

LA RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL SISTEMA SCOLASTICO. IL FALLIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALIZZATA

di Anna Maria Poggi

In Italia, alcune importanti riforme del sistema educativo sono state introdotte negli anni Novanta, per limitare l'eccessiva burocratizzazione e centralizzazione e la separazione dalla realtà economica e produttiva. I principali provvedimenti hanno riguardato l'autonomia delle scuole, l'innalzamento dell'età dell'istruzione obbligatoria, la parità delle scuole private (non governative) e la distribuzione delle funzioni legislative e amministrative sull'istruzione e la formazione professionale. In un contesto di revisione della spesa pubblica, anche l'ammontare complessivo delle risorse umane e finanziarie del sistema educativo è messo sotto osservazione, specie perché sembra non influenzare il livello degli apprendimenti degli studenti, misurati attraverso test oggettivi: laddove sono state investite più risorse i risultati sembrano più scarsi. Il saggio analizza le principali modifiche del quadro normativo, con particolare attenzione alle fasi del processo di decentramento, osservando che la riforma dell'organizzazione complessiva del sistema educativo appare bloccata e la riduzione delle risorse a tutti i livelli potrebbe produrre effetti inattesi.

In Italy a number of important reforms were introduced in the educational system in the 1990s to curb excessive bureaucratisation and centralisation and bridge the gap with economic and productive realities. The principal measures applied to the autonomy of the schools, raising obligatory school age, parity with private (non-governmental) schools and the distribution of legislative and administrative functions over education and vocational training. At a time when public spending has come under stringent review, the overall amount of human and financial resources in the educational system has come under close observation, especially in view of the fact that it does not seem to affect the level of the students' learning, measured with objective tests: where greater resources have been invested the results seem thinner. The study analyses the major modifications introduced at the normative level, with particular focus on the various stages in the process of decentralisation, observing that overall reform in the organisation of the educational system is apparently making no headway while cuts in the resources at all levels could lead to unforeseeable results.

1. IL SISTEMA DELL'ISTRUZIONE IN ITALIA TRA CENTRALIZZAZIONE E DECENTRAMENTO: ASPETTI PROBLEMATICI

Uno dei principali fattori della crisi e dell'arretratezza del sistema scolastico italiano a livello pre-primario, primario e secondario, è dovuto al fatto che esso non è stato in grado di adeguarsi allo sviluppo economico e sociale del paese. I due fattori principali che hanno causato il ritardo sono: l'eccessiva burocratizzazione e centralizzazione e la separazione tra il sistema nazionale di istruzione generale e la realtà economica e produttiva. Entrambe

le questioni si stanno trascinando dagli anni Novanta del secolo scorso, quando alcune importanti riforme sono state introdotte, sia a causa di fattori interni (tra cui la trasformazione del mercato del lavoro) sia di fattori esterni (tra gli altri, il processo di integrazione europea), al fine di correggere le due “peculiarità” del sistema educativo italiano.

I principali provvedimenti di riforma che sono stati implementati riguardano: l'autonomia delle scuole, l'innalzamento dell'età dell'istruzione obbligatoria, la parità delle scuole private (non governative) e la distribuzione delle funzioni legislative e amministrative sull'istruzione e la formazione professionale. La redistribuzione delle competenze del sistema educativo tra lo Stato, le Regioni e le altre autorità locali è stata avviata con la riforma del Titolo v della Costituzione, approvata definitivamente nel 2001. Tuttavia occorre considerare che tutte le riforme avviate non sono state ancora completamente attuate e la speranza per il cambiamento del sistema educativo italiano è ancora ampiamente non realizzata.

Un'ulteriore questione importante riguarda l'ammontare complessivo delle risorse umane e finanziarie dedicate al sistema educativo in Italia. Nonostante le risorse finanziarie investite, il livello degli apprendimenti degli studenti, misurati attraverso test oggettivi, continua a mostrare risultati scarsi, a causa di un'inefficienza complessiva del sistema. Ancora più sorprendentemente, laddove sono state investite più risorse i risultati sembrano ancora più scarsi, dimostrando anche un grado molto basso di efficacia. Di fronte ad un quadro complessivo preoccupante, il rapporto tra risorse (finanziarie e umane) investite nel sistema educativo e risultati delle attività di insegnamento e apprendimento è degno di nota in due piccoli territori nella parte settentrionale d'Italia: le Province autonome di Trento e Bolzano. Grazie alle competenze legislative e al regime fiscale diversi rispetto al resto dell'Italia, in questi territori l'insieme del sistema educativo appare molto efficace ed efficiente.

In altre parole, non è vero che dove lo Stato spende di più i risultati ottenuti sono sempre migliori (Bottani, Benadusi, 2006). Occorre considerare le differenze quantitative degli interventi delle amministrazioni regionali e locali. Nelle regioni del Nord e nella metà delle altre regioni la spesa media per studente è maggiore rispetto alla media nazionale e l'importo speso da parte delle autorità regionali e locali fa aumentare i fondi governativi (Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2007). La spesa governativa in Italia non è molto inferiore rispetto a quella dell'OECD, ma la sua distribuzione fra le regioni non è ottimale e le difficoltà da considerare sono molteplici. È necessario considerare che lo Stato dovrebbe assegnare maggiori risorse alle regioni più povere, con riferimento al PIL, per sostenere il loro sviluppo. Ma proprio in questi territori, la preoccupazione è molto profonda, a causa delle modalità effettive di uso delle risorse. Fino ad oggi la valutazione complessiva della spesa non è mai stata effettuata.

Questo saggio analizza nel PAR. 2. le principali modifiche del quadro normativo, con particolare attenzione alle fasi del processo di decentramento, dalla legge costituzionale del 1948 all'attuale riforma. La principale conclusione, presentata nel PAR. 3, riguarda la grande preoccupazione per l'interruzione di un percorso originale e utile, anche a causa della profonda crisi finanziaria dello Stato e della conseguente riduzione della spesa. La riforma dell'organizzazione complessiva del sistema educativo appare bloccata e la riduzione delle risorse a tutti i livelli potrebbe produrre altri effetti inattesi.

2. IL PROCESSO DI DECENTRAMENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO IN ITALIA: UNA PROSPETTIVA STORICA

La legge costituzionale del 1948 ha effettuato scelte “deboli” riguardo all’organizzazione regionale del sistema scolastico. La decisione fu di affidare alle autorità locali solo le competenze legislative e amministrative in settori che si occupano di questioni secondarie della formazione, i cui compiti amministrativi erano già distribuiti in modo decentrato sul territorio. In particolare alle amministrazioni regionali e locali veniva assegnato il compito di provvedere: 1. all’assistenza scolastica, percepita come un’attività al di fuori delle scuole, che si occupa principalmente di sostegni finanziari; 2. alla formazione professionale per l’artigianato qualificato con scopi per lo più di tipo addestrativo. Gli aspetti principali della legge costituzionale, prima della riforma del 2001, sono stati i seguenti:

1. il governo nazionale (a livello statale) mantiene tutte le competenze legislative e amministrative della scuola dell’obbligo, dell’istruzione secondaria superiore generale, dell’istruzione tecnica (pre-professionale), dell’istruzione professionale, ovvero delle istituzioni che rilasciano titoli di studio validi su tutto il territorio nazionale;
2. le Regioni mantengono le competenze legislative e amministrative sulla formazione professionale, che rilascia certificati validi solo nella regione in cui gli studenti partecipano al programma;
3. in generale le Regioni hanno storicamente delegato compiti alle Province e ai Comuni, spostando su questi le loro competenze sui trasporti, sulle disposizioni per i libri di testo delle scuole primarie, sull’assistenza ai disabili, sulla creazione e gestione delle mense scolastiche.

2.1. La riforma degli anni Novanta: autonomia e sussidiarietà

Negli anni Novanta, i ministri della Pubblica Istruzione sono stati motivati da un forte impulso nei confronti della questione della riforma scolastica, al fine di superare una delle due principali questioni annunciate nel primo paragrafo: l’eccessiva burocratizzazione derivante dalla centralizzazione delle funzioni. Il governo ha emanato alcuni decreti legislativi per attuare la nuova “autonomia scolastica” sulle metodologie, la struttura organizzativa e la ricerca didattica. Con l’introduzione dell’autonomia delle istituzioni scolastiche è stata effettivamente realizzata una rottura definitiva col passato. L’art. 21 della legge n. 59, promulgata nel 1997, ha introdotto il processo di autonomia delle istituzioni scolastiche a partire dall’istituzione della loro personalità giuridica e affidando ad esse alcune importanti funzioni precedentemente assunte in proprio dallo Stato.

Al tempo stesso il principio di sussidiarietà è stato introdotto nella legislazione italiana: tra Stato, Regioni, amministrazioni pubbliche territoriali, individui e organismi privati, nel perseguimento degli interessi pubblici, si procede a prendere le decisioni nella sede più vicina al cittadino che ha bisogno. Questo cambiamento ha avuto conseguenze importanti, specie sull’istruzione secondaria superiore. Lo Stato ha mantenuto solo la legislazione generale e ha assegnato molte funzioni amministrative alle Regioni e alle altre autorità locali. In particolare, lo Stato non si occupa di pianificazione territoriale (o meglio della fondazione, chiusura e cambiamento di sede delle sedi scolastiche, per assicurare la corretta distribuzione territoriale dell’offerta scolastica) né della realizzazione dei servizi ausiliari (come il trasporto, i servizi di collocamento, l’assistenza per le persone con bisogni educativi speciali).

Questa riforma non è però entrata completamente in vigore, perché lo Stato non ha trasferito fondi necessari alle Regioni e ha mantenuto la gestione centralizzata di tutte le

risorse umane e strumentali. Molte Regioni hanno, tuttavia, iniziato a svolgere le proprie funzioni e implementato le loro politiche utilizzando soprattutto risorse proprie.

2.2. La riforma della scuola pubblica e privata

Nel 2000, una legge nazionale ha introdotto sovvenzioni destinate alle scuole private e ha definito il “sistema integrato pubblico e privato”. Anche questa riforma non è entrata completamente in vigore perché lo Stato non ha finanziato come aveva promesso. Alcuni segnali di cambiamento potrebbero derivare dalla diffusione di nuove modalità come i cosiddetti “buoni scuola”. In una sentenza molto significativa, la Corte Costituzionale nel 1994, superando le sue posizioni precedenti e collocandosi in una prospettiva molto diversa rispetto al diritto individuale di studio, ha modificato la sua valutazione sulle somiglianze e le differenze tra gli studenti delle scuole private e gli studenti delle scuole pubbliche statali, promuovendo un principio di uguaglianza. Sulla base della riforma del 2000, molte Regioni hanno promosso sovvenzioni agli studenti che frequentano le scuole private per le tasse scolastiche, i libri di testo, la mensa e i trasporti. Il paradosso è che le scuole private, appartenenti al “sistema integrato pubblico e privato”, devono rispettare la legge dello Stato, anche se non ricevono i fondi che hanno richiesto.

2.3. La riforma della Costituzione del 2001

Nel 2001, la Costituzione è stata parzialmente riformata. L'art. 117 afferma che le Regioni hanno competenze legislative e amministrative per quanto riguarda il “sistema di istruzione e formazione”. L'art. 118 afferma che tutte le competenze amministrative devono essere trasferite dallo Stato alle Regioni, Province e Comuni.

Le norme precedenti sulle competenze regionali, che facevano riferimento alla formazione per l'artigianato, alla formazione professionale e all'assistenza scolastica, sono state profondamente modificate. Il comma 2° dell'art. 117, alla lett. *n*, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le norme generali sull'istruzione. Lo stesso articolo, alla lett. *m*, riserva allo Stato le competenze per valutare i livelli essenziali dei servizi, con riguardo ai diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il comma 3° dell'art. 117 assegna, invece, il sistema educativo alla competenza della legislazione regionale, fatta eccezione per l'autonomia delle istituzioni scolastiche e per le competenze attribuite allo Stato. Infine, è stato previsto che ulteriori competenze possano essere assegnate alle Regioni, qualora esse si mettano nella condizione di assumerle. Nell'art. 116, comma 3°, innovato radicalmente, si definisce la possibilità di giungere a forme di autonomia differenziata tra le Regioni a statuto ordinario, che potrebbero diversificarsi al loro interno. Questo processo può attivarsi per iniziativa delle Regioni interessate, tramite legge statale approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Queste particolari condizioni di autonomia consentirebbero il passaggio alla competenza esclusiva delle Regioni delle materie (di parte o di tutte) attualmente di competenza concorrente con lo Stato, oltre che il passaggio dalla competenza esclusiva statale a quella concorrente su alcune limitate e tassativamente indicate materie, tra cui l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Almeno tre fattori hanno avviato un processo di modernizzazione del sistema educativo. Primo: a seguito della legge di riforma costituzionale, l'intero sistema di istruzione e formazione potrebbe essere ammodernato e il precedente modello, fondato sulla separazione tra percorsi nella scuola secondaria superiore e percorsi professionali regionali, po-

trebbe essere finalmente superato. Il nuovo modello potrebbe essere più appropriato per preparare i giovani ad affrontare il mondo del lavoro. Secondo: sarà possibile costruire un legame molto più stretto tra la formazione professionale regionale, gli istituti professionali statali e il mercato del lavoro. Le contemporanee riforme del mercato del lavoro hanno tenuto conto delle esigenze del sistema scolastico, quindi potrebbe essere possibile realizzare legami più significativi tra il sistema educativo, le associazioni imprenditoriali e le imprese, superando le più antiche forme di apprendistato e sostituendole con forme nuove di corsi che integrano scuola e lavoro. Terzo: la spinta proveniente dalle scelte e dalle Direttive dell'Unione Europea contribuisce ad ampliare l'area di consenso al cambiamento. È noto infatti che l'Unione Europea considera la qualificazione dei sistemi nazionali di istruzione e formazione come un motore che guiderà lo sviluppo economico e la coesione sociale.

È necessario partire dai dati di cui sopra per comprendere la novità introdotta dalla revisione della Costituzione del 2001. Dal lato dei contenuti, la riforma assegna nuove competenze alle Regioni e amplia le loro competenze esclusive sul sistema dell'istruzione e della formazione. Il significato della formula "regolamento generale del sistema educativo", data alle competenze esclusive dello Stato, riguarda la prospettiva del contrasto alla creazione di molti regionalismi differenziati. Le conseguenze dell'avere assegnato competenza esclusiva allo Stato sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi pubblici, a salvaguardia dei diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale, e l'impatto di questa decisione sul potere legislativo regionale devono essere osservati nel tempo.

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: IL RUOLO DELLE REGIONI E LA QUESTIONE DEI "LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI"

A partire dal 2006, è in corso un progetto di lavoro promosso dai rappresentanti delle Regioni. Nel mese di ottobre 2008, il progetto definitivo è stato approvato e il documento finale è stato discusso con il ministro della Pubblica Istruzione, il ministro dell'Economia e delle Finanze e le autorità regionali per essere messo in pratica entro la fine del 2010.

Il progetto per quanto riguarda il sistema educativo persegue i seguenti obiettivi:

- identificazione dei tempi e delle procedure necessarie a trasferire pienamente le funzioni alle autorità locali;
- definizione dei tempi e delle procedure per trasferire risorse umane e finanziarie alle Regioni;
- definizione dei tempi necessari a dare una nuova organizzazione al ministero della Pubblica Istruzione, il che implica la razionalizzazione e il trasferimento di risorse e competenze da Roma alle Regioni e ad altre autorità locali;
- definizione dei tempi necessari a trasferire il personale e le competenze delle amministrazioni periferiche del ministero della Pubblica Istruzione alle Regioni;
- identificazione delle risorse finanziarie necessarie per sostenere la frequenza della scuola da parte dei più poveri, l'assistenza ai disabili, la formazione iniziale e l'aggiornamento degli insegnanti, i diritti di scelta delle famiglie in ogni singolo territorio;
- la riorganizzazione e la gestione delle banche dati che dovranno collegare i dati regionali alle banche dati ministeriali e viceversa.

Tutti questi passaggi hanno bisogno per potersi realizzare della definizione dei LEP da parte del governo. Una discussione approfondita su questi è stata condotta tra i funzionari nazionali, i ricercatori e i consulenti dei principali partiti presso il ministero della Pubblica

Istruzione. Il coinvolgimento degli insegnanti e delle loro organizzazioni è stato attivato tramite il forum ospitato sul sito web della Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica.

Dal confronto emergono due distinte posizioni.

Il primo gruppo di opinioni ritiene necessario fissare un livello comune di apprendimento che tutti gli studenti devono raggiungere alla fine della scuola. Gli apprendimenti saranno misurati attraverso test ed esami sulla base di contenuti, obiettivi di apprendimento, capacità e competenze definite dalla legge. Gli studenti dovranno raggiungere gli obiettivi attraverso la capacità dei loro insegnanti, le strutture materiali, i laboratori e così via. L'organismo di valutazione nazionale verificherà la qualità del processo di insegnamento-apprendimento e le attività prodotte da ciascuna scuola, attraverso la misura dei risultati in termine di livelli di apprendimenti. Tutte le Regioni dovranno organizzare i loro sistemi educativi al fine di garantire ai propri cittadini almeno i livelli di apprendimento indicati dal governo. Questa idea vuole offrire le stesse opportunità a tutti i giovani per metterli nella condizione di poter profittare della loro esperienza scolastica nel mercato del lavoro con le competenze adeguate.

Queste posizioni – che potrebbero essere definite come “equalitarismo in uscita” – intendono definire il livello essenziale delle prestazioni come un insieme di apprendimenti che si producono negli individui alla loro uscita dal sistema. Pertanto gli obiettivi delle scuole (e quindi le procedure della loro valutazione e del loro finanziamento) devono essere definiti in termini di competenze acquisite attraverso il sistema educativo, nei processi di insegnamento-apprendimento, rilevate e misurate da un buon sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti. In questo contesto, per soddisfare i LEP occorrerà assegnare a tutte le Regioni un ammontare di risorse sufficiente per garantire che il loro uso efficiente metta qualsiasi cittadino in condizione di ottenere il livello standard di apprendimenti definito dal governo centrale. Si tratta di un'interpretazione estrema della prospettiva equalitaria applicata all'istruzione, dove ciò che conta è che a tutti i cittadini venga data la possibilità di competere alla pari nel mercato del lavoro. Dal momento che il possesso di competenze adeguate è uno degli elementi che contribuisce alla realizzazione di questa condizione, il risultato giustifica l'intervento equalizzatore del governo nel sistema dell'istruzione.

La visione opposta – che potrebbe essere definita come “equalitarismo in entrata” – propone di fissare il dovere dello Stato nella garanzia che ogni cittadino possa ricevere lo stesso insieme di servizi educativi. In altre parole, invece di richiedere l'equalizzazione dei livelli di apprendimento in uscita, si intende garantire una egualianza tra le principali variabili istituzionali che influenzano i livelli dell'apprendimento.

Le componenti che vengono immediatamente in mente, quando si pensa alla organizzazione dei sistemi educativi, oltre all'ammontare delle risorse umane sia di personale docente che di personale non docente, sono: la formazione del personale docente, le infrastrutture e i mezzi tecnologici disponibili, la disponibilità di risorse finanziarie per le famiglie bisognose, per la copertura dei costi della formazione, il sostegno alle persone disabili e in condizione di svantaggio sociale. In questa prospettiva, l'accento non è sul risultato di conoscenze e competenze dei processi di insegnamento-apprendimento, ma sul processo stesso che è indispensabile per produrre un esito desiderato in termini di apprendimenti.

Il legislatore italiano sembrerebbe avere sposato la prima visione. La legge del 28 marzo 2003, n. 53, cosiddetta “riforma Moratti” autorizzava il governo ad emettere i decreti legislativi per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione

e i decreti legislativi esecutivi. Tuttavia, i decreti effettivamente approvati¹ individuano i livelli di base solo in relazione alle caratteristiche che il servizio dovrebbe avere (orari, percorsi, lezioni, ore di lezione ecc.) piuttosto che con riguardo ai livelli di apprendimento. D'altra parte, questa scelta può essere giustificata dall'assenza in Italia di un sistema condiviso di valutazione degli apprendimenti (ad eccezione degli esami di stato finali dei due cicli). Successivamente, e soprattutto con l'attuazione della legge in materia di federalismo fiscale, il legislatore sembra essersi concentrato anche sulla seconda visione. L'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, sembra implicare la definizione del vettore di input (principalmente insegnanti, ma non solo), uno standard che deve essere reso disponibile a tutte le Regioni.

Probabilmente, queste due visioni devono essere coniugate, ma per fare questo è necessario costruire un sistema nazionale di valutazione: valutazione degli apprendimenti (INVALSI, già esistente), valutazione delle scuole (inesistente), valutazione degli insegnanti (inesistente) e valutazione della gestione. Non è possibile allocare più risorse, se non è chiaro innanzitutto se gli scarsi risultati in termini di apprendimento siano legati all'ambiente sociale, culturale ed economico oppure ad una gestione delle risorse disponibili nelle singole istituzioni scolastiche non accorta e competente. Inoltre, le scuole, gli insegnanti e il personale scolastico non possono essere incentivati se non ci sono standard di qualità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BOTTANI N., BENADUSI L. (a cura di) (2006), *Uguaglianza e equità nella scuola*, Erickson, Trento.
- CAMPIONE V., POGGI A. M. (2009), *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, il Mulino, Bologna.
- MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2007), *Quaderno bianco sulla scuola*, Roma, in www.invalsi.it/download/quaderno_bianco.pdf.
- POGGI A. M. (2002), *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, "Le Regioni", 4, pp. 771-814.
- Id. (2004), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione e autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli Studi di Trento, 14 novembre 2003, in "Le istituzioni del federalismo", 2, 3, pp. 229-62.

¹ D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, per la definizione delle regole generali riguardanti le scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione; il D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, per la definizione delle regole generali e dei livelli essenziali delle prestazioni del secondo ciclo dell'istruzione e della formazione; il D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 76, che definisce le norme generali in materia di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; il D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 77, che definisce le regole generali degli apprendimenti legati al lavoro e le forme di alternanza tra la scuola e il lavoro.