio-

- ne professionale, privi del titolo di assolvimento dell'obbligo scolastico, le Regioni adottano, con il consenso dei medesimi, misure atte a favorire la necessaria integrazione con le attività didattiche che dovranno essere attuate a cura della competente autorità scolastica, a cui compete altresì il conferimento del titolo.
2. Per lo svolgimento delle attività rientranti nelle loro attribuzioni, le Regioni possono utilizzare le sedi e le attrezzature degli istituti scolastici ai sensi degli artt. 95 e 96.
  3. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano nelle materie di cui al presente capo le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.
  4. Con decreto del ministro della Pubblica istruzione, d'intesa con i ministri della Difesa, delle Finanze e del Lavoro e della previdenza sociale, è stabilita, sulla base degli insegnamenti impartiti, la equipollenza dei titoli conseguiti al termine dei corsi di formazione generale, professionale e di perfezionamento, frequentati dagli arruolati e dai sottoufficiali in applicazione della L. 10 maggio 1983, n. 212, con quelli rilasciati dagli istituti professionali, ivi compresi quelli conseguibili con la frequenza dei corsi sperimentali di cui al D.P.R. 19 marzo 1970, n. 253, anche ai fini dell'ammissione agli esami di maturità professionale. In relazione al suddetto decreto sono rilasciati agli interessati i relativi titoli.
  5. In materia di interventi di formazione professionale si applicano anche le disposizioni dell'art. 9 del D.L. 20 maggio 1993, n.148, convertito, con modificazioni, dalla L. 19 luglio 1993, n. 236.

#### Art. 83

(Competenze delle Regioni a statuto ordinario  
in materia di edilizia scolastica)

1. Le funzioni amministrative in materia di lavori pubblici concernenti le opere di edilizia scolastica sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Regioni a statuto ordinario.
2. Tra le opere di edilizia scolastica di cui al comma 1 sono comprese quelle relative ai licei artistici e agli istituti d'arte.

#### Art. 84

(Competenze delle Regioni a statuto speciale  
in materia di edilizia scolastica)

1. A norma dell'art. 1 del D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 nel territorio della regione siciliana le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di edilizia scolastica sono esercitate dall'amministrazione regionale.
2. A norma dell'art. 1 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 nel territorio della regione Sardegna le funzioni amministrative in materia di edilizia scolastica sono esercitate dall'amministrazione regionale.
3. A norma rispettivamente dell'art. 26 del D.P.R. 25 novembre 1975,

- n. 902, e dell'art. 1 della L. 16 maggio 1978, n. 196, si applicano alla regione Friuli-Venezia Giulia e alla regione Valle d'Aosta le disposizioni contenute nell'art. 83 in ordine al trasferimento delle funzioni amministrative in materia di edilizia scolastica.
4. A norma dell'art. 5 del D.P.R. 1° novembre 1973, n. 687 sono esercitate dalle Province di Trento e Bolzano, per il rispettivo territorio, le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di edilizia scolastica.

#### Art. 85

(Competenze dei comuni e delle Province in materia di edilizia scolastica)

1. Il comune esercita in materia di edilizia scolastica i compiti attribuiti dalla legislazione statale e regionale che sono connessi alla istruzione materna, elementare e media.
2. La provincia esercita in materia di edilizia scolastica i compiti attribuiti dalla legislazione statale e regionale che sono connessi alla istruzione secondaria superiore e alla formazione professionale.
3. La materia dell'edilizia scolastica nella scuola elementare e media comprende altresì gli oneri per l'arredamento e per le attrezzature.
4. Gli edifici per le scuole materne statali possono essere annessi ad edifici per scuole elementari statali.

#### Art. 86

(Principi fondamentali per l'esecuzione delle opere di edilizia scolastica)

1. Le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, emanano norme legislative per l'affidamento e l'esecuzione delle opere di edilizia scolastica, nei limiti dei principi fondamentali che seguono e di quelli stabiliti dalla legge quadro in materia di lavori pubblici L. 11 febbraio 1994, n. 109:
  - a) dovrà essere previsto che per l'esecuzione delle opere gli enti obbligati, Province e comuni e consorzi costituiti tra tali enti, operino, ove possibile con piani organici, per incentivare i processi di industrializzazione edilizia;
  - b) dovranno essere previsti i tempi per l'acquisizione delle aree occorrenti da parte degli enti competenti e dovrà essere garantita l'osservanza delle norme tecniche di cui al successivo art. 90, comma 6;
  - c) dovranno essere previsti i tempi per la progettazione, approvazione ed esecuzione delle opere, nonché le procedure surrogatorie regionali per i casi di inadempienza.

#### Art. 87 (Patrimonio indisponibile)

1. Le opere realizzate ai sensi dell'articolo 86 appartengono al patrimonio indisponibile degli enti competenti con destinazione ad uso scolastico e con i conseguenti oneri di manutenzione.

#### Art. 88 (Aree per l'edilizia scolastica)

1. Per l'individuazione di aree da destinare all'edilizia scolastica, non



conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, si applicano le disposizioni di cui all'art. 10 della L. 5 agosto 1975, n. 412.

2. In ogni caso vanno osservate le norme tecniche relative alla edilizia scolastica e agli indici minimi di funzionalità didattica, edilizia e urbanistica stabiliti con il decreto di cui al comma 6 dell'art. 90.

#### Art. 89 (Edifici scolastici, palestre ed impianti sportivi)

1. I nuovi edifici scolastici, comprensivi di palestre e di impianti sportivi, devono essere distribuiti sul territorio e progettati in modo da realizzare un sistema a dimensioni e localizzazioni ottimali il quale:
  - a) configuri ogni edificio scolastico come struttura inserita in un contesto urbanistico e sociale che garantisca a tutti gli alunni di formarsi nelle migliori condizioni ambientali ed educative e, compatibilmente con la preminente attività didattica della scuola, consenta la fruibilità dei servizi scolastici, educativi, culturali e sportivi da parte della comunità, secondo il concetto dell'educazione permanente e consenta anche la piena attuazione della partecipazione alla gestione della scuola;
  - b) favorisca l'integrazione tra più scuole di uno stesso distretto scolastico, assicurando il coordinamento e la migliore utilizzazione delle attrezzature scolastiche e dei servizi, nonché la interrelazione tra le diverse esperienze educative;
  - c) consenta una facile accessibilità alla scuola per le varie età scolari tenendo conto, in relazione ad esse, delle diverse possibilità di trasporto e permetta la scelta tra i vari indirizzi di studi indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali;
  - d) permetta la massima adattabilità degli edifici scolastici per l'attuazione del tempo pieno e lo svolgimento delle attività integrative, in relazione al rinnovamento e aggiornamento delle attività didattiche o di ogni altra attività di tempo prolungato.
2. Tutti gli edifici scolastici devono comprendere un'area per le esercitazioni all'aperto.
3. Gli edifici per le scuole e istituti di istruzione secondaria e artistica devono essere dotati di una palestra coperta, quando non superino le 20 classi, e di due palestre quando le classi siano più di 20. Alla palestra devono essere annessi i locali per i relativi servizi.
4. Le aree e le palestre sono considerate locali scolastici agli effetti della manutenzione, della illuminazione, della custodia, della somministrazione del riscaldamento e della provvista di acqua da parte degli Enti locali.
5. Le attrezzature delle palestre fanno parte integrante dell'arredamento scolastico.
6. Sono privilegiati i progetti volti a realizzare impianti sportivi polivalenti di uso comune a più scuole e aperti alle attività sportive delle comunità locali e delle altre formazioni sociali operanti nel territorio. A tal fine il Ministero della pubblica istruzione e il Dipartimento per il turismo e lo spettacolo della Presidenza del Consiglio dei ministri definiscono

d'intesa i criteri tecnici a cui devono corrispondere gli impianti sportivi polivalenti, nonché lo schema di convenzione da stipulare tra le autorità scolastiche competenti e gli Enti locali interessati per la utilizzazione integrata degli impianti medesimi.

7. A norma dell'art. 24 della L. 5 febbraio 1992, n. 104 gli edifici scolastici, e relative palestre e impianti sportivi, devono essere realizzati in conformità alle norme dirette alla eliminazione ed al superamento delle barriere architettoniche.

Art. 605 (Competenze del Ministero della pubblica istruzione)

1. Il Ministero della pubblica istruzione provvede, mediante i suoi uffici centrali e periferici, ai servizi relativi all'istruzione materna, elementare, media, secondaria superiore e artistica.
2. Il Ministero esercita la vigilanza o la sorveglianza sui seguenti enti:
  - a) vigilanza sull'ente per le scuole materne della Sardegna, secondo le modalità stabilite dalla L. 1° giugno 1942, n. 901, istitutiva dell'ente;<sup>3</sup>
  - b) vigilanza sull'ente nazionale di assistenza magistrale, secondo le disposizioni del D.L.C.P.S. 21 ottobre 1947, n. 1346, ratificato con la L. 21 marzo 1953, n. 100, e successive modificazioni e secondo le norme dello statuto dell'ente; sono iscritti d'ufficio all'ente, e sottoposti alla ritenuta di cui all'art. 3 del citato decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato e successive modificazioni, gli insegnanti di ruolo delle scuole elementari statali, i docenti di ruolo delle scuole elementari statali, i docenti di ruolo delle scuole materne statali e i direttori didattici;
  - c) sorveglianza sull'Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo nei limiti conseguenti al disposto dell'art. 2 della L. 2 aprile 1968, n. 470 e delle disposizioni dello statuto dell'ente; nel potere di sorveglianza è compresa la facoltà di disporre accertamenti e ispezioni relativamente all'impiego, da parte dell'ente, del contributo annuo, a carico dello Stato, di lire 150 milioni, previsto dall'art. 1 della predetta legge;
  - d) vigilanza sull'opera nazionale Montessori, secondo quanto previsto dalle LL. 3 marzo 1983, n. 66, e 16 febbraio 1987, n.46;
  - e) vigilanza sull'ente per il museo nazionale della scienza e della tecnica "Leonardo da Vinci", ai sensi dell'art. 1 della L. 2 aprile 1958, n. 332.<sup>4</sup>
3. Il Ministero esercita altresì la vigilanza su altri enti quando sia previsto dal rispettivo ordinamento.

Art. 606 (Attribuzioni dell'amministrazione centrale)

1. Nell'ambito delle competenze di cui all'art. 605, spetta all'amministrazione centrale:
  - a) coordinare l'attività delle scuole di ogni ordine e grado nel quadro degli obiettivi di educazione e formazione dell'infanzia e della gioventù;

- b) collaborare con le amministrazioni interessate all'ordinamento delle scuole all'estero;
- c) promuovere la diffusione delle tematiche attinenti alla formazione ed ai rapporti tra scuola e mondo dell'arte, della cultura e della scienza mediante congressi, mostre, esposizioni, incoraggiamenti, aiuti e premi per pubblicazioni, studi e ricerche;
- d) esercitare le funzioni amministrative e di vigilanza previste dal presente Testo Unico in ordine alle scuole non statali di ogni ordine e grado, ai corsi di preparazione agli esami, alle scuole ed istituzioni culturali straniere in Italia.

Art. 623 (Organi collegiali operanti nell'amministrazione centrale)

1. Salvo quanto previsto dall'art. 612, nell'amministrazione centrale operano i seguenti organi collegiali:

*(omissis)*

- b) il Consiglio nazionale della pubblica istruzione di cui all'articolo 23;

*(omissis)*.

Dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112

Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali,  
in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59, artt. 1-6, 135-146

## TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

### CAPO I - Disposizioni generali

#### Art. 1 (Oggetto)

1. Il presente decreto legislativo disciplina, ai sensi del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni, alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane o ad altri Enti locali e, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali, nelle materie non disciplinate dal D.Lgs. 4 giugno 1997, n. 143, dal D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, dal D.Lgs. 18 novembre 1997, n. 426, dal D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, dal D.Lgs. 8 gennaio 1998, n. 3, dal D.Lgs. 11 febbraio 1998, n. 32, nonché dal decreto legislativo recante riforma della disciplina in materia di commercio, dal decreto legislativo recante interventi per la razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese e dal decreto legislativo recante disposizioni in materia di commercio con l'estero.
2. Salvo diversa espressa disposizione del presente decreto legislativo, il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge.
3. Nelle materie oggetto del conferimento, le Regioni e gli Enti locali esercitano funzioni legislative o normative ai sensi e nei limiti stabiliti dall'art. 2 della L. 15 marzo 1997, n. 59.
4. In nessun caso le norme del presente decreto legislativo possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle Regioni, agli Enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

#### Art. 2 (Rapporti internazionali e con l'Unione europea)

1. Lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea. Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle Regioni e dagli Enti locali secondo la ripartizione delle attribuzio-

ni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo.

Art. 3 (Conferimenti alle Regioni e agli Enti locali e strumenti di raccordo)

1. Ciascuna Regione, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 5, della L. 15 marzo 1997, n. 59, entro sei mesi dall'emanazione del presente decreto legislativo, determina, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli Enti locali, in conformità ai principi stabiliti dall'art. 4, comma 3, della stessa L. 59/1997, nonché a quanto previsto dall'art. 3 della L. 8 giugno 1990, n.142.
2. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, in base ai principi di cui all'art. 4, comma 3, della L. 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Le Regioni, nell'emanazione della legge di cui al comma 1 del presente articolo, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei Comuni. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo. Nell'ambito della previsione regionale, i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la Regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni.
3. La legge regionale di cui al comma 1 attribuisce agli Enti locali le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti locali.
4. Qualora la Regione non provveda entro il termine indicato, il Governo adotta con apposito decreto legislativo le misure di cui all'art. 4, comma 5, della L. 15 marzo 1997, n. 59.
5. Le Regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed Enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.
6. I decreti del presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 7 della L. 15 marzo 1997, n. 59, sono comunque emanati entro il 31 dicembre 1999.
7. Ai fini dell'applicazione del presente decreto legislativo e ai sensi dell'art. 1 e dell'art. 3 della L. 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni e i compiti

non espressamente conservati allo Stato con le disposizioni del presente decreto legislativo sono conferiti alle Regioni e agli Enti locali.

#### Art. 4 (Indirizzo e coordinamento)

1. Relativamente alle funzioni e ai compiti conferiti alle Regioni e agli Enti locali con il presente decreto legislativo, è conservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento da esercitarsi ai sensi dell'art. 8 della L. 15 marzo 1997, n. 59.

#### Art. 5 (Poteri sostitutivi)

1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle Regioni e agli Enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea e pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere.
2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.
3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato rispettivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-Regioni" e alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che ne possono chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'art. 8, comma 3 della L. 15 marzo 1997, n. 59.
4. Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente.

#### Art. 6 (Coordinamento delle informazioni)

1. I compiti conoscitivi e informativi concernenti le funzioni conferite dal presente decreto legislativo a Regioni ed Enti locali o ad organismi misti sono esercitati in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni, per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale.
2. Lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e le autonomie funzionali, nello svolgimento delle attività di rispettiva competenza e nella conseguente verifica dei risultati utilizzano sistemi informativo-statistici che operano in collegamento con gli uffici di statistica istituiti ai sensi del D.Lgs. 6 settembre 1989, n. 322. È in ogni caso assicurata l'integrazione dei sistemi

- informativo-statistici settoriali con il Sistema statistico nazionale (sistan).
3. Le misure necessarie sono adottate con le procedure e gli strumenti di cui agli artt. 6 e 9 del D.Lgs. 28 agosto, 1997, n. 281.

## TITOLO IV - SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ

### CAPO III - Istruzione scolastica

#### Art. 135 (Oggetto)

1. Il presente Capo ha come oggetto la programmazione e la gestione amministrativa del servizio scolastico, fatto salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche previsto dall'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59.

#### Art. 136 (Definizioni)

1. Agli effetti del presente decreto legislativo, per programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico si intende l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione.
2. Tra le funzioni e i compiti di cui al comma 1 sono compresi, tra l'altro:
  - a) la programmazione della rete scolastica;
  - b) l'attività di provvista delle risorse finanziarie e di personale;
  - c) l'autorizzazione, il controllo e la vigilanza relativi ai vari soggetti ed organismi, pubblici e privati, operanti nel settore;
  - d) la rilevazione delle disfunzioni e dei bisogni, strumenti e finali, sulla base dell'esperienza quotidiana del concreto funzionamento del servizio, le correlate iniziative di segnalazione e di proposta;
  - e) l'adozione, nel quadro dell'organizzazione generale ed in attuazione degli obiettivi determinati dalle autorità preposte al governo del servizio, di tutte le misure di organizzazione amministrativa necessarie per il suo migliore andamento.

#### Art. 137 (Competenze dello Stato)

1. Restano allo Stato, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a, della L. 15 marzo 1997, n. 59, i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche, le funzioni di cui all'art. 138, comma 3, del presente decreto legislativo.
2. Restano altresì allo Stato i compiti e le funzioni amministrative relativi alle scuole militari ed ai corsi scolastici organizzati, con il patrocinio dello Stato, nell'ambito delle attività attinenti alla difesa e alla sicurezza pubblica, nonché i provvedimenti relativi agli organismi scolastici istituiti da soggetti extracomunitari, ai sensi del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 389.

#### Art. 138 (Deleghe alle Regioni)

1. Ai sensi dell'art. 118, comma secondo della Costituzione, sono delegate alle Regioni le seguenti funzioni amministrative:
  - a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
  - b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lett. a);
  - c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli Enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
  - d) la determinazione del calendario scolastico;
  - e) i contributi alle scuole non statali;
  - f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.
2. La delega delle funzioni di cui al comma 1 opera dal secondo anno scolastico immediatamente successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di riordino delle strutture dell'amministrazione centrale e periferica, di cui all'art. 7 della L. 15 marzo 1997, n. 59.
3. Le deleghe di cui al presente articolo non riguardano le funzioni relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale d'arte drammatica, all'accademia nazionale di danza, nonché alle scuole ed alle istituzioni culturali straniere in Italia.

#### Art. 139 (Trasferimenti alle Province ed ai Comuni)

1. Salvo quanto previsto dall'art. 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'art. 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'istruzione, 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 a prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.
3. La risoluzione dei conflitti di competenze è conferita alle Province, ad eccezione dei conflitti tra istituzioni della scuola materna e primaria, la cui risoluzione è conferita ai Comuni.

#### CAPO IV - Formazione professionale

##### Art. 140 (Oggetto)

1. Il presente Capo ha come oggetto le funzioni e i compiti amministrativi in materia di "formazione professionale", ad esclusione di quelli concernenti la formazione professionale di carattere settoriale oggetto di apposita regolamentazione in attuazione dell'art. 12, comma 1, lett. s e t, della L. 15 marzo 1997, n. 59, anche in raccordo con quanto previsto dalla L. 24 giugno 1997, n. 196, e dal D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

##### Art. 141 (Definizioni)

1. Agli effetti del presente decreto legislativo, per "formazione professionale" si intende il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionali, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità, compresa la formazione impartita dagli istituti professionali, nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive. Detti interventi riguardano tutte le attività formative volte al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, anche in situazioni di alternanza formazione-lavoro. Tali interventi non consentono il conseguimento di un titolo di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria se non nei casi e con i presupposti previsti dalla legislazione dello Stato o comunitaria, ma sono comunque certificabili ai fini del conseguimento di tali titoli.
2. Agli stessi effetti rientra, fra le funzioni inerenti la materia, la vigilanza sull'attività privata di formazione professionale.

3. Sempre ai medesimi effetti la “istruzione artigiana e professionale” si identifica con la “formazione professionale”.
4. Gli istituti professionali che devono essere trasferiti alle Regioni sulla base di quanto previsto al comma 1 del presente articolo ed a norma dell’art. 144, sono individuati con la procedura di cui al medesimo art. 144, comma 2.

#### Art. 142 (Competenze dello Stato)

1. Ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. a, della L. 15 marzo 1997, n. 59, sono conservati allo Stato le funzioni e i compiti amministrativi inerenti a:
  - a) i rapporti internazionali e il coordinamento dei rapporti con l’Unione europea in materia di formazione professionale, nonché gli interventi preordinati ad assicurare l’esecuzione a livello nazionale degli obblighi contratti nella stessa materia a livello internazionale o delle Comunità;
  - b) l’indirizzo e il coordinamento e le connesse attività strumentali di acquisizione ed elaborazione di dati e informazioni, utilizzando a tal fine anche il Sistema informativo lavoro previsto dall’art. 11 del D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469;
  - c) l’individuazione degli standard delle qualifiche professionali, ivi compresa la formazione tecnica superiore e dei crediti formativi e delle loro modalità di certificazione, in coerenza con quanto disposto dall’art. 17 della L. 24 giugno 1997, n. 196;
  - d) la definizione dei requisiti minimi per l’accreditamento delle strutture che gestiscono la formazione professionale;<sup>5</sup>
  - e) le funzioni statali previste dalla L. 24 giugno 1997, n. 196, in materia di apprendistato, tirocini, formazione continua, contratti di formazione-lavoro;
  - f) le funzioni statali previste dal D.L. 20 maggio 1993, “n. 148”,<sup>6</sup> convertito, con modificazioni, dalla L. 19 luglio 1993, n. 236, in particolare per quanto concerne la formazione continua, l’analisi dei fabbisogni formativi e tutto quanto connesso alla ripartizione e gestione del fondo per l’occupazione;
  - g) il finanziamento delle attività formative del personale da utilizzare in programmi nazionali d’assistenza tecnica e cooperativa con i paesi in via di sviluppo;
  - h) l’istituzione e il finanziamento delle iniziative di formazione professionale dei lavoratori italiani all’estero;
  - i) l’istituzione e l’autorizzazione di attività formative idonee per il conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria, ai sensi dell’art. 8, comma 3, della L. 21 dicembre 1978, n. 845, e in particolare dei corsi integrativi di cui all’art. 191, comma 6, del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297;
  - l) la formazione professionale svolta dalle Forze armate e dai Corpi dello Stato militarmente organizzati e, in genere, dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, a favore dei propri

dipendenti.

2. In ordine alle competenze mantenute in capo allo Stato dal comma 1 del presente articolo, ad esclusione della lett. l, la Conferenza Stato-Regioni esercita funzioni di parere obbligatorio e di proposta. Sono svolti altresì dallo Stato, d'intesa con la Conferenza stessa, i seguenti compiti e funzioni:
  - a) la definizione degli obiettivi generali del sistema complessivo della formazione professionale, in accordo con le politiche comunitarie;
  - b) la definizione dei criteri e parametri per la valutazione quanti-qualitativa dello stesso sistema e della sua coerenza rispetto agli obiettivi di cui alla lett. a;
  - c) l'approvazione e presentazione al Parlamento di una relazione annuale sullo stato e sulle prospettive dell'attività di formazione professionale, sulla base di quelle formulate dalle Regioni con il supporto dell'ISFOL;
  - d) la definizione, in sede di Conferenza unificata, ai sensi del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, dei programmi operativi multiregionali di formazione professionale di rilevanza strategica per lo sviluppo del paese.
3. Permangono immutati i compiti e le funzioni esercitati dallo Stato in ordine agli istituti professionali di cui al R.D. 29 agosto 1941, n. 1449, e di cui agli artt. da 64 a 66 e da 68 a 71 del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

#### Art. 143 (Conferimenti alle Regioni)

1. Sono conferiti alle Regioni, secondo le modalità e le regole fissate dall'art. 145 tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia "formazione professionale", salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato dell'art. 142. Spetta alla Conferenza Stato-Regioni la definizione degli interventi di armonizzazione tra obiettivi nazionali e regionali del sistema.
2. Al fine di assicurare l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro la Regione attribuisce, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. i, della L. 8 giugno 1990, n. 142,<sup>7</sup> di norma alle Province le funzioni ad essa trasferite in materia di formazione professionale.

#### Art. 144 (Trasferimenti alle Regioni)

1. Sono trasferiti, in particolare, alle Regioni, ai sensi dell'art. 118, comma primo, della Costituzione:
  - a) la formazione e l'aggiornamento del personale impiegato nelle iniziative di formazione professionale;
  - b) le funzioni e i compiti attualmente svolti dagli organi centrali e periferici del Ministero della Pubblica istruzione nei confronti degli istituti professionali, trasferiti ai sensi del comma 2 del presente articolo, ivi compresi quelli concernenti, l'istituzione, la vigilanza, l'indirizzo e il finanziamento, limitatamente alle iniziative finalizzate al rilascio di qualifica professionale e non al conseguimento del diploma.
2. Con D.P.C.M., su proposta del Ministro per la Pubblica istruzione, d'in-

- tesa con la Conferenza Stato-Regioni, da emanare entro sei mesi dall'approvazione del presente decreto legislativo, sono individuati e trasferiti alle Regioni gli istituti professionali di cui all'art. 141.
3. I trasferimenti hanno effetto dal secondo anno scolastico successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con la salvaguardia della prosecuzione negli studi degli alunni già iscritti nell'anno precedente.
  4. Per effetto dei trasferimenti di cui alla lett. b del comma 1 del presente articolo, gli istituti professionali assumono la qualifica di enti regionali. Ad essi si estende il regime di autonomia funzionale spettante alle istituzioni scolastiche statali, anche ai sensi "dell'art. 21"<sup>8</sup> della L. 15 marzo 1997, n. 59.

Art. 145 (Modalità per il trasferimento di beni, risorse e personale)

1. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b ed e, e dell'art. 7, commi 1 e 2, della L. 15 marzo 1997, n. 59, il presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, rispettivamente, il Ministro del Lavoro e della previdenza sociale ed il Ministro della Pubblica istruzione, provvede con propri decreti a trasferire dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, a seguito dell'attuazione del D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, e dal Ministero della Pubblica istruzione alle Regioni beni, risorse finanziarie, strumentali e organizzative, e personale nel rispetto dei seguenti criteri:
  - a) i beni e le risorse da trasferire sono individuati in rapporto alle funzioni e ai compiti in precedenza svolti dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale e dal Ministero della Pubblica istruzione, e trasferiti dal presente decreto legislativo;
  - b) il personale dirigenziale, docente e amministrativo, tecnico ed ausiliario degli istituti professionali di cui all'art. 144 è trasferito alle Regioni.
2. Il decreto di cui al comma 1 è adottato entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo ed ha effetto con l'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 146.

Art. 146 (Riordino di strutture)

1. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d, e dell'art. 7, comma 3, della L. 15 marzo 1997, n. 59, entro novanta giorni dalla adozione del decreto di cui all'art. 145 del presente decreto legislativo, si provvede con regolamento, da emanarsi in base all'art. 17, comma 4bis, della L. 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, al riordino delle strutture ministeriali interessate dai conferimenti disposti dal presente capo.

Art. 1 (Definizioni)

1. Ai sensi del presente regolamento si intendono per:
  - a) Ministro, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;
  - b) Ministero, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;
  - c) CRUI, la Conferenza dei rettori delle università italiane;
  - d) CUN, il Consiglio universitario nazionale di cui all'art. 17, comma 102, della L. 5 maggio 1997, n. 127;
  - e) CONVSU, il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario di cui all'art. 2 della L. 19 ottobre 1999, n. 370;
  - f) CSPI, il Consiglio superiore della pubblica istruzione di cui all'art. 2 del D.Lgs. 30 giugno 1999, n. 233;
  - g) CNPI, il Consiglio nazionale della pubblica istruzione di cui all'art. 23 del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297;
  - h) CNAM, il Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale di cui all'art. 3 della L. 21 dicembre 1999, n. 508;
  - i) PNR, il Programma nazionale per la ricerca di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 5 giugno 1998, n. 204;
  - l) CIVR, il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca di cui all'art. 5, comma 1, del D.Lgs. 5 giugno 1998, n. 204;
  - m) CNSU, il Consiglio nazionale degli studenti universitari, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 491, a norma dell'art. 20, comma 8, lett. b), della L. 15 marzo 1997, n. 59;
  - n) GARR, il Gruppo per l'armonizzazione delle reti della ricerca;
  - o) INDIRE, l'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa di cui all'art. 2 del D.Lgs. 20 luglio 1999, n. 258;
  - p) INVALSI, l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione di cui all'art. 1 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258;
  - q) IRRE, l'Istituto regionale di ricerca educativa di cui all'art. 76 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300;
  - r) AIPA, l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui all'art. 4 del D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39;
  - s) OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, di cui alla convenzione firmata a Parigi il 14 dicembre 1960 e ratificata con la L. 28 marzo 1962, n. 232;
  - t) ESA, l'Agenzia spaziale europea di cui alla convenzione firmata a Parigi il 30 maggio 1975 e ratificata con la L. 9 giugno 1977, n. 358.

Art. 2 (Articolazione del Ministero)

1. Il Ministero è articolato a livello centrale, a norma dell'art. 51 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, in tre dipartimenti.

2. I dipartimenti assumono rispettivamente la denominazione di:
  - a) dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione;
  - b) dipartimento per l'istruzione;
  - c) dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca. Nell'ambito dei predetti dipartimenti sono individuati gli uffici di livello dirigenziale generale di cui agli articoli 5, 6 e 7.
3. Il Ministero è articolato, a livello periferico, negli uffici scolastici regionali di cui all'art. 75, comma 3, del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.
4. Con decreti ministeriali di natura non regolamentare, adottati ai sensi dell'art. 4, comma 4, del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e dell'art. 17, comma 4-bis, lett. e), della L. 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, nonché dell'art. 19 della L. 15 marzo 1997, n. 59, sono individuati gli uffici di livello dirigenziale non generale e i loro compiti.

#### Art. 3 (Attribuzioni dei capi dei dipartimenti)

1. I capi dei dipartimenti svolgono compiti di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione e sono responsabili, a norma dell'art. 5, comma 3, del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e dell'art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dei risultati complessivamente raggiunti in attuazione degli indirizzi del Ministro.
2. Dal capo del dipartimento dipendono funzionalmente gli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso. Il capo del dipartimento può promuovere progetti che coinvolgono le competenze di più uffici dirigenziali generali compresi nel dipartimento, affidandone il coordinamento ad uno dei dirigenti preposti a tali uffici.

#### Art. 4

(Conferenza permanente dei capi dipartimento e dei direttori generali)

1. I capi dei dipartimenti, e i dirigenti preposti agli uffici di livello dirigenziale generale compresi nei dipartimenti e agli uffici scolastici regionali, si riuniscono in conferenza per trattare le questioni attinenti al coordinamento dell'attività dei rispettivi uffici e per formulare al Ministro proposte per l'emanazione di indirizzi e direttive per assicurare il raccordo operativo fra i dipartimenti e lo svolgimento coordinato delle relative funzioni. La conferenza è presieduta, in ragione delle materie, dai capi dei dipartimenti, che provvedono a convocarla periodicamente in adunanza plenaria, almeno ogni tre mesi.
2. Il capo dipartimento, o i capi dipartimento, in relazione alla specificità dei temi da trattare, possono indire adunanze ristrette.
3. L'ordine del giorno delle adunanze della conferenza deve essere preventivamente trasmesso al Ministro e al capo di Gabinetto. Il Ministro e il

capo di Gabinetto possono partecipare alle sedute della conferenza, qualora lo ritengano opportuno.

4. Il servizio di segreteria necessario per i lavori della conferenza è assicurato dalla direzione generale di cui all'art. 5, comma 5.

#### Art. 5

(Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione)

1. Il dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione svolge funzioni nelle seguenti aree: studi e programmazione ministeriale; politica finanziaria, bilancio e monitoraggio del fabbisogno finanziario del Ministero; definizione degli indirizzi generali in materia di gestione delle risorse umane del Ministero, di disciplina giuridica ed economica del relativo rapporto di lavoro, di reclutamento e formazione, di relazioni sindacali e di contrattazione; acquisti e affari generali; gestione e sviluppo dei sistemi informativi del Ministero e connessione con i sistemi informativi delle università, degli enti di ricerca e dei consorzi interuniversitari; elaborazioni statistiche; comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico, iniziative di promozione di attività in ambito editoriale, pubblicitario e di comunicazione.
2. Il dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione comprende i seguenti uffici di livello dirigenziale generale:
  - a) direzione generale studi e programmazione sui sistemi dell'istruzione, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica;
  - b) direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio;
  - c) direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali;
  - d) direzione generale per la comunicazione;
  - e) direzione generale per i sistemi informativi.
3. La direzione generale studi e programmazione sui sistemi dell'istruzione, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica promuove e svolge attività di indagine, studio e documentazione concernenti il sistema dell'istruzione, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, per gli aspetti quantitativi e qualitativi strumentali al governo del sistema medesimo; elabora studi ed analisi anche strumentali all'attività dei dipartimenti e delle direzioni generali relativamente ad aspetti tecnici inerenti le tematiche di rispettiva competenza; concorre alla valutazione del sistema dell'istruzione e al processo di autovalutazione delle istituzioni scolastiche ed educative. Nell'ambito della direzione generale opera il servizio di statistica istituito a norma dell'art. 3 del D.Lgs. 6 settembre 1989, n. 322, come struttura di servizio per tutte le articolazioni organizzative, centrali e periferiche, del Ministero. Il predetto

- servizio si avvale anche degli apporti del sistema informativo.
4. La direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio rileva il fabbisogno finanziario del Ministero avvalendosi dei dati forniti dai dipartimenti e dagli uffici scolastici regionali; in attuazione delle direttive del Ministro, e in coordinamento con gli altri dipartimenti, cura la predisposizione dello stato di previsione della spesa del Ministero, delle operazioni di variazione e assestamento, la redazione delle proposte per la legge finanziaria, l'attività di rendicontazione al Parlamento e agli organi di controllo; predispone i programmi di ripartizione delle risorse finanziarie rivenienti da leggi, fondi e provvedimenti, in relazione alle destinazioni per esse previste; predispone gli atti connessi con l'assegnazione delle risorse finanziarie ai vari centri di responsabilità e ai centri di costo; coordina i programmi di acquisizione delle risorse finanziarie nazionali, in relazione alle diverse fonti di finanziamento; analizza ed effettua il monitoraggio dei flussi finanziari; elabora le istruzioni generali per la gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche; svolge attività di assistenza tecnica sulle materie giuridico-contabili di competenza dei diversi uffici centrali e periferici; predispone le relazioni tecniche sui provvedimenti normativi anche sulla base dei dati forniti dagli uffici competenti.
  5. La direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali, in coordinamento con gli altri dipartimenti, svolge i compiti relativi: all'attuazione delle direttive del Ministro in materia di politiche del personale amministrativo e tecnico, dirigente e non, del Ministero; al reclutamento, alla formazione generale e all'amministrazione del personale; alle relazioni sindacali e alla contrattazione; all'emanazione di indirizzi alle direzioni regionali per l'applicazione dei contratti collettivi e la stipula di accordi decentrati; alla mobilità e al trattamento di quiescenza e previdenza; alla pianificazione e allocazione delle risorse umane; alla cura della gestione amministrativa e contabile delle attività strumentali, contrattuali e convenzionali di carattere generale, comuni agli uffici dell'amministrazione centrale; alla consulenza all'amministrazione periferica in materia contrattuale; ai servizi, alle strutture e ai compiti strumentali dell'amministrazione centrale; alle analisi di mercato; alla consulenza alle strutture dipartimentali e alle direzioni generali su contrattualistica ed elaborazione di capitolati; alla gestione del contenzioso per provvedimenti aventi carattere generale e alla definizione delle linee di indirizzo per la gestione del contenzioso di competenza delle articolazioni territoriali; all'elaborazione del piano acquisti annuale. Nell'ambito della direzione generale opera la segreteria della conferenza permanente dei capi dipartimento e dei direttori generali, di cui all'art. 4.
  6. La direzione generale per i sistemi informativi cura ed è responsabile dello sviluppo e sostegno della rete GARR e delle altre infrastrutture tecnologiche per la ricerca; cura ed è responsabile dei rapporti con i soggetti che forniscono i servizi concernenti il sistema informativo; cura i rapporti con



i dipartimenti e gli uffici scolastici regionali, con i sistemi informativi universitari, degli enti di ricerca e dei consorzi interuniversitari di calcolo ai fini dell'utilizzazione del sistema informativo e dello sviluppo di nuove procedure; pianifica, coordinando gli altri uffici del Ministero, le attività del sistema informativo con riferimento alle applicazioni e agli sviluppi del sistema stesso; fornisce le necessarie elaborazioni informatico-statistiche; collabora alla realizzazione della formazione a distanza; formula piani per le politiche di innovazione tecnologica; cura i rapporti con l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione; provvede alla definizione di standard tecnologici ed alla consulenza alle scuole in materia di strutture tecnologiche; conduce studi e sperimentazioni di nuove soluzioni tecnologiche; provvede alla creazione di infrastrutture di supporto ai servizi in rete, anche in collaborazione con Regioni ed altri soggetti pubblici e privati.

7. La direzione generale per la comunicazione cura i rapporti con il dipartimento informazione ed editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con gli altri enti e organi di informazione; coordina la comunicazione istituzionale anche con riguardo agli strumenti multimediali e alla rete intranet; elabora e gestisce il piano di comunicazione in coordinamento con i dipartimenti; coordina il sito Web dell'amministrazione; promuove attività e convenzioni editoriali, pubblicitarie e campagne di comunicazione; analizza le domande di servizi e prestazioni attinenti l'informazione e la relativa divulgazione; promuove monitoraggi e indagini demoscopiche; è responsabile dell'ufficio relazioni con il pubblico a livello centrale e indirizza l'attività degli uffici relazioni con il pubblico a livello periferico.

#### Art. 6 (Dipartimento per l'istruzione)

1. Il dipartimento svolge le funzioni nelle seguenti aree: organizzazione generale dell'istruzione scolastica, ordinamenti, curricula e programmi scolastici, stato giuridico del personale della scuola; definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; definizione degli indirizzi per l'organizzazione dei servizi nel territorio e per la valutazione della loro efficienza, al fine di garantire il coordinamento dell'organizzazione e l'uniformità dei relativi livelli in tutto il territorio nazionale; definizione dei criteri e parametri per l'attuazione di interventi sociali nella scuola; definizione di interventi a sostegno delle aree depresse per il riequilibrio territoriale della qualità del servizio scolastico ed educativo, ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative; riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo ed internazionale ed attuazione di politiche dell'educazione comuni ai Paesi dell'Unione europea; assetto complessivo dell'intero sistema formativo, individuazione degli obiettivi e degli standard e percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore; consulenza e supporto all'attività delle istituzioni scolastiche

- autonome; definizione degli indirizzi in materia di scuole paritarie e di scuole e corsi di istruzione non statale; competenze in materia di edilizia scolastica, riservate al Ministero, a norma della L. 11 gennaio 1996, n. 23; competenze riservate all'amministrazione scolastica relativamente alle istituzioni di cui all'art. 137, comma 2, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112; affari e relazioni internazionali, inclusa la collaborazione con l'Unione europea e con gli organismi internazionali in materia di istruzione scolastica.
2. Il dipartimento si articola nei seguenti uffici di livello dirigenziale generale:
    - a) direzione generale per gli ordinamenti scolastici;
    - b) direzione generale per lo studente;
    - c) direzione generale per l'istruzione post-secondaria e per i rapporti con i sistemi formativi delle Regioni e degli Enti locali;
    - d) direzione generale per il personale della scuola;
    - e) direzione generale per gli affari internazionali dell'istruzione scolastica.
  3. Al dipartimento si raccordano funzionalmente gli uffici scolastici regionali di cui all'art. 8.
  4. La direzione generale per gli ordinamenti scolastici svolge i compiti relativi agli ordinamenti, ai curricula e ai programmi scolastici; alla definizione delle classi di concorso e dei programmi delle prove concorsuali del personale della scuola; alla ricerca e alle innovazioni nei diversi gradi e settori dell'istruzione avvalendosi a tale fine della collaborazione dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa; alla materia degli esami, delle certificazioni e del riconoscimento di titoli di studio stranieri; all'individuazione delle priorità in materia di valutazione e alla promozione di appositi progetti; alle attività preliminari alla adozione delle direttive di cui agli artt. 1 e 2 del D.Lgs. 20 luglio 1999, n. 258; alla vigilanza sull'Istituto nazionale per la valutazione del sistema istruzione e sull'Istituto nazionale di documentazione per la innovazione e la ricerca educativa; alla vigilanza sulla Fondazione Museo nazionale della scienza e della tecnica "Leonardo da Vinci" di cui all'art. 4 del D.Lgs. 20 luglio 1999, n. 258, e alla vigilanza e sorveglianza di cui all'art. 605, commi 2 e 3, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, nei confronti degli altri enti ivi previsti; all'attuazione del D.P.R. 6 marzo 2001, n. 190, relativo agli IRRE. Nell'ambito della direzione è istituito il servizio di segreteria del CNPI ovvero del CSPI e della Conferenza dei Presidenti degli Istituti regionali di ricerca educativa.
  5. La direzione generale per lo studente svolge i compiti relativi: alla materia dello status dello studente; ai servizi per l'integrazione degli studenti in situazione di handicap e per l'accoglienza e integrazione degli studenti immigrati; agli indirizzi e alle strategie nazionali in materia di rapporti delle scuole con lo sport; alle strategie sulle attività e sull'associazionismo degli studenti; alle politiche sociali a favore dei giovani e, in parti-

colare, alle azioni di prevenzione e contrasto del disagio giovanile; alle attività di orientamento e raccordo con il sistema universitario; agli interventi di orientamento e promozione del successo formativo e al relativo monitoraggio; al supporto delle attività della conferenza nazionale dei Presidenti delle consulte provinciali degli studenti; ai rapporti con le associazioni dei genitori e al supporto della loro attività; ai rapporti con altri enti e organizzazioni che sviluppano politiche e azioni a favore degli studenti.

6. La direzione generale per l'istruzione post-secondaria e per i rapporti con i sistemi formativi delle Regioni e degli Enti locali cura le attività istruttorie per i provvedimenti da sottoporre all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e della Conferenza Unificata; svolge inoltre, fatte comunque salve le competenze delle Regioni e in raccordo con altri soggetti istituzionali, le funzioni dell'amministrazione della istruzione in materia di: rapporti scuola-lavoro, percorsi di istruzione e formazione; educazione ed istruzione permanente degli adulti; istruzione superiore non universitaria, ivi compresa l'istruzione e formazione tecnica superiore.
7. La direzione generale per il personale della scuola svolge i compiti relativi: alla definizione degli indirizzi generali della organizzazione del lavoro; alla disciplina giuridica ed economica del rapporto di lavoro e alla relativa contrattazione; all'indirizzo e al coordinamento con altre amministrazioni in materia di quiescenza e previdenza; agli indirizzi in materia di reclutamento e selezione dei dirigenti scolastici, rapporto di lavoro e relativa contrattazione; alla definizione delle dotazioni organiche nazionali del personale docente ed educativo e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, e alla definizione dei parametri per la ripartizione a livello regionale; alla definizione delle linee di indirizzo e coordinamento della formazione e aggiornamento del personale della scuola, ivi compresa la formazione a distanza, e programmazione delle politiche formative a livello nazionale; agli indirizzi in materia di riconversione e riqualificazione del personale docente ed educativo; alla gestione del contenzioso per provvedimenti aventi carattere generale e alla definizione delle linee di indirizzo per la gestione del contenzioso di competenza delle articolazioni territoriali.
8. La direzione generale per gli affari internazionali dell'istruzione scolastica cura le relazioni internazionali in materia di istruzione scolastica, inclusa la collaborazione con l'Unione europea e con gli organismi internazionali e la partecipazione alle attività che si svolgono in tali sedi; cura, in collaborazione con la direzione generale di cui all'art. 5, comma 3, l'elaborazione di analisi comparative rispetto a modelli e sistemi comunitari e internazionali; individua le opportunità di finanziamento a valere su fondi internazionali e comunitari, pubblici e privati, promuovendone l'utilizzo e fornendo la necessaria assistenza alle altre direzioni generali del

- dipartimento ed agli uffici scolastici regionali; definisce e realizza i programmi finanziati da fondi comunitari in materia di istruzione scolastica.
9. I dirigenti con funzione tecniche dipendono funzionalmente dal capo dipartimento, dai direttori generali e dai direttori degli uffici scolastici regionali a seconda della loro assegnazione. Essi esercitano le loro funzioni con riferimento alle seguenti aree: sostegno per la progettazione e il supporto dei processi formativi; supporto al processo di valutazione e autovalutazione; supporto tecnico-didattico-pedagogico; ispettiva.

#### Art. 7

(Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica)

1. Il dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica svolge funzioni nelle seguenti aree:  
(*omissis*)  
partecipazione alle attività relative all'accesso alle amministrazioni e alle professioni, al raccordo dell'istruzione universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica con l'istruzione scolastica e con la formazione professionale;  
(*omissis*)  
2.-7. *Omissis*.

#### Art. 8 (Uffici scolastici regionali)

1. In ciascun capoluogo di Regione ha sede l'ufficio scolastico regionale di livello dirigenziale generale che costituisce un autonomo centro di responsabilità amministrativa, al quale sono assegnate tutte le funzioni già spettanti agli uffici periferici dell'amministrazione della pubblica istruzione fatte salve le competenze riconosciute alle istituzioni scolastiche autonome a norma delle disposizioni vigenti.
2. L'ufficio scolastico regionale si articola per funzioni e sul territorio; a tale fine operano a livello provinciale e/o subprovinciale, i centri servizi amministrativi.
3. L'ufficio scolastico regionale svolge le sue funzioni in raccordo con il dipartimento per l'istruzione. Esso vigila sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'attività formativa e sull'osservanza degli standard programmati; promuove la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio in collaborazione con la Regione e gli Enti locali; cura l'attuazione delle politiche nazionali per gli studenti; formula alla direzione generale di cui all'art. 5, comma 4, e al dipartimento per l'istruzione le proprie proposte per l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale; provvede alla costituzione della segreteria del consiglio regionale dell'istruzione a norma dell'art. 4 del D.Lgs. 30 giugno 1999, n. 233; cura i rapporti con l'amministrazione regionale e con gli Enti locali, per quanto di compe-

tenza statale e comunque nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed educative, relativamente all'offerta formativa integrata e all'educazione degli adulti; esercita la vigilanza sulle scuole e sui corsi d'istruzione non statali, nonché sulle scuole straniere in Italia; fornisce assistenza e supporto alle istituzioni scolastiche e vigila sul loro funzionamento nel rispetto dell'autonomia ad esse riconosciuta; assegna alle istituzioni scolastiche le risorse finanziarie; assegna alle istituzioni scolastiche ed educative le risorse di personale ed esercita tutte le competenze in materia, ivi comprese quelle attinenti alle relazioni sindacali, non attribuite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'amministrazione centrale; assicura, con i modi e gli strumenti più opportuni, la diffusione delle informazioni, ha la legittimazione passiva in materia di contenzioso del personale della scuola. Il dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale stipula i contratti individuali di lavoro ed emette i relativi atti d'incarico. Nell'esercizio dei propri compiti il dirigente dell'ufficio scolastico regionale si avvale anche dell'Istituto regionale di ricerca educativa, sul quale esercita la vigilanza a norma dell'art. 12 del D.P.R. 6 marzo 2001, n. 190.

4. Presso ciascun ufficio scolastico regionale è costituito l'organo collegiale di cui all'art. 75, comma 3, del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.
5. Le proposte di cui all'art. 5, comma 5, lett. f) e g), del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nei confronti di dirigenti preposti agli uffici scolastici regionali sono formulate dal capo del dipartimento per l'istruzione.
6. I centri servizi amministrativi svolgono, a livello provinciale e/o sub-provinciale, le funzioni relative alla assistenza agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e amministrativo-contabili; alla gestione delle graduatorie e alla formulazione di proposte al direttore regionale ai fini dell'assegnazione delle risorse umane ai singoli istituti scolastici autonomi; al supporto agli istituti scolastici per la progettazione e innovazione della offerta formativa e alla integrazione con gli altri attori locali; al supporto e allo sviluppo delle reti di scuole. I centri servizi amministrativi a valenza provinciale sono affidati, di regola, a dirigenti di livello dirigenziale non generale; i centri servizi amministrativi a valenza sub-provinciale possono essere affidati anche a personale appartenente all'area C dell'ordinamento del comparto.
7. Nella Regione Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano seguitano ad applicarsi, per quanto concerne l'organizzazione dell'amministrazione scolastica, le disposizioni previste dai rispettivi statuti e relative norme di attuazione o in base ad essi adottate. Nella Regione siciliana seguita ad applicarsi l'art. 9 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione adottate con D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246.
8. Il Ministro entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentite le organizzazioni sindacali aventi titolo a partecipare alla contrattazione, determina le linee guida per l'organizzazione degli

uffici scolastici regionali sul territorio. Il Ministro adotta, su proposta avanzata dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, sentite le organizzazioni sindacali regionali, in coerenza con le linee guida, il decreto ministeriale di natura non regolamentare per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti.

#### Art. 9

(Posti di funzione dirigenziale e dotazioni organiche del personale non dirigenziale)

*Omissis.*

#### Art. 10 (Disposizioni sull'organizzazione)

*Omissis.*

#### Art. 11 (Norme finali e abrogazioni)

*Omissis.*

Tabella A, B e C. *Omissis*

---

<sup>1</sup> Riguarda le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano.

<sup>2</sup> Riguarda le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di scuola materna nella provincia di Trento.

<sup>3</sup> L'ente per le scuole materne della Sardegna è stato soppresso con la L. 6 ottobre 1998, n. 353. In attuazione di detta legge è stato stipulato, per il personale dell'ente, il contratto decentrato n. 3 dell'8 aprile 1999.

<sup>4</sup> Con D.Lgs. 20 luglio 1999, n. 258, il museo è stato trasformato in Fondazione nazionale della scienza e della tecnologia "Leonardo da Vinci".

<sup>5</sup> La L. 8 giugno 1990, n. 142, è abrogata. Vedi, ora, il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>6</sup> Si veda in merito il D.M. Lavoro e previdenza sociale 25 maggio 2001 (G.U. 14 luglio 2001, n. 162, S.O. n. 185).

<sup>7</sup> Lettera così modificata dall'art. 18 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443.

<sup>8</sup> La L. 8 giugno 1990, n. 142, è abrogata. Vedi, ora, il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

- Quaderno n. 1** Scuola italiana, scuola europea?  
Dati, confronti e questioni aperte  
*Prima edizione maggio 2002; seconda edizione dicembre 2002; terza edizione marzo 2003*
- Quaderno n. 2** L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?  
Un sistema nazionale di valutazione  
per una scuola autonoma e responsabile  
*Prima edizione novembre 2002; seconda edizione settembre 2003; terza edizione ottobre 2005*
- Quaderno n. 3** Università italiana, università europea?  
Dati, proposte e questioni aperte  
*Prima edizione settembre 2003; seconda edizione dicembre 2003*
- Sintesi Q. n. 3** Università italiana, università europea?  
Dati, proposte e questioni aperte  
*Prima edizione settembre 2003*
- Quaderno n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?  
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione  
*Prima edizione maggio 2004*
- Sintesi Q. n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?  
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione  
*Prima edizione giugno 2004*

- Seminario n. 1** Moratti-Morris  
Due Ministri commentano la presentazione  
dell'indagine P.I.S.A.  
*Prima edizione gennaio 2003*
- Seminario n. 2** La scuola in Finlandia  
Un'esperienza di successo formativo  
*Prima edizione gennaio 2005*
- Seminario n. 3** Il futuro della scuola in Francia  
Rapporto della Commissione Thélot  
Atti del seminario internazionale di TreeLLLe  
*Prima edizione maggio 2005*
- Seminario n. 4** L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola  
Atti del primo seminario del ciclo:  
"Per una scuola autonoma e responsabile"  
*Prima edizione luglio 2005*
- Seminario n. 5** Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability  
Atti del primo seminario del ciclo:  
"Per una scuola autonoma e responsabile"  
*Prima edizione novembre 2005*

- Ricerca n. 1** La scuola vista dai cittadini  
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti del sistema scolastico  
*Prima edizione maggio 2004; seconda edizione ottobre 2005*

GRAFICA E STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

PRIMA EDIZIONE

GENOVA - MAGGIO 2006