

COLLANA EDUCAZIONE

Studi e Ricerche

32



EDIZIONI

plūs
pisa university
press

La ricerca è stata impostata e curata da Sara Mele. Gli autori dei singoli capitoli o paragrafi sono i seguenti: capitoli 1, 2 e Aggiornamento normativo Enrico Conti, Irpet; capitolo 3 Sara Mele, Irpet. Le elaborazioni statistiche sono state realizzate da Valentina Patacchini, Irpet. La raccolta dati presso le amministrazioni comunali e provinciali e le istituzioni scolastiche è stata effettuata da Matteo Galassi. Un ringraziamento va a Marco Biagiotti del Settore Istruzione e Educazione della Regione Toscana per la collaborazione fornita nel reperimento dei dati finanziari regionali.

REGIONE
TOSCANA



Giunta Regionale

Direzione Generale
Politiche Formative, Beni e Attività Culturali
Area di Coordinamento
Orientamento, Istruzione, Formazione, Lavoro

Settore Istruzione e Educazione

Toscana

Il sistema dell'istruzione in Toscana : analisi delle spese e dell'organizzazione nella prospettiva della sua regionalizzazione (Educazione. Studi e ricerche ; 32)

370.9455 (21.)

1. Istruzione – Toscana

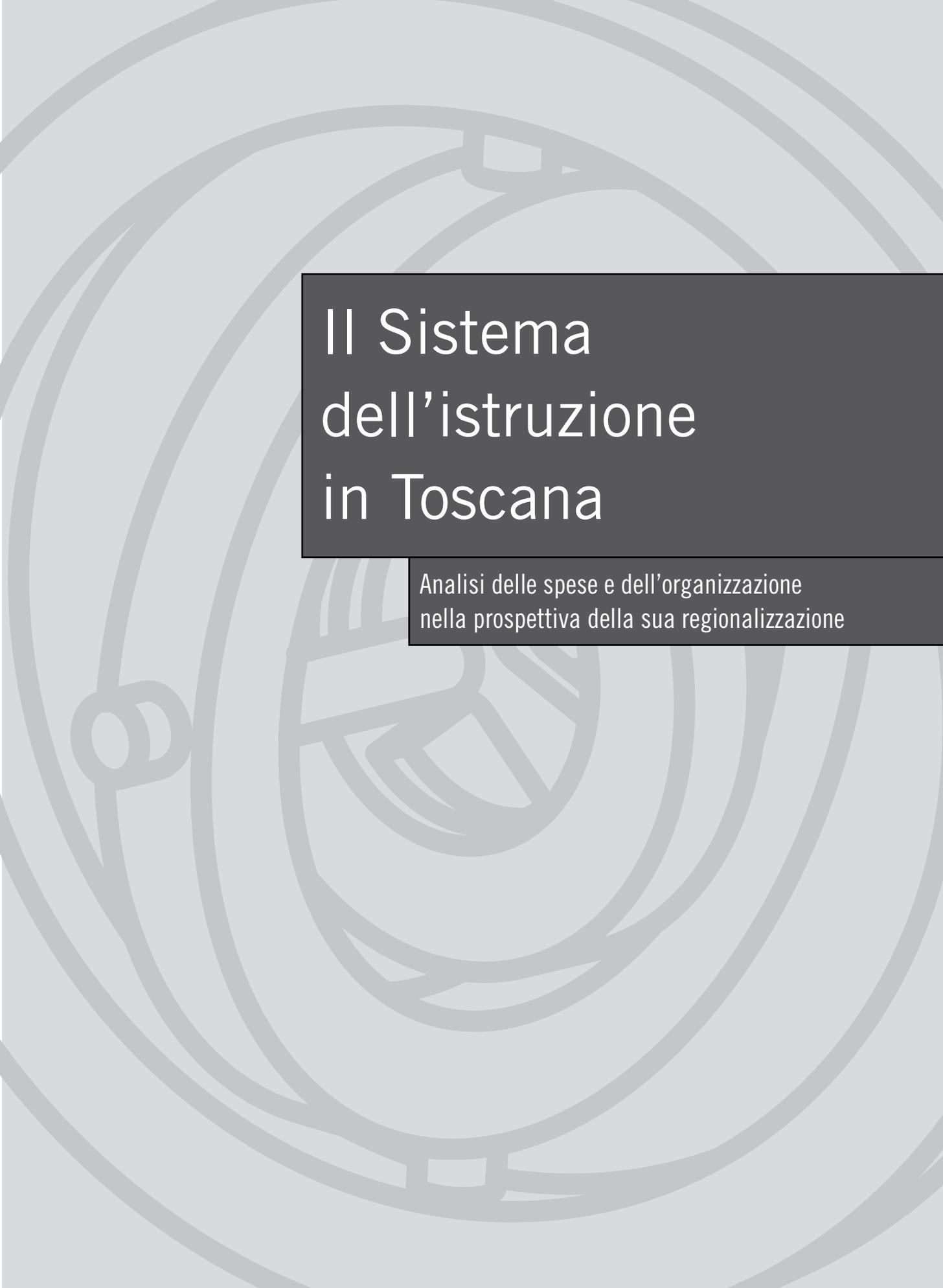
CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

ISBN 978-88-8492-492-6

© 2007 Regione Toscana

Prima edizione: giugno 2007

Finito di stampare nel mese di ottobre 2007 presso le Industrie Grafiche della Pacini Editore S.p.A. - Pisa, per conto di Edizioni Plus - Pisa University Press.



Il Sistema dell'istruzione in Toscana

Analisi delle spese e dell'organizzazione
nella prospettiva della sua regionalizzazione

Indice

Presentazione	pag. 7
Introduzione	9
PARTE I	
LA SCUOLA ITALIANA ATTRAVERSO LE RIFORME: DAL CENTRALISMO BUROCRATICO AL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE	
1. LE RIFORME DEGLI ANNI '90 E L'ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	13
Premessa	13
1.1 La continuità nella storia dell'amministrazione scolastica italiana: un sistema fortemente centralizzato	15
1.2 La riforma Bassanini come cesura fondamentale nella storia della scuola italiana	17
1.3 L'attuazione della Bassanini: decentramento di funzioni nel settore dell'istruzione scolastica	19
1.4 Struttura dell'amministrazione centrale della pubblica istruzione prima e dopo la riforma	22
1.5 La struttura dell'amministrazione periferica della pubblica istruzione prima e dopo la riforma	26
1.6 Gli organi collegiali prima e dopo la riforma dell'amministrazione scolastica	29
1.7 Gli enti di supporto o di servizio tecnico: valutazione, documentazione, supporto alla didattica	31
1.8 L'Autonomia delle istituzioni scolastiche ed i suoi limiti	34
2. L'IMPATTO DELLA REVISIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE SUL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE	43
Premessa	43
2.1 Le novità generali determinate dalla riforma	44
2.2 L'impatto della riforma sul sistema nazionale di istruzione	45
2.3 L'intervento della Corte Costituzionale sul contenzioso in materia di istruzione	51
2.4 La riforma costituzionale del centro-destra	52
2.5 Considerazioni conclusive	53

PARTE II

LA SPESA PER L'ISTRUZIONE IN TOSCANA

3. COSTI PUBBLICI E PRIVATI DELL'ISTRUZIONE IN TOSCANA	59
Premessa	59
3.1 La raccolta delle informazioni	60
3.2 Il quadro di sintesi	62
3.3 La spesa pubblica di Comuni, Province e Regione	66
3.4 La spesa privata di enti e famiglie	67
APPENDICE	71
Documento di rilevazione delle Province	72
Documento di rilevazione dei Comuni	74
Documento di rilevazione delle Scuole	76
AGGIORNAMENTO NORMATIVO	79
BIBLIOGRAFIA	83

Presentazione

Conoscere l'ammontare delle risorse economiche necessarie al funzionamento dell'attuale sistema dell'istruzione in Toscana é questione che aiuta a meglio governare questa componente strategica dei piani di sviluppo economico e sociale. La crescita del capitale umano nella nostra regione si basa sulla capacità delle istituzioni e dei privati di orientare gli investimenti in modo da accrescere la qualità, l'equità e l'eccellenza del sistema toscano di istruzione e di lifelong learning in generale. Si tratta di una scelta strategica comune a tutti gli atti di programmazione della Regione Toscana e in particolare del Piano di indirizzo generale integrato 2006-2010 in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro

Grazie a questo studio svolto dall'Irpet-Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana siamo oggi in grado di disporre di prime importanti informazioni che – seppur aggiornate al 2004 – ci aiutano a rispondere ad alcuni interrogativi di fondo riguardanti il costo dell'istruzione pubblica in Toscana, relativamente alla scuola materna, alla scuola elementare, alla scuola media e alla scuola media superiore. L'analisi dei costi considera sia la spesa pubblica sostenuta dallo Stato, dalla Regione, dalle Province e dai Comuni, oltre a parte della spesa privata.

Sulla base dei risultati della ricerca dell'Irpet, nel 2004, si sono spesi per il sistema dell'istruzione 2 miliardi e 506 milioni di euro da parte delle istituzioni pubbliche e 417 milioni da parte dei privati. Per quanto riguarda la spesa pubblica, si tratta di dati che mostrano il rilievo e la funzione dell'impegno della Regione e degli Enti locali della Toscana. Da loro, infatti, proviene il 19,1% della spesa a supporto del sistema dell'istruzione. Per quanto poi riguarda la destinazione, va rilevato che la quasi totalità della spesa statale è destinata alla copertura dei costi del personale (96 %), mentre gli interventi di manutenzione, diritto allo studio e di sostegno alla didattica dipendono quasi esclusivamente dalla *governance* regionale, provinciale e locale del sistema. Significativo è anche il dato relativo alla partecipazione dei privati – famiglie, banche, imprese – ai costi dell'istruzione pubblica. Nonostante la ricerca abbia preso in considerazione solamente alcune voci di spesa, il dato mostra un elevato livello di propensione all'investimento in istruzione da parte di tutta la popolazione toscana.

La Regione Toscana ha voluto promuovere questa ricerca anche in sintonia con le strategie europee che individuano nella misurazione degli investimenti in istruzione uno dei 20 indicatori fondamentali coerenti con le priorità politiche fissate nell'ambito della strategia Istruzione e formazione 2010 e da adottare per valutare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona nell'istruzione e formazione. La Comunicazione della Commissione Europea "Efficienza ed equità nei sistemi europei di istruzione e formazione" del 2006 ha mostrato che il miglioramento dell'efficienza non deve necessariamente compromettere l'equità dei sistemi d'istruzione e che i miglioramenti dell'efficacia e dell'equità possono avvenire contemporaneamente. L'attenzione

dedicata all'entità, alle fonti, alla destinazione della spesa ed alle sue relazioni con altri fattori è la via per raggiungere tale risultato.

Questa ricerca, permettendoci di conoscere quanto si spende per il sistema dell'istruzione in Toscana, consente di porci ulteriori quesiti, ovvero – in primo luogo – di valutare se la spesa sia sufficiente per ciascuno dei sistemi interessati. Inoltre, essa ci orienta anche a comprendere se e come si possa migliorare l'utilizzo delle risorse per accrescere la qualità dei risultati in termini di apprendimento per tutti gli strati di popolazione. Infine, essa rappresenta un primo passo nella raccolta e diffusione dei dati necessari a valutare quanto la destinazione degli investimenti in istruzione sia coerente con la futura domanda di competenze della società e del sistema produttivo della Toscana.

In tale prospettiva, ci preme sottolineare un ulteriore aspetto utile di questo studio: i dati sulla spesa sono stati raccolti per ogni scuola, Comune e Provincia della Toscana. La disponibilità dei dati raccolti offre a ciascuna delle diverse realtà istituzionali la possibilità di comparare le proprie performance di utilizzo delle risorse e di comprendere come rafforzare le proprie politiche di investimento in istruzione. La ricerca fornisce, infatti, una prima serie di indicatori e parametri di riferimento che hanno un ruolo importante di monitoraggio e contribuiscono allo scambio di esperienze e di buone prassi istituzionali. E' questa la base concreta che favorisce la preparazione di decisioni politiche basate sull'evidenza dei risultati conseguiti, ovvero sulla loro capacità di produrre più qualità ed equità, come indicato dalla Comunicazione della Commissione Europea (2007) con cui si propone un quadro di indicatori e parametri di riferimento per il follow-up della realizzazione degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione.

Infine, il libro fornisce anche i risultati di un'utile rassegna delle principali riforme che, a partire dagli anni '90, hanno modificato l'assetto della scuola italiana. L'analisi della legge Bassanini e la seguente analisi delle implicazioni dalla riforma del titolo V della Costituzione del 2001 costituiscono un contributo alla riflessione sulla redistribuzione complessiva delle competenze legislative e amministrative relative al sistema dell'istruzione.

La modifica del Titolo V assegna alla Regione un ruolo importante per la gestione complessiva del sistema scolastico territoriale e la Toscana ha già da tempo integrato la propria normativa, con l'aggiornamento della LR 32/02 e il regolamento attuativi, in modo da poter esercitare i nuovi poteri che derivano dalla modifica costituzionale.

Per l'applicazione della riforma del titolo V, intanto, si è positivamente aperto da qualche mese il tavolo istituzionale tra Governo e Regioni. Il master plan elaborato dagli assessori regionali all'istruzione e approvato dalla Conferenza delle Regioni prevede che entro il settembre 2009 siano conclusi tutti i passaggi e le attribuzioni conseguenti all'attuazione della riforma costituzionale.

La nostra Regione, essendo già dotata della normativa, potrà essere una delle Regioni che per prime attiveranno il passaggio di competenze.

L'attribuzione alla Regione non solo della programmazione dell'offerta scolastica e formativa, ma anche della potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale – nell'ambito degli ordinamenti statali e della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e con un accordo quadro Stato-Regioni – consentirà alla scuola di essere sempre più capace di sviluppare il processo di autonomia in un sistema di *governance* del territorio e di portare le nuove generazioni ad un sempre maggiore livello di istruzione, di conoscenze e competenze.

Gianfranco Simoncini

Assessore all'Istruzione, alla Formazione e al Lavoro della Regione Toscana

Introduzione

L'avvio nello scorso decennio della così detta autonomia scolastica, l'introduzione della riforma dei cicli scolastici, nonché la riforma del Titolo V della Costituzione sono tutti elementi che hanno contribuito a modificare profondamente l'organizzazione strutturale della scuola.

Tali cambiamenti hanno prodotto effetti che potrebbero anche rivelarsi contraddittori, poiché risultato di spinte parzialmente contrapposte (da un lato l'autonomia scolastica e dall'altra la sussidiarietà dello Stato centrale nelle materie concorrenti come l'istruzione). L'evoluzione normativa realizzata potrebbe, inoltre, non essere scevra di ripercussioni contabili e finanziarie, legate sia alle modifiche organizzative inerenti, ad esempio, gli organici, sia ad un possibile futuro assetto tra livelli di governo nella prospettiva federalista, che tuttavia di questi tempi appare essersi allontanata.

Quale, in definitiva, l'attuale assetto della scuola italiana? Quale, in particolare, la ripartizione delle funzioni tra Stato, Enti Locali e istituzioni scolastiche?

La ricerca si propone di approfondire la conoscenza del "pianeta scuola", dalla materna alla scuola secondaria superiore, alla luce dell'evoluzione ordinamentale avvenuta e in parte ancora in corso.

Per conoscere appieno il sistema di istruzione della nostra regione, un elemento fondamentale appare, tuttavia, quello legato alle risorse in esso impiegate. Al fine di rispondere a tale esigenza conoscitiva, nell'ambito della presente ricerca è stata realizzata un'indagine diretta presso le amministrazioni comunali e provinciali toscane, nonché presso le istituzioni scolastiche presenti nel territorio. La raccolta delle informazioni così realizzata ha quindi permesso di ricostruire il quadro delle risorse pubbliche e in parte private che attualmente costituiscono il finanziamento della scuola pubblica in Toscana.

Nella prima parte del lavoro vengono illustrate le principali riforme che, a partire dagli anni '90, hanno modificato l'assetto della scuola italiana, producendo effetti che appaiono ancora oggi tutt'altro che assestati.

Il primo capitolo delinea il cambiamento avvenuto nella scuola italiana ad opera delle riforme introdotte negli anni '90, legge Bassanini *in primis*, che di fatto hanno traghettato l'istruzione pubblica da un modello di *government* burocratico ed accentrato, fondato sul Ministero della Pubblica Istruzione, ad un modello di *governance* reticolare e policentrico, nel quale operano in modo integrato Stato, Regioni, Enti Locali, istituzioni scolastiche autonome statali e non statali paritarie, istituti ed enti di formazione professionale e di supporto.

Il secondo capitolo tratta invece della riforma del titolo V della Costituzione realizzata nel 2001, per quel che concerne il sistema di istruzione. La nuova carta costituzionale, che ha prodotto una redistribuzione complessiva delle

competenze legislative e amministrative espandendo in modo rilevante il ruolo delle Regioni, ha sancito, di fatto, la rottura del monopolio statale sull'istruzione a favore delle amministrazioni regionali la cui potestà, tuttavia, è stretta tra i due opposti limiti delle competenze dello Stato e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Nella seconda parte del lavoro il "pianeta istruzione" toscano viene analizzato dal versante della spesa.

Nel terzo capitolo viene, infatti, tracciato il quadro di sintesi delle risorse che finanziano l'istruzione pubblica in Toscana. Tali dati finanziari sono stati raccolti grazie ad apposite indagini dirette e si riferiscono alle risorse impiegate per l'istruzione in Toscana dallo Stato centrale, dalla Regione, dalle Province, dai Comuni e dai privati, istituzioni e famiglie.

Parte I

La scuola italiana attraverso
le riforme: dal centralismo
burocratico al sistema
nazionale di istruzione

1

Le riforme degli anni '90 e l'ordinamento della pubblica istruzione

Premessa

Ancora all'inizio degli anni '90 l'istruzione pubblica recava i segni di una mancata evoluzione dei propri assetti amministrativi e di un forte accentramento burocratico. L'azione amministrativa in genere e la formazione dei giovani avveniva secondo norme, modelli organizzativi, parametri e previsioni tutti decisi dal livello centrale e scritti nelle leggi e nelle circolari. Al potere del centro corrispondeva un'amministrazione decentrata sul territorio senza alcuna autonomia. Questo quadro istituzionale non solo della scuola, ma di tutto l'apparato dell'amministrazione statale è perdurato sostanzialmente intatto fino alla fine degli anni '80.

Negli anni '90, viceversa, il rinnovamento della scuola e della sua amministrazione è tornato al centro del dibattito pubblico ed ha trovato una realizzazione progressiva, a partire dalla prima riforma inattuata del 1993¹, attraverso la svolta fondamentale rappresentata dalla legge Bassanini n. 59/97, culminando con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, i cui effetti in termini di cambiamento dell'assetto complessivo del sistema, a cinque anni di distanza, appaiono ancora oggi tutt'altro che terminati.

Le riforme degli anni '90 costituiscono quindi una cesura fondamentale nella storia dell'istruzione italiana, realizzando il passaggio da un modello di *government* burocratico ed accentrato, fondato sul Ministero della Pubblica Istruzione, al nascente "sistema nazionale di istruzione". Le riforme degli anni '90 si caratterizzano infatti per la promozione di un modello di *governance* che, nelle intenzioni del legislatore, è reticolare e policentrica, nella quale operano in modo integrato Stato, Regioni, Enti Locali, istituzioni scolastiche autonome statali e non statali paritarie, istituti ed enti di formazione professionale e di supporto. Un sistema nuovamente attento ai profili tecnico-professionali e alle problematiche della qualità dell'istruzione e dell'economicità, efficienza ed efficacia del sistema (Sandulli, 2003). La stessa definizione di "sistema nazionale di istruzione" indica, da un lato, la complessità e la pluralità dei soggetti e delle relazioni che lo costituiscono e dall'altra la salvaguardia dei necessari elementi di unità, di coerenza e di ordine del medesimo.

¹ Art. 4, legge 24 dicembre 1993 n. 537.

Diversi e complessi appaiono i fattori del cambiamento. Tra le spiegazioni più generali emerge la crisi del ruolo storicamente svolto dai sistemi di istruzione nei paesi occidentali, ossia non soltanto quello di istruire, ma anche di dare un servizio educativo alla società e per la società, trasmettendo quei valori e quei comportamenti atti a legittimare e garantire la continuità di un ordinamento sociale ed economico. Secondo questa interpretazione le modalità di funzionamento delle scuole sono l'espressione di una razionalità burocratica concepita per governare la popolazione anche attraverso la scuola; in quest'ottica il buon funzionamento amministrativo è anche una garanzia per la sopravvivenza del sistema politico. Come noto, tale schema di organizzazione del sociale è entrato in crisi negli ultimi decenni in tutti i paesi occidentali. A partire dalla metà degli anni '70, il cambiamento tecnologico e la crisi del paradigma fordista e del contestuale modello di organizzazione sociale fondato sul *welfare state* hanno, infatti, profondamente messo in discussione il modello educativo generalista ed umanistico. Oggi alla scuola non vengono più riconosciute, di fatto, una serie di funzioni sociali quali la legittimazione della stratificazione sociale in una società democratica e la generazione del consenso tra i contraenti del patto sociale. L'aumento della disoccupazione strutturale ed il manifestarsi di un *mismatch* progressivo tra domanda e offerta di lavoro hanno riportato al centro dell'attenzione il problema del rapporto tra competenze generali e professionali impartite dal sistema di istruzione e più in generale hanno messo in discussione la sua efficacia ed efficienza.

Un secondo ordine di fattori spiega la tendenza generalizzata del cambiamento dei sistemi di istruzione nel senso dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Le riforme hanno teso a liberare le amministrazioni centrali dal compito di gestire le scuole per la dimensione mastodontica che hanno assunto gli apparati scolastici, perché l'amministrazione scolastica si è rivelata incapace di soddisfare una domanda sociale di istruzione diversificata, esigente ed estesa ed anche, in parte, per la diminuzione della fiducia delle famiglie e dell'opinione pubblica nella scuola statale (Bottani, 2002).

Un terzo ordine di fattori che ha influito nel cambiamento del sistema scolastico italiano è stato certamente il confronto con i sistemi di istruzione stranieri (francese, inglese e svedese su tutti), che sono andati modernizzandosi nel senso dell'autonomia e del decentramento a partire dai primi anni '80. Infine, il diritto comunitario, attraverso gli indirizzi generali in materia di servizi pubblici, ha sottolineato il problema della carenza nella qualità e nell'efficienza del servizio ed ha restituito centralità a insegnanti e studenti quali produttori ed utenti del servizio.

Tutto ciò si è tradotto in una progressiva, seppure lenta, presa di coscienza da parte della classe politica italiana del grave ritardo nella modernizzazione del sistema scolastico e del suo stato di crisi profonda causato da decenni di semiabbandono e di mantenimento di un modello burocratico autoreferenziale. Il tema si è inserito, negli anni '90, nel più generale processo di rinnovamento del sistema istituzionale e dei modelli amministrativi all'interno del quale il sistema dell'istruzione rappresenta soltanto una parte, seppur molto importante.

1.1 La continuità nella storia dell'amministrazione scolastica italiana: un sistema fortemente centralizzato

Come noto l'assemblea Costituente pose molta attenzione al problema della libertà di insegnamento, ma non concesse pressoché niente al tema del decentramento ed alla progressiva regionalizzazione del sistema dell'istruzione pubblica. Su questo punto del resto vi era una ferma opposizione di una parte importante delle forze costituenti ed in primo luogo delle forze di sinistra, PCI e PSI, che temevano il pericolo di forti sperequazioni nell'offerta formativa tra le regioni italiane e si ponevano a difesa delle garanzie di stato giuridico dei docenti.

Il dibattito restò quasi del tutto concentrato sul nodo "scuola di Stato-scuola privata" che riemergerà, del resto, a più riprese nella vita politica italiana a bloccare i progetti di riforma della scuola e della sua amministrazione.

Tra il 1946-51 si registra la prima riforma dell'amministrazione scolastica condotta sotto il segno del decentramento amministrativo dal Ministro Gonella. Non si trattò, tuttavia, di un vero decentramento funzionale ma del semplice passaggio di competenze dall'amministrazione centrale alle sue articolazioni sul territorio, secondo un modello di rigido accentramento burocratico che determinò l'espansione delle attività ministeriali e degli uffici contestualmente alla crescita della popolazione scolastica.

Negli anni '60 l'espansione ulteriore della scolarizzazione e l'impegno politico nei confronti del rinnovamento della scuola non dettero vita a novità rilevanti sul piano dell'amministrazione.

I primi tentativi di affermare, accanto ad un governo amministrativo burocratico, un governo tecnico ed un governo dello sviluppo della scuola si registrano nella prima metà degli anni '70 e due sono gli eventi che agiscono nel senso del cambiamento del sistema. Il primo è rappresentato dall'istituzione del Ministero dei Beni culturali, che toglie una direzione al Ministero della Pubblica Istruzione individuandone in questo modo la competenza specifica nel sistema scolastico e nei suoi insegnanti. Il secondo è rappresentato dall'attuazione dell'ordinamento regionale. Alle Regioni vengono attribuite, da una parte, competenze su funzioni strumentali al servizio scolastico, come l'edilizia e l'assistenza scolastica, e dall'altra la competenza sugli interventi formativi di carattere professionale o comunque non diretti all'acquisizione di un titolo di studio, esclusa quindi l'istruzione professionale. Restano di competenza statale l'individuazione ed il riparto delle somme concesse alle Regioni per l'edilizia scolastica, la definizione dei programmi, gli indirizzi ed il coordinamento degli interventi. Si individuano anche più precisamente i compiti del Ministero, in particolare nell'educazione degli adulti, nella formazione degli insegnanti e nella ricerca pedagogica.

Il D.P.R. 31 maggio 1974 n° 416, rappresenta un altro momento di rilievo nella storia dell'amministrazione scolastica in Italia. Attraverso questo decreto vengono promulgati cinque decreti delegati, poi integralmente confluiti nel Testo unico delle leggi sulla scuola (D.Lgs. 297/94), contenenti norme giuridiche riguardanti:

- istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola di ogni ordine e grado;
- stato giuridico del personale della scuola statale;
- corresponsione di un compenso per lavoro straordinario al personale scolastico;

- sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale;
- stato giuridico del personale non insegnante statale delle scuole.

Il cambiamento apportato dai decreti delegati agisce nel senso di una apertura della gestione della scuola alla partecipazione democratica delle istanze della società ed in primis delle famiglie: genitori ed insegnanti eleggono loro rappresentanze negli organi collegiali della propria scuola e negli organi di ambito superiore.

Si creano nuovi organismi di gestione a livello nazionale, il Consiglio Nazionale della Pubblica istruzione, vengono soppressi i Centri didattici e istituito un sistema di centri di documentazione di indirizzo sulla sperimentazione educativa e di coordinamento e aggiornamento, gli Istituti regionali di Ricerca Sperimentazione e Aggiornamento Educativi (I.R.S.S.A.E.), il Centro Europeo dell'educazione (C.E.D.E) e la Biblioteca di Documentazione Pedagogica (B.D.P.).

Dal punto di vista delle funzioni e delle responsabilità amministrative non cambia quasi niente. La struttura generale del Ministero resta immutata. La soppressione dei centri didattici e la creazione degli IRRSAE, dotati di personalità giuridica, maggiore autonomia e competenze sull'innovazione e sperimentazione educativa, dimostra tutti i suoi limiti soprattutto per lo scarto tra i compiti attribuiti e le risorse assegnate. Inoltre non si dà una definizione chiara dei rapporti tra questi ultimi con il Ministero da una parte e le scuole dall'altra.

Inferiore alle aspettative risulta anche l'esperienza degli organi collegiali che non sostituiscono i vecchi organismi burocratici ma li affiancano con funzioni meramente consultive.

Con i decreti delegati si afferma l'idea della scuola come formazione sociale, luogo di socializzazione ed incivilimento attraverso la socializzazione; una filosofia educativa piuttosto che un'idea di modernizzazione dell'amministrazione della scuola e dello Stato (Ragazzini, 1990). Manca infatti un'idea di rinnovamento del sistema dell'istruzione come servizio pubblico, di un nuovo governo tecnico del sistema che metta al centro le professionalità specifiche di chi produce il servizio, da una parte, ed i diritti degli utenti del servizio, dall'altra. Manca e mancherà ancora per lungo tempo la capacità di individuare e sciogliere il nodo tra compiti di direzione politica e compiti di direzione amministrativa, tra ambiti di decisione legislativa esecutiva ed azione amministrativa, tra quadro normativo e responsabilità dell'azione didattica (Ragazzini, 1990).

L'aumento della disoccupazione strutturale giovanile e l'incapacità di risposta da parte delle istituzioni e delle politiche pubbliche al mutamento tecnologico e del mercato del lavoro, che si manifestano in modo sempre più grave a partire dalla metà degli anni '70 e nei primi anni '80, determinano un nuovo interesse per il tema della riforma della scuola, anche in coincidenza con il permanere nel sistema scolastico italiano di elevati tassi di dispersione scolastica e di un insufficiente *matching* tra le competenze generali e professionali domandate ed offerte sul mercato del lavoro. E tuttavia fino alla fine degli anni '80 lo scontro ideologico sui temi della scuola ed in particolare sul nodo della parità scolastica per le scuole private frena le spinte favorevoli al cambiamento che si manifestano in particolare nel senso dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. È, ad esempio, il caso del progetto governativo del ministro Galloni e del disegno di legge dei parla-

mentari del PCI Chiarante ed Alberici presentati nel gennaio del 1989 e mai discussi².

La caduta del muro di Berlino e la crisi della cosiddetta “Prima Repubblica” aprono nuove prospettive anche per il superamento della contrapposizione ideologica sulla scuola. Le premesse del cambiamento radicale che si sarebbe verificato di lì a poco tempo vengono poste dal progetto di riforma della scuola presentato dal Governo Ciampi con l'articolo 4 della legge delega 24 dicembre 1993 n. 537, che assegna una larghissima autonomia, soprattutto finanziaria, alle istituzioni scolastiche e conferisce loro la personalità giuridica. Gli istituti scolastici possono collegarsi autonomamente tra di loro e porsi come autonomi interlocutori con gli Enti Locali e la pubblica amministrazione senza più alcuna tutela né da parte del Ministero né da parte degli Enti Locali. La fine anticipata della legislatura ed il mancato esercizio della delega da parte del successivo Ministero Berlusconi impediscono ogni realizzazione della riforma, cosicché il momento del cambiamento viene ulteriormente rimandato al successivo governo Prodi ed alla legge Bassanini³.

1.2 La riforma Bassanini come cesura fondamentale nella storia della scuola italiana

Non è certamente esagerato sostenere, come fa Sandulli, che l'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 ha posto fine a quasi un secolo e mezzo di scuola di Stato recidendo il filo rosso della legislazione scolastica da Casati ai giorni nostri (Sandulli, 2003). Con la riforma Bassanini si rompe, infatti, il monopolio del Ministero dell'Istruzione sulla scuola e si fonda un sistema di istruzione nuovo, basato sul pluralismo e sul policentrismo nel quale operano in rete più soggetti: Stato, Regioni, Enti Locali, scuole statali, scuole paritarie, enti di supporto. Si accentua il profilo oggettivo del servizio pubblico dell'istruzione, che si connota come servizio collettivo pubblico o nazionale; un sistema dove l'organizzazione è diffusa su diversi soggetti, distribuiti sul territorio, ed il centro svolge una funzione di normalizzazione o standardizzazione senza incidere più nella gestione amministrativa quotidiana (Cassese, 1991).

L'articolo 21 della legge inizia, infatti, con una dichiarazione di principio che individua l'autonomia delle istituzioni scolastiche come parte fondamentale della complessiva riforma del sistema formativo e decreta il progressivo trasferimento alle istituzioni scolastiche autonome di tutti i compiti e le funzioni in precedenza svolti dall'amministrazione statale nelle sue articolazioni centrali e periferiche. Per l'espletamento dei nuovi compiti alle istituzioni scolastiche che abbiano i requisiti dimensionali necessari, viene attribuita personalità giuridica ed autonomia didattica, amministrativa, gestionale, contabile, patrimoniale e finanziaria in rapporto al loro dimensionamento ottimale rispetto ai compiti da svolgere. In ogni caso, a prescindere dalla realizzazione o meno dei piani di dimensionamento della rete scolastica necessari a raggiungere i requisiti ottimali, il comma 4 dell'articolo 21 stabilisce che la personalità giu-

² Il disegno Galloni prevedeva un certo grado di autonomia anche didattica per le istituzioni scolastiche e lo snellimento delle funzioni ministeriali con l'elaborazione di un sistema di valutazione dei risultati da assegnare a agli istituti regionali di ricerca. Il disegno Chiarante Alberici pur accettando il principio dell'autonomia lo collocava in posizione subalterna agli Enti Locali. Impostazione che rimarrà negli anni successivi del PDS. Su questo argomento si veda: Sofia Ventura, *La politica scolastica*, Bologna, Il Mulino, 1998.

³ L'articolo 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59.

ridica e l'autonomia sono attribuite comunque alle istituzioni scolastiche non oltre il 31 dicembre del 2000.

Al Ministero della Pubblica Istruzione viene attribuito il compito di provvedere alla elaborazione di programmi, indirizzi, direttive di coordinamento generale in modo da assicurare il governo del sistema, individuando e garantendo i livelli nazionali unitari di fruizione del servizio. In coerenza con l'attribuzione delle nuove funzioni amministrative e gestionali, della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, la legge conferisce la qualifica dirigenziale ai capi di istituto e impone la riorganizzazione della struttura ministeriale centrale e periferica e la revisione del regolamento di contabilità delle istituzioni scolastiche, da attuarsi mediante decreti attuativi e regolamenti.

Dal confronto tra gli articoli 1 e 21, tuttavia, sembra emergere una contraddizione rilevante nell'impianto della legge Bassanini. L'articolo 1 comma due conferisce, infatti, alle Regioni e agli Enti Locali, in osservanza del principio di sussidiarietà, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferico, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

L'articolo 21, viceversa, non sembra confermare un tale modello reticolare di attori istituzionali distribuiti per funzioni e sul territorio, e prefigura invece un sistema composto da due livelli decisivi: uno apicale costituito dallo Stato, garante di condizioni minime omogenee di prestazione e fruizione del servizio dell'istruzione, ed un livello terminale, costituito dalle istituzioni scolastiche erogatrici del servizio, cui sono devolute progressivamente le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di *gestione* del servizio, fatti salvi i livelli comuni di gestione e programmazione di competenza statale.

Tale assetto bicipite si giustifica, da un lato, con la necessità di conservare allo Stato il ruolo strategico nel garantire il principio di eguaglianza sostanziale tra cittadini di differenti ceti e provenienze e dall'altro con la volontà di "dare piena attuazione ai principi di sussidiarietà, funzionalità e responsabilità [...] attraverso il massimo di ampliamento possibile della sfera di autonomia degli enti locali funzionali – le scuole – al fine di consentire alle istituzioni scolastiche di divenire il centro gravitazionale di una serie di rapporti e relazioni con il mondo della produzione, le formazioni sociali e gli organismi istituzionali operanti in seno al contesto locale" (Sandulli, 2003).

In questa configurazione Regioni ed Enti Locali paiono restare marginali e dotate di funzioni non molto ampliate rispetto al precedente assetto legislativo. Sulla base del disposto dell'articolo 21 sembrerebbe di poter affermare che, rispetto ad un modello continentale alla francese o alla svedese centrato sul ruolo delle istituzioni scolastiche autonome ma anche degli enti territoriali sub-statali, il legislatore abbia privilegiato un modello anglosassone o più precisamente all'inglese, fondato sul rapporto diretto tra le singole istituzioni ed il governo centrale⁴. In realtà i successivi decreti legislativi applicativi della riforma ed ancor più il disposto degli articoli 117 e 118 del nuovo titolo V della

⁴ In tal senso del si era espresso più volte una parte consistente del mondo scientifico ed accademico ed in particolare uno dei padri della riforma amministrativa, Sabino Cassese, secondo il quale il sistema doveva configurarsi quasi esclusivamente nella dialettica tra amministrazione centrale e scuole autonome, escludendo qualsiasi ruolo amministrativo a Regioni ed Enti Locali se non quello di relais tra le scuole per lo scambio di informazioni intorno alle loro esigenze (Balboni, 2003).

Costituzione, come vedremo, contraddicono questa prima osservazione, attribuendo invece un ruolo ben più importante agli enti politici sub-statali ed in particolar modo alle Regioni.

Si può quindi rilevare, nel passaggio da un sistema ad un altro, una certa dose di ambiguità nel definirne l'architettura, gli ordinamenti, le relazioni ed i confini delle competenze di ciascun attore istituzionale. In un sistema fondato sulla centralità delle istituzioni scolastiche autonome, tali profili di ambiguità definitoria sono stati rafforzati, inoltre, dalla scelta di realizzare i principi del decentramento amministrativo prima di aver adottato i provvedimenti di attuazione dell'autonomia.

La definizione dell'autonomia scolastica, infatti, determinando un trasferimento di funzioni dallo Stato alle istituzioni scolastiche, avrebbe dovuto precedere e non seguire il trasferimento delle funzioni agli enti territoriali o almeno essere condotta in contemporanea ed in modo coordinato rispetto a questo processo, il che non è avvenuto. (Pajno, 1998)

In questa fase di passaggio, caratterizzata dall'incertezza, si sono inserite non poche resistenze da parte di quegli attori istituzionali il cui ruolo risultava evidentemente depotenziato dall'impostazione di fondo della riforma, tra i quali figurano in primis gli apparati centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione. Solo il nuovo titolo V della Costituzione e la successiva attività interpretativa della Corte Costituzionale sembrano aver sconfitto il *centralismo di ritorno* manifestatosi in seguito alla riforma Bassanini. La costituzionalizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e la profonda redistribuzione delle potestà legislative e delle competenze amministrative a favore delle Regioni e degli Enti Locali hanno effettivamente rappresentato un punto di non ritorno verso l'approdo al nuovo sistema nazionale di istruzione.

1.3 L'attuazione della Bassanini: decentramento di funzioni nel settore dell'istruzione scolastica

Il d.lgs. 31 marzo 1998 n.112, attuativo della riforma Bassanini (legge n. 59 del 1997), costituisce il primo importante intervento di trasferimento di funzioni dallo Stato agli Enti Locali, dopo il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616⁵. Le disposizioni generali, contenute nei primi articoli del decreto, rappresentano un notevole passo avanti sulla strada del decentramento delle funzioni tra Stato Regioni ed Enti Locali.

L'applicazione del principio di sussidiarietà determina, infatti, l'abbandono del principio del parallelismo delle funzioni legislativa ed amministrativa, per il quale le funzioni amministrative connesse ad una certa materia spettano automaticamente al livello di governo titolare della relativa funzione legislativa. In secondo luogo si realizza il passaggio da un assetto verticistico dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali, ad un assetto reticolare di rapporti di tipo orizzontale basato sul confronto tra i diversi livelli di governo. La Regione in particolare diviene, da titolare di funzioni espressamente delegate, titolare di funzioni libere in quanto gode della clausola di residualità in suo favore.

⁵ Il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 è il primo intervento normativo che trasferisce funzioni dallo Stato agli Enti Locali nel settore dell'istruzione scolastica, in materia di istruzione professionale e artigianale, assistenza scolastica e ospedaliera, edilizia scolastica.

Rispetto a questo quadro generale le disposizioni specifiche sul settore scolastico⁶ mostrano più di un lato contraddittorio, confermando per certi aspetti l'impianto dell'articolo 21 della legge Bassanini, che privilegiava due livelli: da un lato quello statale, dall'altro quello delle istituzioni scolastiche autonome. Non si tratta di discutere l'importanza storica degli articoli 135-139, che decretano il passaggio di alcune funzioni amministrative sull'istruzione primaria e secondaria alla competenza delle Regioni a statuto ordinario, ma di rilevare l'indeterminatezza complessiva degli ambiti di competenza stabiliti dal decreto e di constatare che alle dichiarazioni di principio non sembrano aver fatto seguito le attribuzioni degli strumenti necessari a svolgere i nuovi compiti (Sandulli, 2003).

Un primo profilo di indeterminatezza riguarda l'oggetto stesso del trasferimento di funzioni. L'articolo 135 lo individua nella *programmazione e gestione del servizio scolastico* fatto salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche previsto dall'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Sono quindi escluse dall'ambito di pertinenza del decreto tutte *le attività che attengono al funzionamento della singola istituzione scolastica* ma sostanzialmente tutti gli ambiti che rientrano nell'autonomia scolastica. Questa ultima, ancora da definire nei contenuti da parte di apposita disciplina statale, si pone pertanto come un limite sostanzialmente indefinito nel contenuto rispetto ai trasferimenti in favore degli enti politici territoriali (Milazzo, 2002).

L'articolo 136 specifica nel dettaglio l'oggetto del trasferimento delle funzioni, ossia cosa si intenda per programmazione e gestione del servizio scolastico: si tratta delle funzioni e dei compiti volti a consentire l'effettiva e continua erogazione del servizio di istruzione. Da questo ambito è esclusa tutta l'attività di programmazione dell'azione educativa e didattica e sono invece compresi: la programmazione della rete scolastica, l'attività di provvista delle risorse finanziarie e di personale, l'autorizzazione, il controllo e la vigilanza relativa ai vari soggetti ed organismi pubblici e privati operanti nel settore, la rilevazione delle disfunzioni e dei bisogni, strumentali e finali, sulla base dell'esperienza quotidiana del concreto funzionamento del servizio, l'adozione di tutte le misure di organizzazione amministrativa necessarie per il suo miglioramento. Tali funzioni sono ripartite tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali.

1.3.1 *Le competenze statali in materia di istruzione scolastica*

Le funzioni che restano allo Stato nel settore dell'istruzione scolastica, integrate in seguito dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 300 del 1999⁷ sono certamente di notevole entità. Il ministero espleta, infatti, funzioni di organizzazione generale dell'istruzione scolastica, è competente in merito agli ordinamenti e ai programmi scolastici ma anche allo stato giuridico del personale, ai criteri e ai parametri di organizzazione della rete scolastica e per l'attuazione delle politiche sociali nella scuola, alla determinazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche autonome. Oltre a ciò è attribuita allo Stato la funzione di valutazione del sistema scolastico, la ricerca e sperimentazione di innovazioni funzionali alle esigenze formative, il riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo, l'attività di consulenza e supporto all'attività delle istituzioni scolastiche autonome, l'individuazione

⁶ Articoli 134-139 e tutto il capo IV intitolato "formazione professionale" (art. 140-147).

⁷ Art. 137 co. 1 d.lgs. 112 del 1998, poi integrato dall'art. 50 del d.lgs. n. 300 del 1999.

degli obiettivi e degli standard dei percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore.

1.3.2 *Le principali funzioni delegate alle Regioni ed agli Enti Locali*

Alle Regioni vengono attribuite dall'articolo 138 del decreto le funzioni amministrative in relazione

- alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- alla programmazione della rete scolastica;
- alla suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- alla determinazione del calendario scolastico;
- ai contributi alle scuole non statali;
- alle iniziative ed attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

L'articolo 139 attribuisce poi una serie di competenze, rispettivamente sulla scuola secondaria di primo e secondo grado e sui gradi inferiori, alle province ed ai comuni:

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

Come appare anche ad una prima lettura, le funzioni attribuite agli Enti Locali ed in particolare ai comuni sono per lo più ancillari rispetto all'amministrazione della scuola anche se non prive di importanza e ripropongono una concezione dei rapporti tra Stato centrale e autonomie locali sostanzialmente tradizionale, gerarchica e niente affatto orizzontale⁸.

Più complesso è, invece, il discorso relativo ai poteri attribuiti alle Regioni a statuto ordinario. Le competenze relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e la programmazione della rete scolastica sono funzioni particolarmente importanti che, sulla carta, configurano la possibilità da parte della Regione di esercitare una

⁸ In aggiunta a queste funzioni è attribuito ai comuni dall'art. 139 comma 2, d'intesa con comunità montane province e istituzioni scolastiche, un non meglio specificato potere di iniziativa su una serie di attività anch'esse ancillari pur se rilevanti rispetto all'amministrazione scolastica: l'educazione adulti, gli interventi integrati di orientamento scolastico e professionale, le azioni tese a realizzare pari opportunità d'istruzione ed a sostenere e a promuovere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola, gli interventi perequativi e gli interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute. Infine, a queste funzioni si aggiungono quelle attribuite in merito agli organi collegiali dagli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 233 del 30 giugno 1999. Gli Enti Locali provvedono alla costituzione, al controllo, alla vigilanza e scioglimento, dei consigli scolastici locali. L'ente locale può anche di propria iniziativa e a proprie spese istituire ulteriori organi collegiali, temporanei o permanenti, al fine di disporre consulenze adeguate per le scelte di propria competenza.

azione di amministrazione attiva, una vera e propria politica formativa autonoma. La programmazione della rete scolastica si sostanzia, tra l'altro, in quel raggiungimento delle dimensioni ottimali delle istituzioni scolastiche che è il presupposto necessario per rendere effettivo l'esercizio dell'autonomia.

Tuttavia, alle Regioni vengono negati dallo stesso decreto quegli strumenti necessari ad esercitare operativamente queste nuove funzioni. Particolarmente grave e contraddittorio risulta il mantenimento allo Stato centrale non solo della competenza nell'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale alle istituzioni scolastiche, restato in capo al ministero nella sua articolazione regionale, ma anche della definizione dei criteri di programmazione della rete scolastica. Ci si chiede quale sia il reale spazio di manovra della Regione in merito alla programmazione della rete scolastica, privata di ogni competenza sul riparto delle risorse finanziarie e del personale e stretta tra la competenza statale sui criteri ed i parametri di organizzazione, la competenza provinciale e comunale sui piani operativi di organizzazione, ed una autonomia delle istituzioni scolastiche ancora non definita nei suoi reali contenuti.

Si evidenzia, inoltre, la contraddittorietà tra la disposizione che delega alla Regione la competenza sui contributi alle scuole non statali per la realizzazione della parità scolastica ed il mantenimento della competenza nell'assegnazione delle risorse finanziarie allo Stato.

Se a ciò si aggiunge, come vedremo meglio in seguito, la mancata soppressione degli organismi periferici del Ministero dell'istruzione, titolari delle funzioni suddette, si delinea un quadro nel quale il conferimento alle Regioni delle funzioni di programmazione e gestione del servizio scolastico, stabilite dal d.lgs. n. 112/1998, rischia di divenire una mera operazione formale.

Dall'analisi complessiva del decreto emergono, dunque, alcuni punti di debolezza. In primo luogo si evidenzia una scarsa coerenza tra obiettivi generali dichiarati, il decentramento ed il trasferimento di funzioni a Regioni ed Enti Locali, e gli strumenti effettivamente predisposti dal decreto per la loro effettiva realizzazione. In secondo luogo non vi è una sufficiente chiarezza riguardo all'architettura istituzionale del nuovo sistema, che si riverbera nella scarsa definizione degli ambiti di competenza degli attori istituzionali e nella generale mancanza di strumenti di coordinamento tra questi ultimi.

1.4 Struttura dell'amministrazione centrale della pubblica istruzione prima e dopo la riforma

La legge Bassanini costituisce la fonte normativa originaria per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica, realizzata dal d.lgs. 30 luglio del 1999 n. 300, provvedimento cardine anche della riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione⁹. L'articolo 11 della legge Bassanini delegava il governo ad emanare entro il 31 gennaio 1999 uno o più decreti legge volti a razionalizzare l'ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri e dei ministeri.

Due sono i cambiamenti fondamentali determinati dal decreto 300/99 in or-

⁹ Il nuovo assetto ministeriale è definito, nelle linee generali, dagli artt. 49-51 e 75 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, e dal d.P.R. n. 347 del 6 novembre 2000, poi sostituito dal d.P.R. 11 agosto 2003 n. 319 e successivo D.M. del 28-04-2004, recanti le norme di organizzazione che regolano la suddivisione in dipartimenti e servizi e gli uffici dirigenziali.

dine all'amministrazione dello Stato ed in particolare nel settore dell'istruzione. Il primo è la riorganizzazione della struttura ministeriale secondo il modello dipartimentale. Ai dipartimenti, costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del Ministero, sono attribuiti compiti finali riguardanti aree vaste ed omogenee di materie rispetto alle quali sono dotati di autonomia e completezza di strumenti e doveri di intervento (articolo 5). Il secondo è costituito dall'accorpamento dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica nel nuovo *Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca scientifica*. La ratio del provvedimento è quella di connettere materie sostanzialmente omogenee tra loro, ma anche di snellire, rendendolo più efficiente e meno costoso, l'apparato amministrativo centrale e periferico dello Stato. Ad avvalorare la necessità del cambiamento concorre chiaramente la contemporanea diminuzione delle funzioni del Ministero della Pubblica Istruzione avvenuta in seguito alla nascita delle istituzioni scolastiche autonome ed al trasferimento agli Enti Locali di funzioni in materia di istruzione determinato dal d.lgs. 112 del 1998.

Precedentemente alla riforma, il Ministero della Pubblica Istruzione nella sua amministrazione centrale era costituito da otto direzioni generali, corrispondenti ai diversi gradi e tipologie di istruzione, tre ispettorati ed un servizio¹⁰. Successivamente al d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, che traccia le linee fondamentali della riorganizzazione, sono stati emanati rispettivamente durante i governi Amato e Berlusconi due diversi regolamenti di organizzazione che definiscono nello specifico le norme di organizzazione ossia la struttura del nuovo Ministero.

L'assetto stabilito dal d.P.R. n. 347 del 6 novembre 2000, da ora in avanti regolamento De Mauro, organizza il Ministero della Pubblica in tre dipartimenti, di cui due riguardanti l'istruzione non universitaria, suddivisi in 7 direzioni generali, e tre servizi dirigenziali di livello generale. Con riferimento all'istruzione non universitaria l'assetto che ne deriva risulta così composto.

1. Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, composto di tre uffici di livello dirigenziale generale:
 - la direzione generale per gli ordinamenti scolastici;
 - la direzione generale per la formazione e aggiornamento del personale della scuola;
 - la direzione generale per le relazioni internazionali.
2. Dipartimento per i servizi nel territorio, composto di quattro uffici di livello dirigenziale generale:
 - la direzione generale per l'organizzazione dei servizi nel territorio;
 - la direzione generale per l'istruzione post-secondaria degli adulti e per i percorsi integrati;
 - la direzione generale del personale della scuola e dell'amministrazione;
 - la direzione generale per lo status dello studente, politiche giovanili ed attività motorie.

¹⁰ Direzione generale dell'istruzione elementare, direzione generale dell'istruzione secondaria di primo grado, direzione generale dell'istruzione classica scientifica e magistrale, direzione generale dell'istruzione tecnica, direzione generale dell'istruzione professionale, direzione generale per gli scambi culturali, direzione generale dell'istruzione media non statale, l'ispettorato per l'istruzione artistica, l'ispettorato per l'educazione fisica e sportiva, l'ispettorato per le pensioni, il servizio per la scuola materna.

3. Servizi centrali di livello dirigenziale generale non equiparati agli uffici dipartimentali, autonomi e di supporto alle funzioni di interesse comune ai dipartimenti:
- Servizio per gli affari economico-finanziari;
 - Servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica;
 - Servizio per la comunicazione.

Con il passaggio di legislatura tale regolamento di organizzazione è stato riscritto, ma la struttura di fondo del Ministero a livello centrale non è mutata di molto.

L'assetto stabilito dal d.P.R. 11 agosto 2003 n. 319, da ora in poi regolamento Moratti, sopprime i tre servizi dirigenziali di livello generale e li trasforma in altrettante direzioni generali, che insieme ad altre due direzioni generali formano il primo dei due dipartimenti riguardanti l'istruzione non specificamente universitaria in cui è suddiviso il Ministero.

1. Il dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione, è suddiviso in cinque direzioni generali:
 - direzione generale studi e programmazione sui sistemi dell'istruzione, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica;
 - direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio;
 - direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali;
 - direzione generale per la comunicazione;
 - direzione generale per i sistemi informativi.
2. Il dipartimento dell'istruzione, composto anch'esso di cinque direzioni generali:
 - direzione generale per gli ordinamenti scolastici;
 - direzione generale per lo studente;
 - direzione generale per l'istruzione post-secondaria e per i rapporti con i sistemi formativi delle Regioni e degli Enti Locali;
 - direzione generale per il personale della scuola;
 - direzione generale per gli affari internazionali dell'istruzione scolastica.

È interessante analizzare il passaggio tra i due regolamenti di organizzazione del Ministero in quanto rivelatore, da un lato, di un tratto comune costituito dalla tendenza a mantenere al Ministero un ruolo centrale ben al di là delle funzioni di programmazione e regolazione generali, e dall'altro di differenti sensibilità in ordine al ruolo degli Enti Locali ed al loro dialogo istituzionale con l'apparato statale.

Un'osservazione preliminare riguarda la scelta del legislatore di affidare alla decretazione regolamentare la riscrittura dell'assetto organizzativo centrale e periferico dell'istruzione, tassello fondamentale per un vero esercizio dell'autonomia e per la definizione dei confini di pertinenza di tutti gli attori istituzionali del sistema. Tale scelta ha determinato non poche incertezze anche perché nel passaggio da una legislatura ad un'altra tale regolamento di organizzazione è stato riscritto con conseguenze rilevanti sul quadro delle competenze mantenute al ministero.

Una seconda osservazione riguarda l'insufficiente snellimento dell'organizzazione amministrativa, una delle ragioni di fondo della riorganizzazione. I direttori generali passano da 8 a 12 e tali rimangono anche con il secondo regolamento di organizzazione, nonostante in senso critico si fossero già

espressi sia il Consiglio di Stato che la Corte dei Conti¹¹. Aumenta anche la dotazione di organico degli uffici periferici, in particolare il numero di dirigenti, che nel 2003 era costituita da 20 dirigenti generali e 221 dirigenti (Sandulli, 2003). Il mancato snellimento corrisponde in buona parte alla limitata devoluzione di funzioni agli enti territoriali. Al contrario, il d.lgs. 300 del 1999 amplia le funzioni in capo al Ministero al di là di quanto già previsto nel d.lgs. 112 del 1998. Tra le più rilevanti si segnalano, certamente, l'individuazione degli obiettivi e degli standard formativi e percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore, area tradizionalmente di competenza regionale, o la consulenza ed il supporto all'attività delle istituzioni scolastiche autonome che sconfinava evidentemente nell'attività di gestione, delle cui implicazioni sulla struttura ministeriale tratteremo estesamente nel prossimo paragrafo¹².

Il confronto tra i due decreti sembra evidenziare la tendenza, nel passaggio dalla gestione De Mauro a quella del ministro Moratti, a ricostituire un controllo gerarchico più diretto del Ministro, attraverso i Capi dipartimento e le direzioni sugli uffici titolari di competenze considerate evidentemente chiave; in particolare il controllo sulla spesa, la strategia di comunicazione e l'informatizzazione della macchina amministrativa.

In entrambi i regolamenti, ed in misura crescente nel regolamento Moratti, si evidenzia una articolazione strutturale che appare pensata più in funzione dell'apparato periferico dello Stato che non in funzione del coordinamento con gli enti territoriali e le istituzioni scolastiche. Nel regolamento Moratti sparisce quasi ogni riferimento all'importanza del rapporto con il territorio e le sue espressioni istituzionali, le Regioni e gli Enti Locali. In tal senso è da leggersi la sostituzione del dipartimento sullo sviluppo dell'istruzione sul territorio con il dipartimento dell'istruzione. Viene soppressa la direzione generale per l'organizzazione dei servizi sul territorio, cui nel regolamento De Mauro era affidato il compito di promuovere le iniziative volte a realizzare sul territorio l'efficace integrazione delle competenze statali con quelle attribuite alle Regioni ed agli Enti Locali, la definizione, nel rispetto delle competenze degli enti territoriali, di linee di indirizzo per il dimensionamento della rete scolastica e la distribuzione territoriale delle scuole, anche in riferimento ai nuovi scenari aperti dalla riforma dei cicli scolastici.

L'unico riferimento al rapporto tra l'apparato statale e gli enti territoriali lo si rintraccia nelle funzioni proprie della nuova direzione generale per l'istruzione post-secondaria e per i rapporti con i sistemi formativi delle Regioni e degli Enti Locali. La direzione genericamente cura le istruttorie da far pervenire alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali ed alla Conferenza Unificata e svolge le funzioni dell'amministrazione dell'istruzione in materia di: rapporti scuola-lavoro, percorsi di istruzione e formazione, educazione ed istruzione permanente degli adulti, istruzione superiore non universitaria, compresa l'istruzione e formazione tecnica superiore.

In conclusione, il rapporto con gli enti territoriali sembra relegato a quegli ambiti materiali affidati dal nuovo titolo V della costituzione¹³ alla competenza esclusiva delle Regioni (istruzione e formazione professionale, educazione

¹¹ Cfr., Consiglio di Stato, Parere della sezione consultiva atti normativi 30 settembre 2002; Corte dei Conti, Delibera 27 marzo 2003 n.6.

¹² Art. 50 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

¹³ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

permanente degli adulti, IFTS). Ciò in contrasto, come si evidenzierà in seguito, proprio con il nuovo dettato costituzionale. Sembra quindi delinearsi un vero e proprio centralismo di ritorno, che si evidenzia ancor meglio se si analizza la normativa relativa all'articolazione periferica del ministero.

1.5 La struttura dell'amministrazione periferica della pubblica istruzione prima e dopo la riforma

Precedentemente all'intervento del d.lgs. 300 del 1999 e dei regolamenti De Mauro e Moratti la configurazione organizzativa dell'amministrazione scolastica periferica era incardinata attorno a due organi: le sovrintendenze scolastiche regionali e i provveditorati agli studi.

La legge 28 luglio del 1967 n. 641 aveva istituito le sovrintendenze scolastiche regionali ed interregionali in 15 regioni, con competenze ristrette all'edilizia scolastica che vennero poi estese¹⁴ all'organizzazione e alla vigilanza dei corsi abilitanti per insegnanti secondari. Una volta soppressi tali corsi¹⁵ le sovrintendenze scolastiche regionali ed interregionali, rette da un sovrintendente con qualifica dirigenziale superiore, oltre ai pochi compiti relativi all'edilizia scolastica non trasferiti alle Regioni, hanno svolto funzioni di abilitazione all'insegnamento secondario e di gestione dei concorsi per docenti secondari¹⁶. Nel 1994, infine, venivano attribuiti alle sovrintendenze scolastiche regionali compiti inerenti allo svolgimento delle procedure concorsuali del personale della scuola e dell'amministrazione periferica e per il calendario scolastico¹⁷.

L'organo periferico del ministero dell'istruzione con competenza provinciale è stato fino al 31 dicembre 2001 il provveditorato agli studi, con attribuzioni relative agli ordini di scuola dalla materna alla secondaria ed artistica. I compiti del provveditore erano svariati e molto importanti, da quelli di vigilanza su tutti i gradi di istruzione suddetti, alla vigilanza sull'applicazione della normativa, a compiti amministrativi nei confronti delle istituzioni scolastiche, alla promozione delle iniziative e provvedimenti volti a rendere più efficiente il sistema di istruzione nella provincia.

Una complessità ed ampiezza di funzioni tale da far parlare più di uno studioso di veri e propri "ministeri provinciali" (Cassese, 1990).

Il punto di svolta è rappresentato ancora una volta dalla legge Bassanini. La duplice devoluzione di funzioni e compiti amministrativi verso gli enti territoriali sub-statali e le istituzioni scolastiche autonome, attuata con d.lgs. 112 del 1998 è infatti il presupposto della necessaria riorganizzazione del Ministero decretata dalla stessa Bassanini ed attuata dal d.lgs. 300 del 1999.

Sulla base dell'ispirazione generale e delle indicazioni della legge Bassanini le competenze delle sovrintendenze e dei provveditorati avrebbero dovuto, ragionevolmente, essere ridotte, in un primo periodo transitorio, per poi essere soppresses trasferendo tutte le proprie competenze alle Regioni, agli Enti Locali o essere assorbite dagli uffici territoriali del Governo (ossia le ex-Prefetture), soprattutto in conseguenza della prevista approvazione della riforma del titolo V della Costituzione, legge n. 3 del 2001.

¹⁴ Art. 4 della legge 6 dicembre 1971 n. 1074.

¹⁵ Art. 33 della legge 9 agosto 1978 n. 463.

¹⁶ Legge 20 maggio 1982 n. 270.

¹⁷ Art. 613 co. 1 del d.lgs. n. 297.

Il d.lgs. n. 300 del 1999 ha invece seguito evidentemente una strada diversa, sostituendo di fatto alle sovrintendenze regionali ed ai provveditorati provinciali due altri organi con funzioni e compiti per certi aspetti decisamente potenziati. Gli Uffici scolastici regionali, articolati sul territorio a livello provinciale e sub-provinciale nei Centri di Servizi Amministrativi (CSA), hanno sostituito in tutto e per tutto la precedente amministrazione decentrata con competenze relative a:

- attività di supporto delle istituzioni scolastiche autonome;
- rapporti con le amministrazioni regionali e gli Enti Locali;
- rapporti con le università e le agenzie formative;
- reclutamento e mobilità del personale scolastico;
- assegnazione di risorse finanziarie e del personale alle istituzioni scolastiche.

Si istituisce, inoltre, un organismo collegiale a composizione mista Stato, Regione, Enti Locali con compiti relativi al coordinamento delle attività gestionali di tutti i soggetti interessati ed alla valutazione della realizzazione degli obiettivi programmati¹⁸.

Il regolamento De Mauro¹⁹, ed il successivo regolamento Moratti²⁰ del 2003, definiscono nello specifico i compiti affidati all'amministrazione decentrata dello Stato.

Risulta potenziato in particolare il livello regionale. L'Ufficio scolastico regionale, infatti, oltre a svolgere la funzione di regolatore del sistema, vigilando sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'attività formativa e sull'osservanza degli standard programmati, acquisisce funzioni importanti di programmazione dell'offerta formativa a livello regionale, promuovendo la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio in collaborazione con la Regione e gli Enti Locali, formulando alla direzione generale al Dipartimento per l'istruzione le proprie proposte per l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale, curando i rapporti con l'amministrazione regionale e con gli Enti Locali relativamente all'offerta formativa integrata e all'educazione degli adulti, assegnando alle istituzioni scolastiche le risorse finanziarie e di personale. Anche il livello provinciale dell'amministrazione dello Stato, lungi dall'essere soppresso è stato di fatto salvaguardato. I centri servizi amministrativi ereditano quasi tutte le funzioni fondamentali, anche gestionali, dei vecchi provveditorati ed in più acquisiscono alcune delle funzioni programmatiche e di consulenza. I CSA svolgono, infatti, a livello provinciale le funzioni relative all'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 all'integrazione con gli altri attori locali, al supporto e allo sviluppo delle reti di scuole.

In conclusione, la normativa di attuazione della Bassanini conferisce all'apparato periferico dello Stato competenze che duplicano le funzioni delegate dal d.lgs. n. 112/1998 alle Regioni, con la differenza sostanziale che all'ap-

¹⁸ Si è infine prevista la possibilità di istituire a livello provinciale i Centri di servizio per le Istituzioni Scolastiche (CIS), con compiti di consulenza tecnica alle scuole sul territorio, possibilità sospesa con il d.m. 21 dicembre del 2001.

¹⁹ d.P.R. 6 novembre 2000 n. 347.

²⁰ d.P.R. 11 agosto 2003 n. 319.

parato periferico dello Stato competono anche gli strumenti fondamentali di attuazione delle politiche, ossia l'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale. Si è così determinato il paradosso per cui si è attribuito ad un organo dell'amministrazione statale decisioni di programmazione e gestione amministrativa che dalla disciplina legislativa erano state attribuite alla Regione. Il decentramento di funzioni agli enti territoriali rischiava così di fatto di ridursi ad una mera operazione formale.

La capacità operativa delle Regioni è infatti stata stretta tra le competenze degli Uffici scolastici regionali e dei CSA da una parte, e dell'organo collegiale, le cui competenze si sovrappongono con quelle della Regione stessa, dall'altra. Il conferimento del livello generale all'ufficio dirigenziale regionale conferma questa tendenza. L'articolazione regionale del Ministero è dunque stata rafforzata sia sotto il profilo funzionale che del livello dirigenziale dell'Ufficio.

In rapporto alle istituzioni scolastiche autonome il consolidamento dell'amministrazione periferica dello Stato finisce con l'incrementare il carico burocratico di queste ultime dal momento che replica a livello regionale il centro ministeriale il che contribuisce ad assoggettare l'esercizio delle competenze delle istituzioni scolastiche autonome alle determinazioni di più livelli – centrale e periferico – dell'amministrazione ministeriale (Pajno-Torchia, 2000). In questo contesto si può leggere l'uso non corretto delle circolari ministeriali di indirizzo nei confronti dei dirigenti scolastici e dei consigli di istituto, atti che ledono di fatto la sfera di autonomia delle istituzioni scolastiche garantita dalla legge e, dopo la riforma del titolo V, anche dal dettato Costituzionale.

Si registra in conclusione un ritorno al vecchio centralismo sotto nuove vesti che, attraverso la duplicazione attrattiva delle funzioni regionali e la istituzione di forme di pseudo coordinamento periferico, prende il sopravvento sull'autonomia delle scuole e sul decentramento delle funzioni (Sandulli, 2003).

Tale tendenza, contraria alla ratio delle riforme che hanno investito negli anni '90 il complesso dell'apparato amministrativo ed il sistema scolastico in particolare, si pone in patente contraddizione con quanto disposto dal nuovo titolo V della Costituzione sia in materia di competenze legislative che amministrative, tanto che la riforma potrebbe preludere ad un trasferimento alle Regioni degli uffici scolastici regionali e dei CSA con le rispettive funzioni.

Vi è, inoltre, una notevole difficoltà da parte dell'Amministrazione periferica del ministero, così come riformata dai decreti appena analizzati, a corrispondere al nuovo ruolo affidatole dal processo di riforma. È quanto emerge, ad esempio, dai risultati di una interessante ricerca pubblicata sulla rassegna dell'autonomia scolastica (De Anna, 2005), secondo la quale Uffici Scolastici Regionali e Centri Servizi Amministrativi risultano carenti nella dotazione di professionalità orientate al servizio dell'utente e specialmente nelle attività di consulenza alle istituzioni scolastiche autonome, attività tipicamente *on demand* che contrastano con una cultura tradizionalmente orientata al *command and control* tipica delle burocrazie. Anche la capacità di controllare e monitorare i flussi finanziari ed i risultati economici è negativamente influenzata dalla debolezza del sistema informativo del MIUR, progettato per essere al servizio dell'Amministrazione tradizionale, ma incapace di offrire servizi efficaci alle istituzioni scolastiche autonome, ossia di passare da una logica di flussi di comando ad una di flusso e scambio di informazione interattiva.

1.6 Gli organi collegiali prima e dopo la riforma dell'amministrazione scolastica

Nell'amministrazione centrale del ministero della pubblica istruzione operavano già prima del d.lgs. 30 giugno 1999 n. 233 due organi collegiali: *il Consiglio di amministrazione*, organo con funzioni sia in materia di amministrazione attiva che consultiva, competente principalmente in materia di personale; *il Consiglio nazionale della pubblica istruzione*, massimo organo consultivo dell'amministrazione scolastica che ha operato come organo collegiale dell'amministrazione centrale della pubblica istruzione fino al 31 agosto 2001. Quest'ultimo era un organo poliedrico che espletava funzioni non soltanto consultive ma anche propositive e valutative. Durava in carica cinque anni, era composto da 74 membri e presieduto dal Ministro e gli erano sotto ordinati un ufficio di presidenza, tre consigli di disciplina e cinque comitati orizzontali e verticali.

Due erano altresì gli organi collegiali dell'amministrazione scolastica periferica preesistenti alla riforma. Il Consiglio scolastico provinciale, organismo composto da 16 a 20 membri, espressione della partecipazione delle comunità locali, delle forze sociali e della scuola, con funzioni consultive, propositive e di coordinamento tra i diversi livelli di governo del sistema ed il Consiglio scolastico distrettuale, che operava per il potenziamento e lo sviluppo delle istituzioni scolastiche ed educative e delle attività connesse alla loro realizzazione con l'obiettivo del pieno esercizio del diritto allo studio, del migliore funzionamento dei servizi scolastici, della crescita culturale delle comunità locali. Il territorio regionale era perciò diviso in distretti che di regola erano compresi nell'ambito della provincia. Le competenze del consiglio scolastico distrettuale erano di natura consultiva, propulsiva e deliberativa. Ad esso erano attribuite funzioni in materia di personale non docente tecnico, amministrativo ed ausiliario, funzioni deferite in seguito alla soppressione dei provveditorati all'organo regionale.

In attuazione dell'art. 21 comma 15 della legge Bassanini n. 59 del 1997, che delegava alla decretazione la riforma degli organi collegiali centrali e periferici della pubblica istruzione, il d.lgs. n. 233 del 1999 sostituiva il *Consiglio nazionale della pubblica istruzione* con il *Consiglio superiore della pubblica istruzione*, istituiva presso ogni ufficio periferico regionale dell'amministrazione dell'istruzione il *Consiglio regionale dell'istruzione* in sostituzione dei *Consigli scolastici provinciali* e sostituiva, infine, i *Consigli scolastici distrettuali* con i *Consigli scolastici locali*.

Il *Consiglio superiore della pubblica istruzione* è attualmente composto di 36 membri: 15 sono eletti dalla componente elettiva che rappresenta il personale delle scuole statali nei consigli scolastici regionali; 15 sono nominati dal ministro tra le personalità di spicco del mondo della cultura; 3 sono eletti dalle scuole di lingua tedesca slovena e una valdostana, e 3 sono scelti dal Ministro in rappresentanza delle scuole parificate pareggiate e legalmente riconosciute.

Il Consiglio formula proposte ed esprime pareri obbligatori sugli indirizzi in materia di definizione delle politiche del personale della scuola, sulle direttive del Ministro, su obiettivi, indirizzi e standard del sistema dell'istruzione e sulla quota nazionale dei curricula dei diversi tipi e indirizzi di studio, sull'organizzazione generale dell'istruzione. Di fatto il cambiamento più significativo è costituito dall'accentuazione del profilo tecnico-consultivo del-

l'organo, dei compiti di consulenza e supporto tecnico, al fine di garantire l'unitarietà del sistema, a scapito delle funzioni in materia di stato giuridico del personale direttivo e docente.

Il *Consiglio regionale dell'istruzione* è composto dai presidenti dei Consigli scolastici locali, da componenti eletti dalla rappresentanza del personale della scuola statale, ma anche pareggiata parificata e legalmente riconosciuta, eletti nei Consigli scolastici locali, più cinque rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Di diritto ne fa parte il dirigente dell'ufficio periferico regionale. Le funzioni dei Consigli regionali dell'istruzione sono consultive e di supporto all'amministrazione scolastica ed a livello regionale; esprimono pareri obbligatori in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, di attuazione delle innovazioni di ordinamento, di distribuzione dell'offerta formativa e di integrazione tra istruzione e formazione professionale, di educazione permanente, di politiche compensative (obbligo formativo e diritto allo studio), di reclutamento e mobilità del personale, sugli organici funzionali di istituto. La loro funzione non muta in modo significativo rispetto al passato, dal momento che sembrano destinati, al pari degli ex Consigli scolastici provinciali, a svolgere un'attività consultiva limitatamente allo stato giuridico del personale.

Il quadro istituzionale degli organi collegiali periferici si completa con i *Consigli scolastici locali*, organi costituiti in corrispondenza delle articolazioni territoriali dell'amministrazione periferica. Il loro ambito territoriale può coincidere con il territorio di uno o più comuni, cosicché di fatto vanno a sostituire ora i Consigli scolastici provinciali ora quelli distrettuali. Anch'essi hanno competenze consultive e propositive nei confronti dell'amministrazione scolastica periferica e delle istituzioni scolastiche autonome in riferimento ad una molteplicità di materie, quali ad esempio l'attuazione dell'autonomia, l'organizzazione scolastica sul territorio, le reti di scuole, l'informatizzazione, il diritto allo studio, il monitoraggio dei bisogni formativi etc. Rispetto ai soppressi Consigli scolastici provinciali sono sottratte loro le funzioni di programmazione. I Consigli scolastici locali sono composti da un numero, variabile tra 14 e 16, di rappresentanti eletti dal personale delle istituzioni scolastiche del territorio, da 2 rappresentanti del personale direttivo e docente delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, da 2 rappresentanti del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, da 3 rappresentanti dei genitori degli alunni delle scuole statali e delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, da 3 rappresentanti degli studenti designati dalle Consulte provinciali degli studenti, da 5 rappresentanti designati dagli Enti Locali e da 5 rappresentanti designati dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori.

L'insistenza sulla loro composizione è giustificata dal fatto che questa riflette la novità più rilevante, costituita dal superamento dell'idea di gestione sociale della scuola affermatasi con i decreti delegati del 1974, in favore del profilo tecnico dell'organo.

In conclusione, sembra di poter affermare che il legislatore abbia voluto affidare agli organi collegiali territoriali un ruolo prettamente consultivo ed accentuarne il profilo tecnico, nel tentativo di rendere più efficace lo svolgimento della loro funzione superando la logica della gestione sociale della scuola inaugurata con i decreti delegati del 1974. Ciò, tuttavia, non ha comportato la pur auspicabile valorizzazione di altre possibili funzioni degli organi collegiali, quali ad esempio quelle di coordinamento e raccordo tra i diversi livelli ed attori del governo del sistema, sull'esempio di altri paesi

europei, nei quali la politica educativa si elabora anche nella dialettica e nella collaborazione tra organismi consultivi ed organizzazioni di vertice dei diversi rami del sistema scolastico.

Effettivamente nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo sistema nazionale di istruzione proprio i momenti di coordinamento tra i diversi livelli di governo ed attori istituzionali appaiono deficitari. Tale funzione non sembra poter essere svolta né dal Consiglio superiore della pubblica istruzione, che è composto in maggioranza dai rappresentanti del personale delle scuole e da esperti di settore, ma contempla una scarsa rappresentanza degli Enti Locali, né dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni Stato-Città, che, seppur rappresenta un momento importante di coordinamento tra diversi livelli di governo del sistema, non esprime la rappresentanza di attori altrettanto centrali quali le istituzioni scolastiche autonome (Sandulli, 2003).

1.7 Gli enti di supporto o di servizio tecnico: valutazione, documentazione, supporto alla didattica

Prima del complesso processo di riforma scaturito dalla legge Bassanini esistevano tre enti di valutazione, documentazione e supporto alla didattica, istituiti dal d.P.R. n. 419 del 1974, i cui compiti sono stati meglio definiti dal d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297 agli articoli 287-289.

Nei capoluoghi di regione, all'interno degli uffici scolastici regionali, avevano sede gli *Istituti Regionali di Ricerca Sperimentazione e Aggiornamento educativi*, (I.R.R.S.A.E.) soggetti qualificati a svolgere la funzione di supporto sia agli uffici amministrativi anche di livello sub-regionale che alle istituzioni scolastiche. Compiti dell'istituto erano quelli di:

- raccogliere, elaborare e diffondere la documentazione pedagogico-didattica;
- condurre studi e ricerche in campo educativo;
- promuovere ed assistere l'attuazione di progetti di sperimentazione a cui collaborino più istituzioni scolastiche;
- organizzare ed attuare iniziative di aggiornamento per il personale direttivo e docente della scuola;
- fornire consulenza tecnica sui progetti di sperimentazione e programmi, sui metodi e sui servizi di aggiornamento culturale e professionale dei docenti e collaborare all'attuazione delle relative iniziative promosse a livello locale (art. 287 d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297).

Il *Centro Europeo dell'Educazione di Frascati* (CEDE) era un ente dotato di personalità giuridica ed autonomia amministrativa ed aveva il compito di curare la raccolta, l'elaborazione e la diffusione della documentazione pedagogico-didattica italiana e straniera e di condurre studi e ricerche sugli ordinamenti scolastici degli altri paesi, in particolare della comunità europea, e sull'attività in campo educativo delle organizzazioni internazionali. Le ricerche del CEDE erano rivolte ai seguenti aspetti dei sistemi educativi:

- la programmazione ed i costi;
- l'educazione permanente ed i rapporti occupazione-formazione;
- i problemi dell'apprendimento e la loro valutazione;
- l'innovazione educativa e l'aggiornamento del personale sia insegnante che ispettivo e direttivo;
- l'impiego delle tecnologia educative.

La *Biblioteca di documentazione pedagogica* aveva, invece, la funzione di conservazione e messa a disposizione del materiale bibliografico e di documentazione didattico-pedagogica anche principalmente in funzione dell'attività degli altri due istituti del personale della scuola e degli studiosi in genere.

Complessivamente l'esperienza degli istituti di supporto tecnico e di servizio ha rivelato notevoli lacune. In particolare fallimentare è risultata l'esperienza degli IRRSAE, preposti all'aggiornamento ed alla sperimentazione. Da una parte, infatti, non sono mai stati definiti in modo chiaro i rapporti funzionali tra l'istituto il ministero e le scuole. Dall'altra, ancora più importante, si è progressivamente rivelato in tutta la sua gravità lo scarto tra i compiti loro attribuiti e le risorse messe a disposizione (Ventura, 1998).

La scarsa capacità di interagire con le istituzioni della scuola e di svolgere il compito istituzionale di valutazione del sistema, soprattutto in riferimento alla qualità, sono alla base degli intenti di riforma che si concretizzano ancora una volta a partire dalla legge Bassanini n. 59 del 1997 e nella delegazione delegata conseguente. I nuovi enti sono pensati come enti di supporto o serventi rispetto alle istituzioni scolastiche autonome.

Nel 1999 viene istituito l'Invalsi e nel 2003, con la legge 53/2003, viene enunciato il proposito di istituire il Servizio Nazionale di Valutazione del sistema scolastico, che si è tradotto in realtà con la recente emanazione del d.lgs. 286/2004.

Col d.lgs. n. 258 del 10 luglio 1999, il Centro Europeo dell'Educazione di Frascati (CEDE) è stato trasformato in Istituto Nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione (INVALSI) e completamente riordinato col Decreto Legislativo n. 286 del 19 novembre 2004, per armonizzarlo col sistema educativo previsto dalla legge 28 marzo 2003, n. 53.

Il *Servizio Nazionale di Valutazione* del sistema educativo di istruzione e formazione ha il compito di valutarne l'efficienza e l'efficacia. Nel campo dell'"istruzione e formazione professionale" la valutazione riguarda soltanto i livelli essenziali di prestazione, dal momento che il nuovo titolo V della Costituzione affida la potestà legislativa esclusiva e le funzioni amministrative relative a questa tipologia di istruzione alle Regioni, a meno, dunque, proprio dei livelli essenziali delle prestazioni. Al conseguimento delle finalità del Servizio Nazionale di Valutazione concorrono molteplici attori istituzionali, tra i quali in primo luogo l'Istituto Nazionale di Valutazione e le istituzioni scolastiche e formative che collaborano con le Regioni, le Province, e i Comuni in relazione ai rispettivi ambiti di competenza.

All'INVALSI è riconosciuta personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia amministrativa, contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria. Le linee guida dell'attività sono tracciate dal ministero almeno ogni tre anni e definite d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regione e ed il Ministero del Lavoro, relativamente al *sistema dell'istruzione e formazione professionale*.

Come si è già accennato, il fine istituzionale dell'Istituto è il supporto alle istituzioni scolastiche autonome, fulcro del nuovo sistema nazionale di istruzione, attraverso la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema e l'attivazione di iniziative nazionali o locali per la perequazione il monitoraggio la promozione ed il supporto alle istituzioni scolastiche. A questo scopo tra i compiti principali dell'istituto vi è lo studio delle cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica, l'assunzione di iniziative rivolte ad arricchire la partecipazione a progetti di ricerca europea e interregionale nel campo dell'istruzione; promozione e svolgimento delle attività di assistenza tecnica all'amministra-

zione scolastica, alle Regioni, agli Enti territoriali e alle istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di valutazione e autovalutazione; attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola connessa ai processi di valutazione e autovalutazione.

La riforma affida la ricerca educativa a livello di insegnamento prescolare, primario e secondario a due tipologie di enti: gli *Istituti Regionali di Ricerca Educativa (IRRE)* che hanno sostituito gli IRRSAE, e l'*Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa (INDIRE)*, che ha sostituito riordinandola Biblioteca di Documentazione Pedagogica di Firenze. L'idea che presiede la riforma degli IRRSAE è quella di rendere tali istituti realmente enti strumentali di servizio nei confronti delle istituzioni scolastiche autonome in relazione a due compiti fondamentali: l'attività di ricerca nell'ambito didattico-pedagogico e della formazione del personale della scuola. Gli IRRE sono stati intesi dal legislatore come enti strumentali dell'amministrazione dell'istruzione che svolgono funzioni di supporto agli uffici dell'amministrazione, anche di livello sub-regionale, ed alle istituzioni scolastiche. Tale funzione presuppone una forte capacità degli istituti di costituire una cerniera tra i diversi attori istituzionali coinvolti. A questo fine gli IRRE si coordinano con gli Uffici scolastici regionali, con l'INDIRE, con le Università e le altre agenzie formative, nonché con l'Istituto Nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione. Non è facile individuare nello specifico tutti gli aspetti di tale collaborazione, data l'insufficiente definizione dei compiti e delle relazioni che ancora caratterizza i molteplici attori del sistema di istruzione sul territorio; ma è rispetto a essi che va individuato il ruolo di "cerniera". Nelle intenzioni del legislatore, comunque, il supporto nei confronti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche deve concretizzarsi in molteplici forme di intervento: la collaborazioni e partecipazione alla progettazione e attuazione di programmi di ricerca educativa²¹, la collaborazioni alla costruzione di percorsi formativi per il personale della scuola per attuare al meglio le scelte di programmazione dell'offerta formativa; la selezione, individuazione e comunicazione nelle scuole di particolari progetti formativi in Italia e all'estero; la partecipazione e collaborazione per l'attivazione di un sistema di scambio di documentazione tra le istituzioni scolastiche; la collaborazione all'elaborazione di proposte per l'innovazione degli ordinamenti didattici.

Il Consiglio di amministrazione, è costituito da 5 membri nominati dal Ministro dell'Istruzione, di cui 1 designato dal dirigente dell'*Ufficio Scolastico Regionale*, 1 dalle Università aventi sede nella regione, 2 dal Consiglio Scolastico Regionale e 1 dalla Regione. Il Comitato tecnico-scientifico, che ha funzioni di collaborazione per la predisposizione del programma e per la valutazione delle attività scientifiche è composto da 5 membri scelti tra professori universitari ed esperti del settore, di elevata qualificazione; Infine il Regolamento istituisce, al fine di assicurare strategie unitarie di intervento a livello nazionale, la conferenza nazionale dei presidenti degli IRRE, presieduta dal Ministro dell'Istruzione (o da un suo delegato) e alla quale possono partecipare anche i direttori degli IRRE e i Presidenti e i direttori dell'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa,

²¹ In relazione alle problematiche concernenti le minoranze linguistiche, l'immigrazione, l'integrazione dei soggetti svantaggiati, l'integrazione europea, l'educazione degli adulti e la prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica.

nonché i rappresentanti delle Regioni quando si trattano argomenti di interesse comune.

L'articolo 2 del d.lgs. n. 258 del 1999 decreta la trasformazione della biblioteca di documentazione pedagogica in *Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa (INDIRE)*.

L'Istituto, cui sono trasferite le funzioni svolte dalla Biblioteca di documentazione pedagogica, è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Istruzione che ha il compito di individuare le priorità strategiche alle quali questo deve uniformarsi. Esso mantiene la personalità giuridica di diritto pubblico, l'autonomia amministrativa, finanziaria, contabile, patrimoniale e regolamentare. In collegamento con gli IRRE l'Istituto cura lo sviluppo di un sistema di documentazione finalizzato alle esperienze di ricerca e innovazione didattica e pedagogica in ambito nazionale e internazionale, oltre che alla creazione di servizi e materiali a sostegno dell'attività didattica e del processo di autonomia; rileva i bisogni formativi; sostiene le strategie di ricerca e formazione riferite allo sviluppo dei sistemi tecnologici e documentari ed elabora e realizza coerenti progetti nazionali di ricerca, coordinandosi con le Università e con gli organismi formativi nazionali e internazionali. Collabora con il Ministero dell'Istruzione per la gestione dei programmi e dei progetti dell'Unione Europea e cura lo sviluppo delle attività di produzione e diffusione della documentazione a sostegno dell'innovazione didattica e dell'autonomia; sostiene lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie dell'informazione, della documentazione e della comunicazione nelle scuole; cura la valorizzazione del patrimonio bibliografico e documentario già appartenente alla Biblioteca Pedagogica Nazionale e lo sviluppo di un settore bibliotecario interno, funzionale alla creazione di banche dati.

Nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti l'Istituto stabilisce un collegamento stabile con gli IRRE e con gli *Uffici Scolastici Regionali*, mediante conferenze di servizio a livello nazionale e locale e si collega in via informatica con i predetti istituti e uffici per la realizzazione di un sistema di documentazione e di coordinamento delle iniziative nel settore delle biblioteche scolastiche e di centri di documentazione esistenti nelle scuole.

1.8 L'Autonomia delle istituzioni scolastiche ed i suoi limiti

Precedentemente alla riforma introdotta dalla legge Bassanini le istituzioni scolastiche erano organi dello Stato che, come tali, avevano una molto limitata autonomia amministrativa, organizzativa e didattica, che era loro stata attribuita dai decreti delegati del 1974.

Prima del 1974 erano dotati di una limitata autonomia amministrativa soltanto gli istituti professionali e tecnici, gli istituti di istruzione artistica e i convitti e educandati femminili.

Successivamente, il decreto legislativo n. 297 del 1994 aveva riconosciuto agli istituti di istruzione tecnica e professionale e agli istituti d'arte la personalità giuridica e aveva ampliato per tutte le istituzioni scolastiche l'autonomia, attribuendo loro la competenza nella gestione dei fondi assegnati ed un'autonomia di bilancio, sottoposto tuttavia al controllo e all'approvazione preventiva e consuntiva del Provveditore. Sotto il profilo organizzativo l'autonomia delle istituzioni scolastiche era circoscritta ad aspetti del tutto

marginali quali i regolamenti interni di istituto, la vigilanza degli alunni, le modalità del funzionamento della biblioteca e di altre attrezzature culturali o sportive. Dal punto di vista della didattica veniva invece riconosciuta la possibilità di effettuare sperimentazioni previa approvazione, tuttavia, del ministro della pubblica istruzione sia in ordine alla congruità delle linee di orientamento della sperimentazione, sia rispetto alla compatibilità finanziaria. Limiti invalicabili dell'autonomia didattica erano perciò costituiti dalla necessità di seguire i programmi ministeriali, dalla classe come unità didattica fondamentale e dalle scansioni temporali delle materie.

Come si è già sottolineato più volte la legge n. 59 del 1997, la cosiddetta "Bassanini 1", fonda un sistema di istruzione nuovo, dove l'organizzazione è diffusa su diversi soggetti, distribuiti sul territorio, nel quale lo Stato svolge una funzione di regolatore e garante, mentre la gestione del servizio è affidata alla competenza delle istituzioni scolastiche autonome, che diventano perciò stesso il cuore del nuovo sistema. Per esercitare i nuovi compiti amministrativi e gestionali le istituzioni scolastiche vengono dotate della personalità giuridica e dell'autonomia didattica, amministrativa, gestionale, contabile, patrimoniale e finanziaria. Ciò significa, tra l'altro, la possibilità di disporre autonomamente di una dotazione finanziaria e di beni propri, accettare donazioni, eredità e legati, agire e resistere in giudizio e stipulare contratti con privati²².

Un primo importante limite della legge, sottolineato dalla maggior parte della letteratura giuridica di settore, è che pur fissando principi immediatamente precettivi, essa stessa rimanda la propria applicazione a successivi atti di decretazione secondaria. Ciò ha determinato un pericoloso allungamento dei tempi di applicazione, ed una inversione cronologica nei passaggi fondamentali della più complessiva riforma dell'amministrazione della scuola. In sostanza, dal momento che la Bassanini individua nelle istituzioni scolastiche l'ente erogatore al quale attribuire, in ottemperanza al principio della sussidiarietà, tutte le responsabilità gestionali del servizio, a meno dell'opportunità di realizzarne alcuni aspetti in modo unitario a livelli territoriali più ampi, sarebbe stato logicamente corretto far precedere il processo di decentramento delle responsabilità amministrative²³ dall'individuazione degli ambiti competenziali e dei limiti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il fatto che, invece, tali ambiti abbiano trovato una loro definizione soltanto successivamente, con il d.P.R. 275 del 1999, ed il loro riconoscimento costituzionale ancora più tardi con la riforma del titolo V del gennaio 2001, ha aumentato i già numerosi profili di ambiguità nella definizione dell'architettura istituzionale del neonato sistema nazionale di istruzione.

Ciò detto, è chiaro anche che si è dovuto e voluto tener conto, in fase di realizzazione della *policy*, dell'estrema difficoltà di un'applicazione immediata della riforma e della necessità di passaggi gradualmente che consentissero alle istituzioni scolastiche di sviluppare gradualmente le capacità di auto-organizzazione necessarie a compiere il passaggio prescritto dall'articolo 21

²² Anche se l'articolo 21 pone il vincolo della preventiva realizzazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica necessari a raggiungere i requisiti ottimali ed il raggiungimento di dimensioni congrue per la concessione della personalità giuridica e dell'autonomia, al comma 4 stabilisce che la personalità giuridica e l'autonomia sono attribuite comunque alle istituzioni scolastiche non oltre il 31 dicembre del 2000.

²³ Tale processo di decentramento tra amministrazione centrale, periferica ed Enti Locali, è stato realizzato ad opera del d.lgs. n. 112 del 1998.

della legge Bassanini. È ciò che prevede in sostanza il d.m. n. 251 del 1998 che autorizza un programma nazionale di sperimentazione con la finalità di consentire alle istituzioni scolastiche di attivare iniziative rispetto ai diversi aspetti dell'organizzazione scolastica²⁴.

Il successivo d.m. 29 maggio 1998 n. 252 conferma l'impegno dell'amministrazione nel guidare il delicato passaggio dell'introduzione dell'autonomia, cui sono destinati le disponibilità finanziarie del fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi per il 1998.

Infine, il d.P.R. n. 275 del 1999, dopo ben due anni dalla legge Bassanini determina il regolamento e, dunque, i contenuti dell'autonomia scolastica, contenuti del resto rimessi potenzialmente in discussione dal riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche avvenuto con la riforma del titolo V della Costituzione.

1.8.1 Il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome nel nuovo sistema nazionale dell'istruzione

Come noto l'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche è oggi tutelata da una esplicita garanzia costituzionale, ultimo atto di un processo legislativo che dalla legge 59 del 97 ha cercato di riorganizzare il sistema scolastico italiano intorno al baricentro dell'autonomia.

Il riconoscimento costituzionale di un ambito non intaccabile di autonomia delle istituzioni scolastiche ribadito, seppure *en passant*, dalla sentenza n. 13 del 2004 della Corte Costituzionale, ha costituito come ovvio un passaggio di estrema importanza che ha comportato e comporterà alcune conseguenze rilevanti.

In primo luogo si è definitivamente affermata la centralità delle scuole nell'organizzazione e gestione del servizio pubblico dell'istruzione. Il principio di sussidiarietà verticale individua infatti l'istituzione scolastica come titolare, di *default*, delle funzioni amministrative di organizzazione e gestione del servizio pubblico dell'istruzione.

Dal punto di vista normativo si è riconosciuto uno spazio ineliminabile di autogoverno delle istituzioni scolastiche di cui lo Stato e le Regioni devono prendere atto e rispetto al quale devono calibrare i propri interventi legislativi. La disciplina dei confini dell'autonomia scolastica resta nella disponibilità del legislatore statale che la definisce nelle norme generali sull'istruzione, ma sia lo Stato che le Regioni non possono comprimere l'autonomia delle istituzioni scolastiche tanto da svuotarla di significato. L'autonomia delle scuole deve essere rispettosa dei principi di proporzionalità ed adeguatezza ma d'altra parte la norma statale, posta in essere in sede di potestà legislativa esclusiva, deve tener conto del limite costituzionalmente garantito dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Una seconda importante conseguenza è costituita dal definitivo superamento del modello della scuola pubblica come scuola di Stato. L'articolo 21 prefigura infatti un sistema integrato di scuole autonome statali e paritarie

²⁴ Tra questi " a) l'adattamento del calendario scolastico b) la flessibilità dell'orario e la diversa articolazione della durata della lezione -- c) l'articolazione flessibile del gruppo di classe -...- d) l'organizzazione di iniziative di recupero e di sostegno e) l'attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi in collaborazione con altre scuole e con soggetti esterni per l'integrazione della scuola con il territorio; g) le iniziative di orientamento scolastico e professionale ; h) le iniziative di continuità; i) gli accordi e le convenzioni per il coordinamento di attività di comune interesse che coinvolgano, su progetti determinati, più scuole", cfr., Decreto Ministeriale 29 maggio 1998, n. 251, articolo 1.

private e degli Enti Locali, come soggetti allo stesso titolo facenti parte del sistema nazionale di istruzione.

Infine, come vedremo meglio commentando nello specifico i contenuti dell'autonomia, si è affermata una nuova idea di gestione tecnico-manageriale della scuola a scapito della cosiddetta gestione sociale, inaugurata con i decreti delegati del 1974, che si esplica in particolare nelle disposizioni sulla dirigenza scolastica che hanno profondamente trasformato il ruolo del capo d'istituto.

Ad un primo sguardo potrebbe dunque concludersi che, con la costituzionalizzazione dell'autonomia, si è inserito l'ultimo tassello del mosaico finalmente completato del nuovo sistema nazionale di istruzione. In realtà proprio la natura policentrica e non più gerarchica del sistema e le modalità ed i tempi nei quali si è implementato il processo di riforma evidenziano lacune e conflitti almeno potenziali tra le istituzioni scolastiche autonome e gli enti politici territoriali.

È ciò che si verifica, ad esempio, per quanto riguarda la programmazione dell'offerta formativa, "cuore" dell'autonomia scolastica; gli articoli 8 e 9 del d.P.R. n. 275 del 1999 prevedono che il curriculum della singola istituzione scolastica sia definito anche attraverso un'integrazione tra sistemi formativi ed arricchito con discipline e attività facoltative, sulla base di accordi con le Regioni e gli Enti Locali. Tali disposizioni prefigurano la necessità di organismi o forme di coordinamento e compensazione, che potenzialmente potrebbero limitare l'autonomia didattica delle scuole.

Un altro ambito di potenziale conflitto riguarda il rapporto con l'amministrazione periferica, anche a seguito del mancato alleggerimento delle sue competenze ed articolazioni territoriali. In particolare, la permanenza di un legame stretto tra il dirigente scolastico capo di istituto e ed il direttore generale dell'ufficio scolastico regionale potrebbe incidere sull'esercizio delle prerogative delle istituzioni scolastiche, ed incrementare il carico burocratico determinando un progressivo appiattimento delle istanze autonomistiche sulle indicazioni provenienti dall'apparato statale (Sandulli, 2003).

Un terzo aspetto da sottolineare è l'effetto di rallentamento nella realizzazione e valorizzazione dei principi dell'autonomia scolastica determinato dal conflitto di attribuzione di funzioni tra Stato centrale e Regioni. Ancora una volta si evidenzia l'influenza negativa esercitata da una insufficiente definizione dei ruoli e degli ambiti di intervento e competenza dei diversi attori istituzionali, cui si aggiunge la mancata predisposizione di forme e luoghi istituzionali di compensazione dei conflitti e di attivazione di forme di coordinamento e collaborazione tra gli attori stessi. Sin qui l'analisi della rete dei rapporti istituzionali nei quali risulta imbracata l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Di seguito si analizzano, invece, i contenuti dell'autonomia scolastica così come stabiliti dalla normativa a partire dalla riforma Bassanini. A questo proposito vale fin d'ora un'osservazione preliminare che in qualche modo serve a completare il ragionamento sui limiti dell'autonomia esposto in questo paragrafo. Anche dal punto di vista dei contenuti traspaiono molte deficienze nell'edificio in costruzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Esso appare infatti solido solo per quella parte che riguarda l'organizzazione pedagogica e della didattica, mentre si rivela più fragile sul versante degli strumenti necessari a rendere l'autonomia un fatto concreto: tra questi in particolare la gestione delle risorse finanziarie e del personale, funzioni cruciali che restano, per aspetti decisivi, in mano alle articolazioni periferiche

dell'amministrazione dello Stato. Tali limiti giustificano, a nostro avviso, le conclusioni pessimistiche di molti studiosi, secondo i quali l'autonomia è sostanzialmente un cantiere abbandonato e le sue realizzazioni restano oggi più limitate di quanto ci si aspettasse²⁵.

1.8.2 *Autonomia didattica e organizzativa delle istituzioni scolastiche*

L'articolo 21 della legge 59 del 1997 e l'articolo 4 del d.P.R. n. 275 del 1999, introducono un ambito particolarmente importante della riforma, ossia l'ampliamento dell'autonomia didattica degli istituti.

Il primo testo di legge stabilisce, infatti, che essa si sostanzia, pur nei limiti rappresentati dagli obiettivi generali del sistema di istruzione e nel rispetto della libertà di insegnamento e di scelta educativa delle famiglie, nella scelta libera e programmata di metodologie e strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche. L'articolo 4 del d.P.R. n. 275 stabilisce che le istituzioni scolastiche realizzano gli obiettivi nazionali in processi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni e riconoscono e valorizzano le diversità e potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative volte al successo formativo.

L'articolo 8 dello stesso decreto prevede inoltre che, mentre il ministero definisce gli obiettivi generali del processo formativo e gli obiettivi specifici di apprendimento, ossia le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale, stabilita dal d.m. 234 del 2000 nell'85%, invece le istituzioni scolastiche integrano nel piano dell'offerta formativa tale porzione nazionale del curriculum con una parte loro riservata che comprende discipline e attività da esse liberamente scelte, stabilita dal d.m. 234 del 2000 pari al 15%. Il tutto va a costituire, dunque, il curriculum obbligatorio dell'istituzione scolastica.

Le diverse quote si riuniscono in un quadro in cui sono presenti: discipline e attività fondamentali e discipline e attività facoltative. Nella scelta delle discipline obbligatorie e di quelle facoltative si gioca gran parte del ruolo di competitività che la riforma ha voluto attribuire alle scuole, per favorire l'ampliamento e la qualificazione dell'offerta formativa.

Una notevole rivoluzione si realizza altresì in rapporto alle modalità dell'insegnare. Le istituzioni scolastiche possono, infatti, adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune ed in particolare: a) l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività; b) la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione e l'utilizzazione, nell'ambito del curriculum obbligatorio di cui all'art. 8 degli spazi orari residui; c) l'attivazione di percorsi didattici individualizzati –...– anche in relazione ad alunni in situazione di handicap; d) l'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso; e) l'aggregazione delle discipline in aree e in ambiti disciplinari²⁶.

La ratio del provvedimento è rappresentata naturalmente dall'arricchimen-

²⁵ Cfr. ad esempio, A. Paiono, "L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato", in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Armando, Roma, 2003, p. 240; L. Benadusi e F. Consoli, "La scuola italiana alla prova dell'autonomia", in L. Benadusi e F. Consoli, *La governance della scuola*, a cura di, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 61.

²⁶ Cfr., Art. 4 del d.P.R. n. 275 del 1999.

to, la diversificazione e la qualificazione dell'offerta formativa finalizzata al raggiungimento di un maggiore successo formativo degli alunni. La scuola cambia, cercando di aprirsi al territorio e di interpretare la domanda più ricca e diversificata che proviene da una società molto più articolata che in passato. La possibilità di plasmare in modo autonomo l'esercizio della funzione, ossia la gestione dei percorsi di formazione, ha come obiettivo fondamentale la capacità di relazionarsi positivamente con le politiche del lavoro a livello regionale e locale e con l'offerta di formazione superiore sia universitaria che extra-universitaria. Un secondo obiettivo fortemente connesso al primo è quello di riuscire, al tempo stesso, a valorizzare i più capaci e meritevoli, le cui potenzialità risultavano compresse da un'offerta formativa troppo standardizzata, garantendo il recupero di coloro che presentano difficoltà e carenze nell'apprendimento e nella preparazione.

Anche in rapporto a "quanto insegnare" si realizzano dei cambiamenti significativi soprattutto per ciò che riguarda l'unità temporale della lezione che non è più stabilita necessariamente in una ora, fermo restando il monte ore annuale da dedicare alle discipline obbligatorie e in relazione all'obbligo di servizio.

Il piano dell'offerta formativa (P.O.F.) costituisce la carta di identità culturale dell'istituzione scolastica, dal momento che rende nota la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le scuole adottano nell'ambito della loro autonomia.

L'elaborazione del P.O.F. è compito precipuo del collegio dei docenti, ma alla sua realizzazione partecipa in misura diversa tutta la comunità scolastica e i suoi contenuti devono riflettere in certa misura anche le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali. Il piano è redatto sulla base di scelte generali di gestione definite dal consiglio di circolo o di istituto, ma tiene conto del parere degli organismi e associazioni anche di fatto dei genitori e, nel caso delle scuole superiori, anche degli studenti²⁷. A questo aspetto si ricollega la possibilità per le istituzioni scolastiche di costituire reti di scuole per il raggiungimento della proprie finalità istituzionali²⁸. Le reti di scuole rappresentano una forma di coordinamento mirata a implementare progetti ed iniziative riguardanti le attività di ricerca, di sperimentazione e sviluppo della didattica, di formazione e aggiornamento ed anche di amministrazione e contabilità. Nelle intenzioni del legislatore questa possibilità di coordinamento è intrinsecamente legata alla capacità delle istituzioni scolastiche di aprirsi al contesto sociale economico e culturale nel quale sono inserite. A questo fine le scuole, da sole o in rete, possono stipulare convenzioni con università statali o private, ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio che intendono dare il loro apporto alla realizzazione di specifici obiettivi²⁹, ma anche costituire o aderire a consorzi pubblici e privati per assolvere compiti istituzionali coerenti col

²⁷ Il P.O.F. non è un atto di indirizzo politico amministrativo, in quanto le scelte in tal senso vengono definite negli indirizzi generali stabiliti dal Ministero; esso costituisce una sua specificazione ed appartiene alla categoria dei programmi e dei piani. Nel P.O.F. che è consegnato ai genitori e agli alunni all'atto dell'iscrizione sono contenuti:

- l'articolazione del monte ore annuale per disciplina,
- l'organizzazione delle lezioni sui moduli diversi dall'unità oraria,
- l'attivazione modulare di gruppi di alunni,
- l'aggregazione disciplinare,
- l'attivazione di percorsi didattici individualizzati.

²⁸ Cfr., Art. 7 d.P.R. n. 275 del 1999.

²⁹ Ibidem.

Piano dell'offerta formativa e per l'acquisizione di servizi e beni che facilitino lo svolgimento dei compiti di carattere formativo.

In conclusione, la scuola si trasforma da struttura essenzialmente autoreferenziale e sott'ordinata gerarchicamente a livelli istituzionali superiori dell'amministrazione dello Stato, a struttura che dialoga e collabora con le altre istituzioni scolastiche e con le realtà istituzionali, sociali ed economiche presenti nel territorio.

1.8.3 L'autonomia funzionale nella gestione e nell'amministrazione del personale e delle risorse

L'articolo 14 del d.P.R. n. 275 del 1999 ribadisce come, a decorrere dal 1° settembre 2000, alle istituzioni scolastiche sono attribuite le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed economico del personale non riservate, in base a specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica.

Sono, poi, abolite tutte le autorizzazioni e le approvazioni concernenti le funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche.

Le funzioni esplicitamente non attribuite alle istituzioni scolastiche sono quelle definite dal successivo articolo 15 e quelle presenti negli articoli 137 e 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Tra queste emerge come un limite rilevante alla capacità di azione autonoma delle scuole il divieto di formare graduatorie permanenti riferite ad ambiti territoriali più vasti di quelli della singola istituzione scolastica, nonché il divieto di reclutare personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma anche il divieto alla mobilità esterna alle istituzioni scolastiche e all'utilizzazione del personale eccedente l'organico funzionale di istituto. Per ciò che riguarda il personale le scuole hanno perciò funzioni per lo più strumentali. Provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni, disciplinano le iscrizioni, le frequenze, le certificazioni, la documentazione, la valutazione, il riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi, la valutazione dei crediti e debiti formativi, la partecipazione a progetti territoriali e internazionali, la realizzazione di scambi educativi internazionali. Restano, dunque, al Ministero le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche. Mantenere in capo allo Stato ed agli enti territoriali la responsabilità su quasi tutti gli aspetti non meramente strumentali della gestione del personale ha una particolare rilevanza sotto il profilo dell'autonomia effettiva degli istituti, se si tiene conto del fatto che il 95% delle risorse pubbliche trasferite alle scuole serve per pagare gli stipendi del personale. Ciò non può non tradursi in una limitazione della capacità di sperimentazione ed innovazione didattica che si esprimono nel Piano di Offerta Formativa che incide, naturalmente, sull'autonomia finanziaria.

Come è noto, qualsiasi espressione di autonomia amministrativa si dovrebbe fondare sull'autonomia finanziaria (Corte dei Conti, 2004). Da ciò deriva l'importanza del decreto interministeriale n. 44 del 1 febbraio 2001 che, tardivamente rispetto al varo dell'autonomia, definisce il regolamento sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche. Già l'articolo 21 della legge Bassanini 59 del 1997 prevedeva l'adozione da parte delle

istituzioni scolastiche di un regolamento di contabilità³⁰ contenente deroghe alle norme in materia di contabilità dello Stato, al fine di tener conto della particolare complessità e specificità del servizio svolto dalle scuole e dunque aumentarne l'efficacia.

Due sono le principali novità positive che caratterizzano il sistema di bilancio definito dal decreto interministeriale n. 44/2001:

- l'autonomia della destinazione delle risorse con la conseguente abolizione delle approvazioni ed autorizzazioni esterne alla scuola;
- la gestione finanziaria per obiettivi e per progetti.

Le istituzioni scolastiche acquisiscono la facoltà di disporre delle risorse assegnate dallo Stato che costituiscono la dotazione finanziaria dell'istituto senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento previste ed organizzate nel P.O.F.. Le scuole provvedono in modo autonomo ad allocare le risorse finanziarie che derivano da entrate proprie o da altri finanziamenti dello Stato, delle Regioni, di Enti Locali o di altri enti, pubblici e privati, a meno che tali finanziamenti siano vincolati a specifiche destinazioni.

La nuova normativa presenta, tuttavia, aspetti lacunosi e contraddittori sia in ordine ai tempi di messa a disposizione che alla certezza delle risorse ed alla autonomia della gestione contabile.

In primo luogo, dal momento che l'anno scolastico procede da settembre a giugno, non coincidendo quindi con l'esercizio finanziario, si verifica una forte divaricazione tra la programmazione e l'esecuzione dei progetti, soprattutto nella fase di prima applicazione quando, "a fronte di una programmazione che deve tener conto delle esigenze dell'anno scolastico e che viene definita sotto il profilo della previsione di spesa, nel dicembre (per l'anno Zero, ad anno scolastico iniziato), le effettive disponibilità sono legate alla celerità delle procedure contabili con le quali gli Uffici scolastici regionali nella qualità di Centri di Responsabilità, assegnano – per il tramite dei C.S.A – le risorse finanziarie alle Istituzioni scolastiche" (Corte dei Conti, 2004). Manca, inoltre, la certezza sull'entità delle assegnazioni sulle quali contare al momento della predisposizione del Programma. A ciò si aggiungono le limitazioni ai flussi di cassa determinate dal d.m. 93/99 in materia di apporti finanziari alle singole istituzioni scolastiche, mentre un'ulteriore penalizzazione è causata dalla ritardata effettiva disponibilità delle medesime, con conseguenze sulla realizzazione dei progetti (Corte dei Conti, 2004). Ciò determina da un lato, l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione per la gestione della prima parte dell'esercizio finanziario e, dall'altro, il fenomeno della "Programmazione invertita", una programmazione effettuata in carenza di risorse certe.

Vi è poi chi sostiene che in realtà il regolamento di contabilità nel suo complesso costituisce una griglia molto rigida entro la quale le scuole hanno di per sé pochissima possibilità di intervento autonomo, tanto più dopo l'integrazione costituita dalla circolare del Ministero dell'Economia n. 16 del 20 marzo 2003. Quest'ultima ha stabilito che gli istituti scolastici non possono rivolgersi ai revisori dei conti per il controllo dei relativi bilanci, ma rimangono soggetti al controllo delle ragionerie provinciali dello Stato, dato che, – anche dopo il conferimento dell'autonomia – le scuole restano amministrazioni statali: questo fatto implica la permanenza di un forte legame istituzionale con la politica dello Stato (Griglio, 2003).

³⁰ Di cui all'articolo 21, commi 1 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

L'incertezza riguardo all'entità delle risorse a disposizione dell'istituzione scolastica e i controlli, ancora per certi aspetti molto rigidi, sulla gestione contabile sono elementi la cui contraddittorietà emerge soprattutto dopo che l'autonomia delle istituzioni scolastiche ha ricevuto il sigillo costituzionale con la riforma del titolo V della costituzione.

Sembra di poter affermare, dunque, che tali profili contraddittori potranno essere suscettibili di modifica nel senso dell'assicurare all'istituzione scolastica una autonoma capacità di reperimento di risorse finanziarie. Anche se non è chiaro in quale direzione si andrà; ossia se ci si orienterà o meno verso la concessione alle scuole di una autonoma capacità impositiva, il che costituirebbe un ulteriore salto di qualità dalle conseguenze rilevanti e non ancora ben valutate.

In conclusione, se le nuove norme dell'autonomia hanno certamente ampliato le competenze delle scuole italiane in materia di programmazione e strutture e, soprattutto, di organizzazione pedagogica non hanno, invece, toccato se non marginalmente le sfere della gestione del personale e delle risorse finanziarie, che sono tuttavia parte fondamentale dei sistemi scolastici autonomi dei paesi largamente considerati modello della riforma, l'Inghilterra, l'Olanda e la Svezia. Anzi, la riduzione delle risorse finanziarie disponibili per gli istituti, da un lato, e provvedimenti quali la cessazione delle sperimentazioni dell'organico funzionale delle scuole secondarie e il vincolo introdotto per tutti gli insegnanti (dalla legge finanziaria per il 2003) di spendere le proprie 18 ore obbligatorie interamente nell'orario di cattedra, dall'altro, sembrano piuttosto avere ulteriormente compresso in questi ambiti i già angusti spazi di autonomia esistenti. Dunque, al di là della facile retorica sulla rivoluzione autonomista, l'autonomia italiana risulta nel complesso ancora abbastanza moderata, e monca delle due ultime dimensioni, quella di tipo amministrativo e quella di tipo gestionale (Benadusi, Consoli, 2004).

Come è evidente ciò non è privo di conseguenze anche sull'autonomia didattica. Se, infatti, quest'ultima si sostanzia in buona misura nella realizzazione di progetti formativi originali rispetto all'offerta formativa omogenea di carattere nazionale, capaci di dialogare con il territorio e le esigenze complesse dell'utenza, ma le risorse finanziarie necessarie a ciò dipendono quasi totalmente dal centro, il quale da un lato non garantisce la loro certezza e dall'altro si riserva di concederli in base a criteri propri di valutazione non sempre trasparenti ed adeguati, è chiaro che l'autonomia didattica ne risulta di fatto limitata, anche perché tutto ciò non fa che rafforzare l'autopercezione delle istituzioni scolastiche della loro non autosufficienza e la conseguente dipendenza dal centro (Saitta, 2004; Romei, 2002).

2

L'impatto della revisione del titolo V della Costituzione sul sistema nazionale di istruzione

Premessa

Come noto, le ultime due legislature hanno visto l'approvazione di due leggi di revisione del titolo V della Costituzione.

La legge 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", approvata sotto il governo Amato ad opera della maggioranza di Centro-sinistra, ha superato il Referendum confermativo svoltosi il 7 ottobre 2001 ed è quindi divenuta effettivamente operante. La seconda legge di revisione del titolo V della Costituzione, proposta dal Governo di centro-destra ed approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento, non ha invece superato il Referendum confermativo svoltosi il 25-26 giugno 2006; pertanto le disposizioni contenute non sono mai entrate in vigore.

Di seguito, dunque, si descrive in modo esteso l'impatto determinato dalla prima riforma costituzionale attualmente in vigore, mentre brevemente si commenteranno le disposizioni contenute nel progetto di riforma del centro-destra. Della riforma costituzionale entrata in vigore nel 2001, in primo luogo, si valuta l'impatto generale sul complessivo riparto delle competenze legislative e amministrative, poi, specificamente, sulla materia dell'istruzione. Nel far questo si descrivono, separatamente, le principali novità in ordine alle competenze legislative ed amministrative dei principali attori costituzionali del sistema nazionale di istruzione, lo Stato centrale, le Regioni, gli Enti Locali, le istituzioni scolastiche autonome. Infine si tenta una sintesi ed un commento.

Il nuovo titolo V della Costituzione, lungi dal rappresentare una mera costituzionalizzazione degli indirizzi normativi emersi durante gli anni '90, ha aperto una vera e propria fase costituente della scuola, fornendo una nuova e diversa interpretazione costituzionale sul ruolo dei pubblici poteri nel campo dell'istruzione (Sandulli, 2003). La nuova carta costituzionale ha prodotto una redistribuzione complessiva delle competenze legislative e amministrative che espande in modo rilevante il ruolo delle Regioni anche se a scapito di una notevole complicazione del sistema delle fonti giuridiche e di una chiara definizione dei rispettivi ambiti di competenza. La revisione costituzionale ha sancito, infatti, la rottura del monopolio statale sull'istruzione a favore della Regione la cui potestà, tuttavia, è stretta tra i due opposti limiti delle com-

petenze dello Stato e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Se a ciò si aggiunge l'intensa regolamentazione, cui già era stata sottoposta la materia istruzione nel decennio precedente e che aveva riconosciuto ambiti di competenza a Regioni ed enti infra-regionali, si disegna un quadro complessivo caratterizzato da una notevole incertezza definitoria ed interpretativa. Tale incertezza è solo parzialmente in via di superamento grazie al progredire della giurisprudenza costituzionale che ha acquisito, come era prevedibile, un ruolo centrale nel dirimere il contenzioso che si è sviluppato tra i diversi livelli di governo del sistema – statale, regionale, degli Enti Locali e delle istituzioni scolastiche autonome – in merito all'esercizio delle competenze legislative ed amministrative loro attribuite dalla nuova carta costituzionale.

2.1 Le novità generali determinate dalla riforma

La revisione del titolo V della costituzione operata con legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001 determina una redistribuzione sostanziale della funzione legislativa tra Stato e Regione a favore della Regione, che da soggetto a competenza enumerata, diviene soggetto a competenza generale. Vi sono materie enumerate di competenza esclusiva dello Stato (comma 1), materie enumerate di competenza concorrente tra Stato e Regioni – nelle quali allo Stato è lasciata la competenza legislativa sui principi fondamentali, mentre alle Regioni è data la potestà legislativa per la ulteriore e conseguente disciplina – ed infine (comma 4), alla Regione è attribuita competenza legislativa esclusiva su ogni altra materia non ricompresa negli elenchi dei commi precedenti, nei soli limiti rappresentati dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali e comunitari.

Sono aboliti i limiti costituiti dall'interesse nazionale, dalle grandi riforme economico sociali ed il sistema di controllo preventivo del Governo sulle delibere legislative regionali, che diviene controllo solo successivo e per soli motivi di illegittimità sindacabili dalla Corte Costituzionale. Resta il limite costituito dai principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e vengono introdotti nuovi limiti alla legislazione regionale che derivano dall'affidare all'esclusiva potestà statale l'esercizio di competenze legislative su alcune materie "orizzontali", come ad esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, o, come nel caso specifico in materia di norme generali sull'istruzione, norme che sembrano destinate e incidere in modo significativo sulla competenza anche esclusiva delle Regioni (Caretti, 2003). I problemi che si pongono per il legislatore regionale sono quindi di un duplice ordine. In primo luogo sono legati alla possibilità o meno dell'immediato esercizio della potestà legislativa regionale ampliata³¹. In secondo luogo vi è il problema di stabilire con precisione quali siano i principi fondamentali delle materie, in tema di competenza concorrente, ed in quali limiti sia possibile derogare alla legislazione dello Stato esistente nelle materie di competenza esclusiva regionale.

Dal punto di vista amministrativo mutano profondamente i criteri di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo.

³¹ Almeno per ciò che riguarda la materia dell'istruzione sembra aver fatto giustizia la sentenza n. 13 del 2004 della Corte Costituzionale, che ha stabilito che le Regioni possono immediatamente attivarsi, nel rispetto dei limiti costituzionali.

Viene costituzionalizzato il principio della sussidiarietà, già stabilito dalla legge 59/97 e dal d.lgs. 112/98. Il principio cosiddetto del parallelismo delle funzioni (per il quale le funzioni amministrative connesse ad una certa materia spettano automaticamente al livello di governo titolare della relativa funzione legislativa) scompare definitivamente ed è sostituito dal principio di sussidiarietà, per il quale alla titolarità della funzione legislativa non corrisponde più l'allocazione delle funzioni amministrative che sono conferite al livello più vicino alle esigenze che l'amministrazione è chiamata a soddisfare e solo in via derogatoria, per le esigenze di un esercizio unitario a livello più aggregato, ai livelli via via più ampi (secondo il principio di differenziazione ed adeguatezza) (Caretti, 2003).

Ciò ha diverse conseguenze possibili tra le quali in primo luogo una completa rivisitazione dell'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dal momento che non è detto che l'attuazione sin qui avutasi della sussidiarietà sia conforme al dettato costituzionale nuovo.

Inoltre, mentre è chiaro che nelle materie di competenza legislativa esclusiva ciascuno è competente nell'applicazione di tali principi, non vi è certezza per quanto riguarda i soggetti e le fonti che devono procedere ad applicare tali principi nelle materie di competenza concorrente, anche se sembra di poter affermare che lo Stato si occupa dei principi fondamentali, ma lascia alle Regioni di valutare a quale livello allocare le varie funzioni amministrative (per cui è necessario una valutazione di merito legata alle caratteristiche della realtà locale).

Infine, si apre un problema relativo al rapporto tra la legge regionale di disciplina di certi settori, che attribuisce le relative funzioni amministrative, e la potestà regolamentare costituzionalmente riconosciuta agli Enti Locali nelle materie loro conferite, per quello che attiene al loro svolgimento e organizzazione. Se in via generale sembra di poter affermare che le Regioni non possono far altro che individuare le finalità generali e le modalità per raggiungerle, senza entrare negli aspetti che attengono direttamente all'organizzazione interna dell'ente locale o alle modalità di svolgimento della funzione, è chiaro anche che non è possibile individuare una linea di demarcazione a priori (Caretti, 2003).

2.2 L'impatto della riforma sul sistema nazionale di istruzione

2.2.1 *Il nuovo quadro delle competenze legislative*

Dalla riforma emerge, con una chiarezza molto maggiore rispetto a quanto stabilito dalla normativa sull'istruzione degli anni '90 (legge 59/97 e d.lgs. 112/98), il carattere nazionale del sistema di istruzione. Allo Stato è attribuito, infatti, il compito di fissare le norme generali sull'istruzione e di determinare i livelli essenziali di qualità del servizio su tutto il territorio nazionale.

A ben vedere, tuttavia, proprio questa affermazione del ruolo dello Stato non è che il contraltare necessario di una profonda redistribuzione sostanziale della funzione legislativa tra Stato e Regioni, che espande il ruolo di queste ultime molto al di là di quanto avesse fatto durante gli anni precedenti la legislazione ordinaria.

Come noto, dal punto di vista delle competenze legislative la costituzione precedente la riforma definiva una assenza di competenze regionali in materia di istruzione ed una competenza solo concorrente della Regione in materia di istruzione e formazione professionale ed assistenza scolastica.

La riforma del titolo V definisce, invece, una competenza concorrente della Regione in materia di istruzione ed una competenza esclusiva della Regione in materia di istruzione e formazione professionale. Un più ampio ambito di potestà legislativa regionale è reso possibile, inoltre, dall'articolo 116 comma 2, che prevede che le Regioni possano concordare con lo Stato quote ulteriori di autonomia legislativa in materia di norme generali sull'istruzione. La Regione avrebbe pertanto la possibilità di legiferare in modo del tutto autonomo anche sulle norme generali e sui principi fondamentali, solo tenendo conto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, con il rischio dunque di minare alla base il sistema nazionale di istruzione, data anche la discrezionalità delle Regioni a richiedere tale autonomia.

Come già accennato, tuttavia, tale aumentata potestà legislativa regionale è limitata dal rispetto di diversi vincoli interni (oltre quelli internazionali e comunitari):

- le norme generali sull'istruzione (art. 117 comma 2 lettera n) non altrimenti specificate;
- i principi fondamentali nella stessa materia (art. 117 comma 3), ma non nell'istruzione e formazione professionale;
- il limite dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117 comma 2 lettera n), materia che attraversa trasversalmente tutte le altre e certamente quelle dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;
- il limite rappresentato dall'autonomia scolastica, (art. 117 comma 3).

La prima difficoltà interpretativa riguarda la distinzione tra le norme generali ed i principi fondamentali, tutti e due spettanti alla potestà esclusiva statale. Tuttavia, mentre le norme generali si applicano tanto all'istruzione scolastica che all'istruzione professionale, i principi fondamentali dovrebbero riguardare solo l'istruzione scolastica.

Ciò che emerge dalla letteratura e ciò che è emerso in sede di lavori parlamentari sembra far concludere che le norme generali debbano concernere l'architettura del sistema scolastico e gli aspetti ordinamentali (Sandulli, 2003; Caretti, 2003), ossia gli ordinamenti scolastici, i contenuti essenziali dei programmi per il conseguimento di titoli di studio, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, i meccanismi di selezione del personale docente e non docente, lo statuto giuridico del personale docente, il sistema di valutazione nazionale, le garanzie a tutela della libertà di insegnamento, la disciplina della libertà di istituire scuole private.

Per quanto riguarda i principi fondamentali, questi dovrebbero garantire allo Stato di poter intervenire disciplinando in via di principio la materia dell'istruzione. Alcuni studiosi ritengono che l'oggetto dei principi fondamentali sia costituito dai profili essenziali dell'organizzazione e delle procedure, gli elementi unitari dei programmi scolastici, la continuità verticale dei percorsi e crediti formativi, i diritti e doveri degli studenti, dei docenti e delle famiglie. D'altra parte, quasi tutti gli studiosi sono giunti alla conclusione che sia del tutto impossibile poterli determinare a priori. La definizione del loro oggetto è ancor più complicata dal fatto che la legge delega 53/2003 (la cosiddetta legge Moratti) mentre stabiliva di procedere ad identificare le

norme generali ed i livelli essenziali non faceva cenno ai principi fondamentali. Si deve ritenere operante, dunque, l'art. 1 comma 3 della legge 131 del 2003 per cui i principi fondamentali possono essere desunti dal legislatore regionale dalla legislazione statale vigente in attesa dell'esercizio della delega ricognitiva (Milazzo, 2002).

Infine, i livelli essenziali delle prestazioni dovrebbero essere determinati muovendo dal punto di vista dei titolari del diritto all'istruzione e dovrebbero ricomprendere le misure atte a garantire l'accesso di tutti al sistema (Castelli, 2004), i livelli minimi di prestazioni indispensabili da garantire a studenti e famiglie, le misure per l'integrazione dei soggetti deboli, i livelli di apprendimento, criteri di valutazione e condizioni per l'abilitazione all'esercizio delle professioni.

Nella materia dell'istruzione ogni intervento della Regione per quanto riguarda le norme generali è escluso. Nel caso dell'istruzione e formazione professionale vi è invece un profilo di concorrenzialità tra legislatore statale e regionale per gli aspetti ordinamentali delle norme generali e la competenza esclusiva della Regione per tutto il resto, nel rispetto, naturalmente, dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dallo Stato.

Secondo Paolo Caretti, sostenitore di questo schema interpretativo, le Regioni sembrano abilitate, almeno in quelle materie già trasferite dal d.lgs. 112 alle Regioni³², a esercitare una potestà legislativa non più meramente attuativa ed integrativa della legislazione statale, come era stabilito dal vecchio disposto dell'articolo 117, ma una potestà più ampia, pur rispettosa delle norme generali e dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato ed eventualmente da esso modificati.

Altri, come ad esempio Sandulli, ritengono invece che le Regioni avranno comunque soltanto la possibilità di giocare un ruolo integrativo e di dettaglio, ancorché non meramente attuativo, nella trama fondamentale della normativa statale. La sentenza n. 13 del 2004 della Corte Costituzionale, che commenteremo più avanti, ha confermato la prima delle due interpretazioni.

In materia di istruzione e formazione professionale invece, risulta abbastanza chiaro che le norme generali dello Stato vincolano la legge regionale solo al rispetto dei principi fondamentali che esse contengono in ordine agli aspetti ordinamentali. Per tutto il resto si deve ritenere competente la legge regionale (Caretti, 2003).

Il ruolo del legislatore regionale è peraltro limitato anche dall'ambito dell'autonomia scolastica garantito costituzionalmente dal nuovo titolo V, come limite della potestà legislativa concorrente delle Regioni. Anche in questo caso due sembrano le interpretazioni possibili: la prima che sostiene sia inibito alle Regioni qualsiasi intervento nella disciplina dell'autonomia delle scuole, in quanto riservato in tutti i suoi aspetti alla disciplina da parte della legge statale o da fonti dello Stato.

La seconda che vorrebbe impedito alla legge regionale l'intervento solo in quegli ambiti già esclusi dalla sua competenza (ad esempio quelli relativi alla autonomia didattica), ma non in quegli ambiti dove si rendesse opportuno per un più funzionale esercizio di funzioni rientranti nella competenza costituzionalmente garantita alle Regioni. Se si opta per la seconda interpretazione, allora sembra di poter concludere che rientra nella competenza regionale concorrente in materia di istruzione (nel rispetto dei principi fon-

³² Come è stato confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 2004, che commenteremo in seguito.

damentali) anche la allocazione e la disciplina, almeno per profili finalistici e procedimentali, delle funzioni amministrative che sono connesse a tale competenza. Competenze da esercitarsi non solo nei confronti degli Enti Locali ma anche di tutti gli altri enti a vario titolo coinvolti nel servizio istruzione della Regione (Caretto, 2003).

L'idea che sembra stare sotto alla redistribuzione dei poteri che premia il livello regionale è quella di una capacità da parte della Regione di una vera e propria politica dell'istruzione da realizzarsi in stretta interconnessione con le competenze regionali in materia di professioni, mercato del lavoro e diritto allo studio. La riforma sembra effettivamente offrire alla Regione in materia di istruzione la potestà legislativa per raccordare obiettivi e strumenti e calibrarli in rapporto alle esigenze sul territorio in una logica di integrazione dei due percorsi formativi.

Ma anche il potenziamento della potestà legislativa della Regione è comunque inscritto in una logica di pluralismo istituzionale paritario e fondato su una definizione negoziata delle linee principali di indirizzo politico tra enti politici territoriali, attraverso l'utilizzo degli strumenti di composizione degli interessi. L'ottica è quella di un centro ideatore plurale formato da Stato e Regioni, dove entrambi cooperano per determinare obiettivi, indirizzi e programmi per le scuole autonome. È dunque di importanza cruciale che tutti gli attori del sistema, ed in primo luogo lo Stato, si muovano coerentemente in una logica di transizione dal vecchio sistema di istruzione, di tipo burocratico-amministrativo, al nuovo sistema.

Come abbiamo già sottolineato altrove³³, l'indirizzo politico espresso dal Governo Berlusconi e dal Ministro Moratti sembra privilegiare un rapporto diretto tra Stato e istituzioni scolastiche che ridimensiona di fatto, marginalizzandolo, il ruolo delle Regioni e degli Enti Locali³⁴. Ciò viene riconfermato, ad esempio, nel momento in cui si affida a decreti legislativi del governo e a regolamenti (senza prevedere neppure l'intesa con la Conferenza unificata) l'esercizio di norme generali in tema di istruzione e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il che allude alla volontà di condizionare fortemente l'azione legislatrice delle Regioni anche al di là delle norme generali o principi (i regolamenti per definizione contengono norme specifiche). Tale indirizzo si esprime anche nel contenzioso sollevato dal Presidente del Consiglio di fronte alla Corte Costituzionale riguardo ad alcuni articoli delle leggi sull'istruzione promulgate dalle Regioni Emilia Romagna e Toscana, di cui tratteremo in seguito.

2.2.2 *Il nuovo quadro delle competenze amministrative*

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza comporta, indubbiamente, una redistribuzione profonda delle funzioni amministrative tra livelli di governo.

Seguendo la logica della sussidiarietà, che spezza il parallelismo tra potestà legislativa e titolarità dell'azione amministrativa, all'accrescimento di poteri legislativi delle Regioni non corrisponde necessariamente un proporzionale accrescimento delle competenze amministrative.

³³ Cfr. § 1.4.

³⁴ Questo scriveva nel dicembre del 2002 sulla rivista *Autonomia scolastica* il Ministro Letizia Moratti descrivendo la mission della riforma della scuola del centro-destra a proposito del ruolo spettante alle Regioni: "Alle Regioni spetterà l'importante ruolo di organizzazione e gestione delle risorse finanziarie, strumentali, nel rispetto del principio di autonomia delle istituzioni scolastiche". (Moratti, 2002).

Il nuovo articolo 118 stabilisce, infatti, che sono gli Enti Locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a doversi considerare titolari di tutte le funzioni amministrative, salvo i casi che richiedano l'esercizio unitario delle stesse. I Comuni sono dunque individuati come cuore amministrativo della Repubblica, a meno di esigenze di esercizio unitario ad un livello più alto di aggregazione territoriale. Il quadro si complica tenendo conto che, nel caso dell'istruzione, l'ente erogatore del servizio, il più vicino al cittadino, non è l'ente locale bensì l'istituzione scolastica la cui autonomia è peraltro costituzionalmente stata garantita dall'art. 117 comma 3. L'Ente locale conosce, di conseguenza, una prima sottrazione delle funzioni amministrative appannaggio dell'istituzione scolastica ed un'altra sottrazione nel momento in cui si ravvisi la necessità di un esercizio unitario a livello provinciale, regionale, statale.

D'altra parte il nuovo titolo V sembra prefigurare un sistema nazionale fondato sulla collaborazione-conflittualità tra l'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche e autonomia territoriale dell'ente locale, entro il quale pare debbano esaurirsi oltre che l'erogazione del servizio tecnico anche tutti i compiti gestionali (Pajno, 2002). Ciò potrebbe significare, in teoria, una riduzione del potere amministrativo delle Regioni, che nella materia dell'istruzione verrebbe limitato alle funzioni di programmazione che esigono un esercizio regionale unitario, quindi sostanzialmente della rete scolastica.

In realtà la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà unitamente al nuovo riparto di competenze legislative apre una revisione complessiva dell'attuale suddivisione delle competenze nella quale alla Regione spetterà di intervenire nel riparto di determinate funzioni amministrative, svolgendo il ruolo di programmazione e coordinamento tra i vari livelli di governo del sistema, regionale, provinciale, comunale e di istituzione scolastica, tendendo a sostituire l'amministrazione decentrata dello Stato.

Senza tornare a descrivere la suddivisione delle responsabilità amministrative definita dalla normativa precedente alla riforma costituzionale, vale comunque ricordare alcune mancanze del sistema che non sono state colmate. In un modello che punta ad articolare su tre livelli un settore che deve mantenere un'unitarietà di fondo costituzionalmente garantita, mentre ci si è preoccupati molto di raccordare e coordinare le iniziative ai vari livelli di governo locale e regionale non ci si è preoccupati di collegare in modo sufficiente il livello locale con quello delle singole scuole. Ad esempio, così si spiega il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle singole istituzioni scolastiche in una logica tutta interna al rapporto tra amministrazione statale centrale e periferica e singole istituzioni, o l'assenza di qualsiasi coordinamento tra il governo locale e regionale e le istituzioni scolastiche: da questo punto di vista sia il d.lgs 112/98 che la legge n. 59/97 sono assolutamente insufficienti. La singola scuola viene immaginata come referente della comunità ristretta dei suoi utenti più che della comunità locale su cui insiste. Elemento, questo, di forte contraddizione rispetto a un disegno complessivo orientato a dare soddisfazione alle complessive esigenze di istruzione e formazione della comunità locale. Anche l'attuale allocazione delle funzioni amministrative tra Stato e Regione è certamente migliorabile: vi è una scarsa partecipazione delle Regioni alla definizione dei criteri generali della programmazione della rete scolastica; resta la riserva dello Stato nella determinazione delle risorse finanziarie da attribuire al servizio istruzione, sulla loro assegnazione e sull'assegnazione del personale alle istituzioni scolastiche, oltre al mantenimento in capo agli

uffici scolastici regionali di numerose funzioni amministrative in materie in cui già operano le Regioni.

Un discorso analogo può essere fatto per quanto riguarda l'istruzione professionale. A seguito del d.lgs 112/98 le Regioni operano in materia di programmazione degli interventi sul territorio, rimanendo all'amministrazione dello Stato solo le funzioni che esigono un assetto unitario. Tuttavia la competenza esclusiva affidata alle Regioni dal nuovo titolo V, in connessione con la correlata competenza concorrente in materia di istruzione scolastica, pone il problema dell'esame di almeno due profili.

Non sembrano più giustificate le riserve di competenza a favore dello Stato ed in particolare la riserva piena sui rapporti e gli obblighi internazionali e con l'Unione Europea e non sono più adeguate le procedure di partecipazione regionale previste al riguardo (Conferenza Stato-Regioni).

In secondo luogo si pone un problema di rispetto dell'autonomia scolastica degli istituti da parte della Regione e degli Enti Locali, dal momento che l'autonomia, costituzionalmente garantita, si applica come ovvio anche a questi ultimi.

In conclusione, almeno nei settori individuati dal d.lgs 112/98 la Regione esercita la potestà legislativa nel rispetto:

- dei principi costituzionali (artt. 33 e 34 della costituzione);
- delle norme generali stabilite dalle leggi dello Stato (profili ordinamentali);
- dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale vigente;
- dell'autonomia scolastica.

La competenza legislativa in materia di istruzione e formazione professionale (competenza esclusiva) può essere esercitata sin d'ora nel rispetto:

- dei principi costituzionali (artt. 33 e 34 della costituzione);
- delle norme generali stabilite dalle leggi dello Stato (profili ordinamentali legati alla determinazione dei livelli minimi essenziali);
- dell'autonomia scolastica degli istituti professionali.

L'esercizio di queste competenze dovrebbe tener conto delle relazioni che intercorrono tra i due percorsi formativi in una logica di integrazione dei due sistemi.

Dal punto di vista delle funzioni amministrative la riforma del titolo V ha determinato una non meno profonda rimessa in discussione del riparto delle competenze.

In particolare alla Regione spetta il compito di verificare la corrispondenza dell'attuale assetto delle funzioni amministrative – tra i diversi livelli di governo regionale (Comuni, province e Regioni), tra questi e le istituzioni scolastiche, tra questi e l'amministrazione statale decentrata – rispetto ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nel procedere in questo senso deve essere tenuto presente che:

- la fonte legittimata a intervenire in materia è la legge statale per gli aspetti riconducibili all'esclusiva competenza dello Stato (gli aspetti "ordinamentali"), la legge regionale per tutto il resto;
- la legge regionale dovrà tener conto anche dei limiti della potestà regolamentare degli Enti Locali;
- la legge regionale dovrà rispettare l'autonomia scolastica, ma solo per quegli aspetti dell'attività delle scuole esclusi dalla propria competenza;
- allo stesso modo si dovrebbe ritenere che la legge regionale sia abilitata ad intervenire sulle competenze dell'amministrazione scolastica decentrata dello Stato, là dove ritenga opportuno lasciare o affidare ad essa

determinate funzioni o disciplinare determinate procedure di raccordo o coordinamento (Caretto, 2003).

2.3 L'intervento della Corte Costituzionale sul contenzioso in materia di istruzione

La sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 2004, sulla questione di costituzionalità posta dalla Regione Emilia Romagna circa due diverse disposizioni statali contenute nella legge finanziaria del 2002 (legge n. 448 del 28 dicembre 2001), ritenute lesive delle competenze regionali, riveste una particolare importanza perché chiarisce alcune questioni chiave sul ruolo della Regione in materia di istruzione.

Particolarmente importante risulta la sentenza di accoglimento nei confronti della prima disposizione di legge esaminata³⁵, quella relativa all'articolo 22 comma 3 della legge finanziaria, che attribuiva all'ufficio scolastico regionale, articolazione periferica dell'amministrazione ministeriale, il potere di definire le dotazioni organiche del personale docente e configurava questo come ultimo atto di un processo di determinazione da parte del Ministero della complessiva consistenza degli organici del personale e della sua ripartizione su base regionale. In sostanza, lo Stato risultava come unico competente sulle questioni relative alla consistenza del personale, riconoscendo alle istituzioni autonome un mero potere propositivo. La questione, come ovvio, tocca nel vivo il complesso riparto delle competenze stabilito dal nuovo titolo V che, come abbiamo visto, presenta numerosi profili di ambiguità o almeno di non facile distinzione tra norme generali, principi fondamentali, livelli essenziali, potestà regionali, e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche. In ordine a questo nodo di questioni si pone il problema di capire se la riforma del titolo V sia sostanzialmente una mera costituzionalizzazione delle riforme amministrative degli anni '90 e dunque indurre ad una interpretazione restrittiva dei poteri regionali.

A questa domanda la sentenza in oggetto risponde recisamente in modo negativo accogliendo il ricorso della Regione Emilia Romagna. Il ricorso denuncia il fatto che l'articolo 22 in questione non si limiterebbe ad imporre principi organizzativi in materia di istruzione, ma conterrebbe norme di dettaglio lesive della competenza legislativa della Regione in materia di istruzione, oggetto di potestà concorrente, e violerebbe i principi di sussidiarietà ed adeguatezza stabiliti dal nuovo titolo V della Costituzione. Inoltre, in luogo di procedere sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza ai necessari passaggi di funzioni, personale e uffici alle Regioni, tale disposizione rafforzerebbe la competenza dell'ufficio regionale scolastico e cioè di un organo statale di livello regionale³⁶.

La Corte accoglie sostanzialmente le motivazioni addotte dalla Regione Emilia Romagna. Viene quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3.

Importante è anche la motivazione della sentenza di accoglimento. La sentenza individua, infatti, lo specifico ambito di legislazione regionale proprio

³⁵ Il ricorso relativo alle disposizioni contenute nel comma 4 art. 22 della medesima legge 448 è stato respinto e non è rilevante ai nostri fini.

³⁶ Sentenza 13/2004, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, Pubblicazione in G. U. 21/01/2004, punto 3 del *Considerato in diritto*.

nella programmazione delle rete scolastica dal momento che risulterebbe implausibile che il legislatore costituzionale “abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall’art. 138 del decreto legislativo n. 112/98³⁷. Il ragionamento della Corte è poi riassumibile in quattro passaggi:

1. indipendentemente dal rapporto che lega le norme generali ed i principi fondamentali è da escludersi che il legislatore costituzionale abbia voluto lasciare fuori la Regione da un ambito di competenza ad esso già attribuitogli in forma delegata;
2. in questi ambiti riconducibili a potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni lo Stato è chiamato a fissare unicamente i principi;
3. una norma di principio non può escludere completamente l’intervento del legislatore regionale in un settore strettamente connesso ad un ambito di competenza legislativa concorrente;
4. dal momento che allo Stato non spetta che la fissazione dei principi o norme generali nelle materie a potestà legislativa concorrente e poiché tra questi non rientra certamente la suddivisione del personale tra le istituzioni scolastiche, in quanto operazione strettamente connessa con la programmazione della rete scolastica, già prima di competenza regionale, sul punto allo Stato non resta che poter fissare i principi e non entrare nel dettaglio.

Da ciò sembrano potersi dedurre una serie di conseguenze:

- le norme generali possono essere desunte dalle disposizioni esistenti senza attendere una esplicita qualificazione in tal senso dal legislatore statale;
- non sembra possibile richiamarsi alle norme generali per giustificare tagli alle competenze regionali, dato che mediante la qualificazione di “norma generale” non possono comunque sottrarsi alle Regioni ambiti competenziali strettamente pertinenti a quelli già certamente loro attribuiti;
- coerentemente la Corte intende le norme generali come ambiti materiali completamente disgiunti dagli ambiti di competenza delle Regioni, del tutto intangibili;
- la Corte esclude perciò che attraverso la definizione delle norme generali il legislatore possa attrarre a sé materie la cui competenza legislativa era già attribuita alle Regioni prima della riforma costituzionale;
- dal momento che le Regioni sono individuate come le necessarie titolari della politica di programmazione della rete scolastica, la Corte Costituzionale fa discendere l’attribuzione ad esse della funzione di distribuzione del personale.

Dato questo principio anche se sulla distribuzione delle risorse finanziarie la Corte non dice niente e niente avrebbe potuto dire nello specifico, si può ritenere logicamente che anche tale funzione spetti alle Regioni, dal momento che è impensabile poter programmare una rete scolastica senza poter disporre della distribuzione delle risorse finanziarie, oltre che il personale, tra gli istituti (Milazzo, 2004).

2.4 La riforma costituzionale del centro-destra

Il Ddl di revisione Costituzionale n. 2544-B recante “Modifiche alla parte II della Costituzione”, definitivamente approvato il 16 novembre 2005 in quar-

³⁷ Ibidem.

ta lettura dal Senato e respinto dagli elettori con il Referendum confermativo del 25-26 giugno 2006, qualora fosse stato approvato, avrebbe imposto una nuova profonda modificazione all'assetto costituzionale anche nella materia dell'istruzione. La prima modifica presente nel testo a questo proposito è costituita dall'abrogazione del terzo comma dell'articolo 116, secondo il quale su iniziativa delle Regioni possono essere attribuite alle stesse dalla legge dello Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117, tra cui l'istruzione.

La seconda importante modifica riguarda la potestà legislativa regionale che da concorrente diventa esclusiva sia in materia di organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici, sia sulla definizione di una quota di programmi di interesse regionale.

Come fa giustamente notare Sabino Cassese la *devolution* del centro destra non sembra determinare tanto la fine del modello della scuola di Stato, superato ampiamente a partire dall'articolo 21 della legge 59 del 1997, ma "frantumare le gracili ramificazioni del giovanissimo sistema nazionale, cioè di quel modello che si era voluto introdurre dopo decenni di riflessione" (Cassese, 2002).

La riforma prefigurava infatti la possibilità di realizzare venti diversi sistemi regionali di istruzione, stanti i quali sarebbe stata un'operazione difficile dettare norme generali e far valere livelli essenziali di prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale (Sandulli, 2004). Ciò avrebbe probabilmente comportato un notevole rischio di riduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Si sarebbe delineato, infatti, una sorta di neo-centralismo a livello regionale nel quale Regioni ed Enti Locali avrebbero acquisito un forte potere di intervento in una sfera espressamente riservata all'autonomia delle istituzioni scolastiche quale quella della gestione degli istituti (Pajno, 2002) e si sarebbe probabilmente limitata in parte anche l'autonomia didattica stessa delle istituzioni scolastiche, attraverso la quota dei programmi di interesse e competenza regionale³⁸.

2.5 Considerazioni conclusive

Le riforme degli anni '90 costituiscono una cesura fondamentale nella storia dell'istruzione italiana. Esse realizzano infatti il passaggio dal modello di *government* burocratico ed accentrato, fondato sul Ministero della pubblica istruzione, al nascente "sistema nazionale di istruzione", un modello di *governance* reticolare e policentrica, nella quale operano in modo integrato Stato, Regioni, Enti Locali, istituzioni scolastiche autonome statali e non statali paritarie, istituti ed enti di formazione professionali e di supporto. Un sistema attento ai profili tecnico-professionali e alle problematiche della qualità dell'istruzione e dell'economicità, efficienza ed efficacia del sistema (Sandulli, 2003). Il servizio pubblico dell'istruzione si connota come servizio collettivo pubblico o nazionale nel quale l'organizzazione è diffusa su diversi soggetti, distribuiti sul territorio, mentre il centro svolge una funzione di normalizzazione o standardizzazione, senza incidere più nella gestione amministrativa quotidiana.

Nel lungo e complesso processo politico-amministrativo di passaggio da un sistema ad un altro si registra la presenza di profili di rilevante ambigui-

³⁸ Su questo argomento cfr. anche, L. Vandelli, *Devolution e altre storie. Paradossi ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna il Mulino 2002.

tà ed incertezza nella definizione dell'architettura, degli ordinamenti, delle relazioni e dei confini delle competenze di ciascun attore istituzionale, ambiguità ed incertezza rafforzate dalla scelta di realizzare i principi del decentramento amministrativo prima di aver adottato i provvedimenti di attuazione dell'autonomia scolastica, vero cardine della riforma. Dal momento che la Bassanini individua nelle istituzioni scolastiche l'ente erogatore al quale attribuire, di *default*, tutte le responsabilità gestionali del servizio, sarebbe stato logicamente corretto far precedere il processo di decentramento delle responsabilità amministrative dall'individuazione degli ambiti competenziali e dei limiti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Su questa incertezza definitoria hanno fatto leva le resistenze di quegli attori istituzionali il cui ruolo risultava evidentemente depotenziato dall'impostazione di fondo della riforma, in primis gli apparati centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione. In effetti, il decreto attuativo della riforma Bassanini (d.lgs. 31 marzo 1998 n.112) nel momento in cui devolve loro una notevole messe di competenze nega alle Regioni quegli strumenti necessari ad esercitare operativamente le nuove funzioni. In particolare mantiene allo Stato centrale non solo la competenza nell'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale alle istituzioni scolastiche, ma anche la definizione dei criteri di programmazione della rete scolastica. A ciò si aggiunge il fatto che i regolamenti di riorganizzazione degli apparati centrali e periferici dello Stato hanno mantenuto gli organismi periferici del Ministero dell'istruzione, titolari delle funzioni in gran parte devolute alle Regioni. Si è così determinato il paradosso per cui sono attribuite a un organo dell'amministrazione statale decisioni di programmazione e gestione amministrativa che dalla disciplina legislativa erano state attribuite alle Regioni. In tal modo si è ridotto il processo di decentramento di funzioni agli enti territoriali ad un'operazione poco più che formale.

Solo il nuovo titolo V della Costituzione e la successiva attività interpretativa della Corte Costituzionale sembrano aver sconfitto il *centralismo di ritorno* manifestatosi in seguito alla riforma Bassanini. La costituzionalizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e la profonda redistribuzione delle potestà legislative e delle competenze amministrative a favore delle Regioni e degli Enti Locali hanno effettivamente rappresentato un punto di non ritorno verso l'approdo al nuovo sistema nazionale di istruzione.

Il ruolo delle Regioni ne è uscito di molto ampliato e rafforzato anche se a scapito di una notevole complicazione del sistema delle fonti giuridiche e di una chiara definizione dei rispettivi ambiti di competenza dei diversi attori istituzionali. Di conseguenza la giurisprudenza costituzionale ha acquisito un ruolo centrale nel dirimere il contenzioso che si è sviluppato tra i diversi livelli di governo del sistema – statale regionale degli Enti Locali e delle istituzioni scolastiche autonome – in merito all'esercizio delle competenze legislative ed amministrative loro attribuite dalla nuova carta costituzionale. Di certo si può affermare che la nuova carta costituzionale e la sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 2004 consegnano alle Regioni un ruolo non più meramente attuativo od ancillare ma anche fortemente progettuale delle politiche scolastiche sia dal punto di vista delle competenze legislative che amministrative. La Regione sembra acquisire la capacità di ideare ed attuare una vera e propria politica dell'istruzione da realizzarsi in stretta interconnessione con le competenze regionali in materia di professioni, mercato del lavoro e diritto allo studio, raccordando obiettivi e strumenti e calibrandoli in rapporto alle esigenze del territorio, in una logica di integra-

zione dei due percorsi formativi. Le Regioni hanno l'effettiva possibilità di integrare le proprie competenze in materia di istruzione, formazione, lavoro in un corpus normativo unico con percorsi di sviluppo e coordinamento originali. La sentenza della Corte Costituzionale sembra arricchire ulteriormente queste possibilità, dal momento che riconosce alle Regioni potere di regolamentazione negli aspetti di gestione della rete scolastica nonché poteri di amministrazione attiva e di gestione del sistema scolastico nell'ambito regionale (Sandulli, 2004).

Tuttavia, la Corte conferma anche l'efficacia della norma che tutela il principio di continuità del servizio, e dunque la competenza statale, fino al momento in cui le Regioni non si dotino di apparati istituzionali e amministrativi capaci di garantire il regolare svolgimento delle funzioni loro attribuite³⁹.

Per il futuro si pongono allora due ordini di problemi. Il primo riguarda la necessità di un maggior coordinamento e di una convergenza di intenti dei diversi attori istituzionali coinvolti per favorire l'attuazione delle norme costituzionali ed il passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

Un secondo problema riguarda la necessità da parte delle Regioni di procedere ad un investimento più incisivo nel settore dell'istruzione, in modo da dotarsi di quegli apparati organizzativi e di quelle strutture e uffici capaci di svolgere effettivamente i compiti attribuiti dalla Costituzione.

Nonostante la sua rilevanza, alla sentenza della corte costituzionale non sono seguiti i passaggi istituzionali necessari a rendere operativi i dettami della stessa ed in primo luogo la redistribuzione delle funzioni amministrative a favore degli enti territoriali. Sarebbe stato necessario definire, in sede di Conferenza Stato-Regioni, un accordo sui tempi e modi della fase di transizione delle competenze e invece nessuna Regione ha avanzato il problema, neppure l'Emilia-Romagna, che pure aveva aperto e vinto un ricorso sui punti contestati chiedendo l'immediata cancellazione della norma impugnata dall'ordinamento.

Prima tra tutte la Regione Toscana ha approvato già nel gennaio 2005 la legge regionale n. 5 con la quale si individuano le condizioni per la gestione del personale scolastico⁴⁰. Successivamente nel gennaio 2006, facendo seguito a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con sentenza 13/2004, la Regione Toscana ha varato il proprio Piano di Offerta Formativa integrato istruzione e formazione.

³⁹ Sentenza 13/2004, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, Pubblicazione in G. U. 21/01/2004, punto 4 del Considerato in diritto.

⁴⁰ L.R. n.5/2005 e modifiche al regolamento regionale 8 agosto 2003, n. 47/R "Regolamento di esecuzione della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)" in materia di procedure per la programmazione scolastica regionale. 12/01/2005 Bollettino Ufficiale della Regione Toscana – N. 3.

Parte II

La spesa per l'istruzione in Toscana

3

Costi pubblici e privati dell'istruzione in Toscana

Premessa

L'analisi svolta nei capitoli precedenti ha messo in luce il ruolo delle amministrazioni regionali nel funzionamento dei rispettivi sistemi di istruzione, evidenziando come nel corso dell'ultimo decennio tale ruolo si sia notevolmente ampliato a scapito di quello esercitato dallo Stato centrale.

La conoscenza del riparto delle competenze tra enti e istituzioni all'interno di un sistema di istruzione regionale spiega molto del suo funzionamento, un ulteriore importante elemento di conoscenza rispetto ad esso riguarda, tuttavia, l'aspetto finanziario. Quale è l'ammontare di risorse economiche necessarie al funzionamento dell'istruzione pubblica? In particolare, quanto costa l'istruzione pubblica in una regione come la Toscana?

L'interrogativo, di per sé cruciale per la comprensione del funzionamento di un comparto pubblico importante come quello dell'istruzione, appariva addirittura imprescindibile in un contesto quale quello profilatosi alla fine della scorsa legislatura, periodo in cui questo studio ha visto il suo avvio.

In quel momento, infatti, era stata approvata dai due rami del parlamento la riforma costituzionale del governo di centro-destra che, se implementata, avrebbe impresso una profonda modificazione all'assetto del sistema istruzione, con ricadute consistenti circa le competenze delle Regioni, dato che la potestà legislativa regionale da concorrente sarebbe divenuta esclusiva sia in materia di organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici, sia sulla definizione di una quota di programmi di interesse regionale.

Ad oggi, come sappiamo, quel progetto di *devolution* rimane lettera morta e il sistema di istruzione del nostro Paese resta quello delineato dalla riforma costituzionale del 2001.

Resta, ciò nondimeno, la crucialità della conoscenza degli aspetti finanziari legati al funzionamento del sistema di istruzione della nostra regione, che il presente lavoro tenta di approfondire.

Tale compito, tuttavia, non è risultato di facile realizzazione e ciò perché non esiste un sistema di contabilizzazione integrato dei dati di spesa per il comparto dell'istruzione non universitaria, a differenza di quello che avviene in sanità, dove la raccolta dei dati finanziari è sistematizzata, anche perché

funzionale al meccanismo delle compensazioni tra Asl per l'erogazione di servizi e prestazioni ai non residenti.

La ricostruzione della spesa per l'istruzione in Toscana ha comportato, quindi, la raccolta e la totalizzazione dei dati di spesa relativi allo Stato centrale, all'amministrazione regionale, a quelle provinciali e comunali, nonché alle istituzioni scolastiche della regione.

3.1 La raccolta delle informazioni

Il reperimento delle informazioni ha rappresentato la parte più complessa e sicuramente più lunga del lavoro di ricostruzione della spesa per l'istruzione pubblica nella nostra regione.

La mancanza di sistematicità nella raccolta dei dati di spesa a livello regionale ha comportato la richiesta degli stessi presso le singole amministrazioni provinciali, comunali e presso le istituzioni scolastiche pubbliche della regione. Da qui la realizzazione di un'apposita indagine⁴¹ rivolta a tali enti. Hanno costituito oggetto di rilevazione – oltre ad alcune informazioni generali sull'utenza coinvolta – i dati di bilancio per l'anno 2004 relativamente al sistema di istruzione per i cicli scolastici dalla scuola elementare alla secondaria di secondo grado, con riferimento a tutte le diverse voci di spesa esistenti (personale, manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, investimenti in edilizia scolastica, spese di funzionamento, supporto alla didattica, diritto allo studio, mensa e trasporto scolastici ecc.).

In particolare, alle amministrazioni provinciali è stato richiesto di compilare un questionario⁴² composto di due sezioni. La prima sezione è stata organizzata per reperire informazioni su tutte le spese e le relative entrate per l'istruzione per l'anno 2004. I dati di spesa, comprensivi dei costi della gestione diretta del servizio (es. nella manutenzione degli edifici scolastici: riscaldamento, assicurazione, utenze varie, personale, ecc.), dovevano essere tratti dai bilanci a consuntivo con riferimento agli impegni (nel caso della spesa) e agli accertamenti (nel caso delle entrate). In altri termini doveva valere il criterio della competenza e non quello della cassa. Sono state previste voci di classificazione predefinite (manutenzione ordinaria e straordinaria edifici scolastici, investimenti in edilizia, spese di funzionamento del sistema scolastico, sostegno alla didattica, obbligo formativo, inserimento fasce deboli – immigrati, nomadi, disabili); tuttavia allo scopo di rilevare tutte le informazioni di spesa relative all'istruzione si è data la possibilità di aggiungere voci ulteriori. Il totale delle spese indicate doveva fornire, pertanto, il complesso della spesa per l'istruzione dell'Amministrazione Provinciale.

La seconda sezione del questionario è stata invece pensata per suddividere i dati di spesa fra i tre cicli scolastici: elementare, media inferiore, media superiore. Pur sapendo che le Amministrazioni Provinciali hanno competenza di spesa solo con riferimento alla scuola media superiore, nel questionario sono stati inseriti anche i primi due cicli scolastici per contemplare i casi in cui le Province attuino interventi specifici anche a favore di tali cicli. Qualora gli interventi finanziati tramite la spesa provinciale fossero rivolti contemporaneamente a più cicli, si richiedeva che l'attribuzione del relativo valore di spesa dovesse essere effettuata tenendo conto del numero complessivo degli alunni.

⁴¹ Da qui in poi denominata Indagine sulla Spesa per l'Istruzione in Toscana – ISIT.

⁴² Allegato in appendice.

Anche ai comuni è stato sottoposto un questionario organizzato in due sezioni⁴³. Con la prima si sono raccolte informazioni su tutte le spese per l'istruzione per l'anno solare 2004. I dati dovevano essere tratti dai bilanci a consuntivo e riferirsi agli impegni. In altri termini, anche in questo caso doveva valere il criterio della competenza e non quello della cassa. Sono state previste voci di classificazione predefinite, che corrispondono a quelle dei certificati di bilancio delle amministrazioni comunali contenute nella Funzione 4 (Istruzione Pubblica), con riferimento a tutti i servizi, gli interventi e i capitoli, sia per la parte corrente che per la parte in conto capitale. Il totale delle spese indicate (correnti e in conto capitale) doveva fornire il complesso della spesa per l'istruzione dell'Amministrazione Comunale.

La seconda sezione è stata invece strutturata in modo da individuare le fonti di finanziamento della spesa per l'istruzione, vale a dire la composizione delle entrate che forniscono la copertura della spesa per l'istruzione – sia corrente che in conto capitale – distinte per origine: statale, regionale, provinciale, risorse proprie, contributi degli utenti, altro. Anche in questo caso i dati dovevano essere tratti dai bilanci a consuntivo (sempre per il 2004) e riferirsi agli accertamenti. Questa, per le amministrazioni comunali ha rappresentato la parte più complessa della rilevazione, dato che richiedeva non già la semplice estrazione dei dati dai certificati di bilancio, come per la prima parte, ma una vera e propria operazione di stima non immediatamente desumibile dai bilanci. In realtà proprio questa operazione ha costituito l'obiettivo specifico dell'indagine presso i comuni, dato che l'Irpet – in virtù di un accordo con la Regione Toscana – dispone dell'archivio dei Certificati di Conto Consuntivo delle Amministrazioni Comunali.

Per le scuole è stata predisposta una scheda⁴⁴ contenente informazioni relative alla tipologia di istituto scolastico e alla sua denominazione e localizzazione, nonché al numero complessivo di studenti iscritti a ciascun ciclo scolastico con riferimento all'anno scolastico 2003/2004. L'oggetto principale della rilevazione presso le scuole ha, tuttavia, interessato una tabella relativa al conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2004 (il cosiddetto modello H), di questo, per il settore entrate si chiedeva l'indicazione delle "Somme accertate" e per il settore spese delle "Somme impegnate".

È stato, infine, richiesto di compilare un box nel quale indicare (anche tramite un semplice esercizio di stima) la percentuale relativa ai contributi versati dagli studenti della scuola (per gite scolastiche, pagelle o altro...) sul totale della voce "Contributi da privati" presente tra le entrate.

La raccolta dati si è avvalsa di canali informatizzati. I documenti da compilare sono stati inviati tramite posta elettronica o fax – a seconda delle disponibilità degli enti – e sempre tramite tali canali sono stati raccolti in un secondo momento dalla segreteria organizzativa appositamente predisposta presso l'Irpet.

La fase della raccolta, partita nell'aprile 2005, è durata complessivamente circa quattordici mesi alla fine dei quali è stato possibile reperire dati per il complesso delle amministrazioni provinciali, per 282 comuni su 287 e per 544 scuole su 547.

Per quanto riguarda i cinque comuni⁴⁵ che non hanno aderito all'indagine, è

⁴³ Allegato in appendice.

⁴⁴ Allegata in appendice.

⁴⁵ Nonostante molteplici contatti i comuni di Foiano della Chiana, Montepulciano, Pienza, Siena e Monteverdi Marittimo non hanno inviato i dati richiesti.

stato comunque possibile reperire le informazioni relative alla prima parte del questionario – vale a dire quelle sui dati di spesa per l'istruzione – grazie all'archivio dei certificati di bilancio delle amministrazioni comunali prima citato. Per questi enti i dati della seconda parte – relativi alle fonti di finanziamento della spesa – sono stati ricostruiti classificando le amministrazioni comunali su base demografica⁴⁶ e imputando ai comuni mancanti i valori medi della classe di appartenenza.

Relativamente alle istituzioni scolastiche, due delle tre scuole di cui non sono pervenuti i bilanci non avevano l'obbligo di presentare gli stessi in quanto relativi a frazioni dell'anno scolastico inferiori a 6/12.

Per quanto riguarda i dati relativi alla Regione Toscana, questi ci sono stati forniti direttamente dall'amministrazione regionale. Per essi, inoltre, stime di controllo sono derivate dall'incrocio dei dati desumibili dai bilanci di Comuni, Province e amministrazioni scolastiche.

Il lungo e faticoso lavoro di reperimento dei dati finanziari ha quindi permesso – al prezzo di una non immediata disponibilità delle informazioni rispetto alla normale tempistica dell'attività di ricerca – di rappresentare pressoché l'intero universo delle istituzioni toscane titolari della spesa per l'istruzione pubblica nella nostra regione. Occorre far notare che anche le istituzioni private sono ben rappresentate nella ricerca, dato che queste risultano dai bilanci da noi analizzati quali soggetti che erogano fondi a vario titolo a istituzioni scolastiche, comuni e province, fondi che quindi sono utilizzati per il finanziamento della spesa per l'istruzione all'interno degli enti pubblici o delle scuole.

Il vero “pezzo” mancante della spesa per l'istruzione è quella parte della spesa delle famiglie finalizzata al mantenimento dei figli a scuola, aggiuntiva rispetto a quella relativa a gite, pagelle e altri contributi versati alla scuola – compresa nei bilanci delle istituzioni scolastiche – e rispetto ai servizi di mensa e trasporto scolastico organizzati dai comuni – compresa nei bilanci di questi enti tra le entrate da privati provenienti da tariffe. Stiamo parlando più in generale della spesa destinata all'acquisto dei libri e dell'equipaggiamento scolastico, nonché di quella relativa al trasporto (non precedentemente compreso) e a tutte le altre voci relative al mantenimento dello studente durante il periodo degli studi.

Benché di interesse, l'analisi di questa parte della spesa per l'istruzione appare difficilmente quantificabile, ma anche in certa misura non perfettamente allineata con gli obiettivi conoscitivi del nostro lavoro, dato che almeno parte di questa spesa mancante risulta fortemente influenzata, più che da ciò che un percorso di istruzione comporta, dal tenore di vita e dalle preferenze individuali di studenti e famiglie.

3.2 Il quadro di sintesi

La spesa complessiva per il mantenimento dell'istruzione pubblica in Toscana ammonta a circa 2 miliardi e 506 milioni di euro (Tab. 3,1).

I soggetti che concorrono al suo finanziamento sono, come detto, molteplici. Al netto dei trasferimenti di risorse tra enti, quasi l'80% della spesa viene

⁴⁶ Sono state considerate 9 classi di comuni con riferimento alla popolazione: fino a 1000 abitanti, da 1001 a 2000, da 2001 a 3000, da 3001 a 5000, da 5001 a 10000, da 10001 a 20000, da 20001 a 60000, da 60001 a 100000 e oltre 100000.

finanziata dallo Stato centrale, il 15,6% trova invece copertura tramite risorse comunali, il 3% circa proviene da finanziamenti provinciali, le istituzioni scolastiche garantiscono con risorse proprie il 2,3% della spesa e, infine, la Regione ne finanzia circa lo 0,5%.

Tabella 3.1. Spesa per l'istruzione pubblica in Toscana per fonti di finanziamento. Anno 2004

	Valori assoluti (euro)	Valori percentuali
Stato	1.970.213.000	78,6
Regione Toscana	13.484.308	0,5
Province	73.470.535	2,9
Comuni	391.762.015	15,6
Scuole	57.038.488	2,3
TOTALE	2.505.968.346	100,0

Fonte: dati ISIT e Ragioneria Generale dello Stato (2005)

Con riferimento alla distribuzione della spesa per funzione, la tabella 3.2 e il grafico 3.1 mostrano chiaramente come questa sia concentrata per circa l'80% nella spesa per il personale; tale spesa, a sua volta, risulta per il 96% sostenuta dallo Stato centrale.

Tabella 3.2. Spesa per l'istruzione pubblica in Toscana per fonti di finanziamento e funzione. Anno 2004 (Valori in euro)

	Stato	Regione	Province	Comuni	Scuole	Totale
Spese di manutenzione	8.104.822	0	48.888.979	97.350.319	0	154.344.120
Spese di funzionamento	39.080.387	0	11.404.385	61.345.795	57.038.488	168.869.055
Spese per il diritto allo studio	9.612.244	10.202.196	780.194	22.331.780	0	42.926.414
Spese per il sostegno alla didattica	30.255.175	3.282.112	12.396.977	126.277.966	0	172.212.230
Spese per il personale	1.883.160.371	0	0	84.456.155	0	1.967.616.526
TOTALE	1.970.213.000	13.484.308	73.470.535	391.762.015	57.038.488	2.505.968.346
	Valori percentuali					
Spese di manutenzione	5,3	0,0	31,7	63,1	0,0	100,0
Spese di funzionamento	23,1	0,0	6,8	36,3	33,8	100,0
Spese per il diritto allo studio	22,4	23,8	1,8	52,0	0,0	100,0
Spese per il sostegno alla didattica	17,6	1,9	7,2	73,3	0,0	100,0
Spese per il personale	95,7	0,0	0,0	4,3	0,0	100,0
TOTALE	78,6	0,5	2,9	15,6	2,3	100,0
	Valori percentuali					
Spese di manutenzione	0,4	0,0	66,5	24,8	0,0	6,2
Spese di funzionamento	2,0	0,0	15,5	15,7	100,0	6,7
Spese per il diritto allo studio	0,5	75,7	1,1	5,7	0,0	1,7
Spese per il sostegno alla didattica	1,5	24,3	16,9	32,2	0,0	6,9
Spese per il personale	95,6	0,0	0,0	21,6	0,0	78,5
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

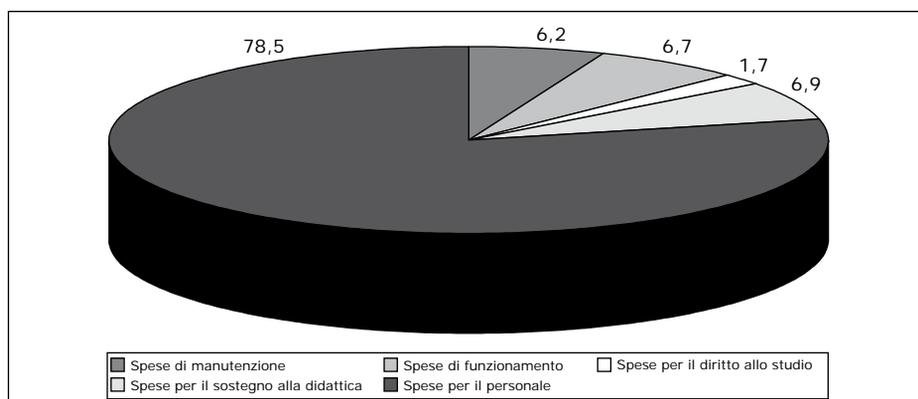
Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT e Ragioneria Generale dello Stato (2005)

Seguono poi con percentuali analoghe le spese per il sostegno alla didattica (6,9%), le spese di funzionamento (6,7%) e le spese di manutenzione (6,2%). Una quota residuale della spesa complessiva è infine destinata al diritto allo studio (1,7%).

L'articolazione di queste funzioni di spesa tra i diversi enti risulta alquanto variegata.

Le spese di sostegno alla didattica sono sostenute per i tre quarti circa dai Comuni (73%), seguono lo Stato (18% circa), le Province (7%) e infine la Regione (2% circa). Le spese di funzionamento sono invece più omogeneamente distribuite tra Comuni (36%) e scuole (34%), quindi dallo Stato (23%) e dalle Province (7%). I Comuni si fanno carico della quota maggioritaria delle spese di manutenzione (63%); una quota di tali spese pari al 32% viene inoltre finanziata dalle Province, infine lo Stato copre il 5% circa. Infine, la spesa per il diritto allo studio viene finanziata per il 52% da risorse comunali, per il 24% da risorse regionali e per un ulteriore 22% circa da risorse statali; le risorse forniscono meno del 2% della spesa per tale funzione.

Grafico 3.1. Distribuzione della spesa scolastica per funzione. Toscana. Anno 2004



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT e Ragioneria Generale dello Stato (2005)

L'analisi della spesa per ciclo scolastico, mostra come la scuola secondaria di secondo grado assorba la quota più grande pari a circa il 31%; seguono la scuola elementare (28% circa); la scuola media inferiore (20%) e la scuola materna (12%).

Infine, il 7,5% della spesa complessiva è destinata al finanziamento dei servizi di assistenza scolastica, quali ad esempio quelli per il trasporto e la mensa, che possono essere rivolti contemporaneamente a più cicli scolastici.

L'articolazione della spesa per enti mostra come la scuola materna sia finanziata per oltre il 70% da risorse statali; i Comuni forniscono il 23% circa delle risorse per il finanziamento di tale spesa; infine Regione (2,3%) e scuole (2,1%) contribuiscono per la parte residua.

La spesa per gli altri cicli scolastici è fornita per quasi il 90% dallo Stato e da percentuali attorno al 9% da Comuni (per elementare e media inferiore) e Province (per secondaria di secondo grado).

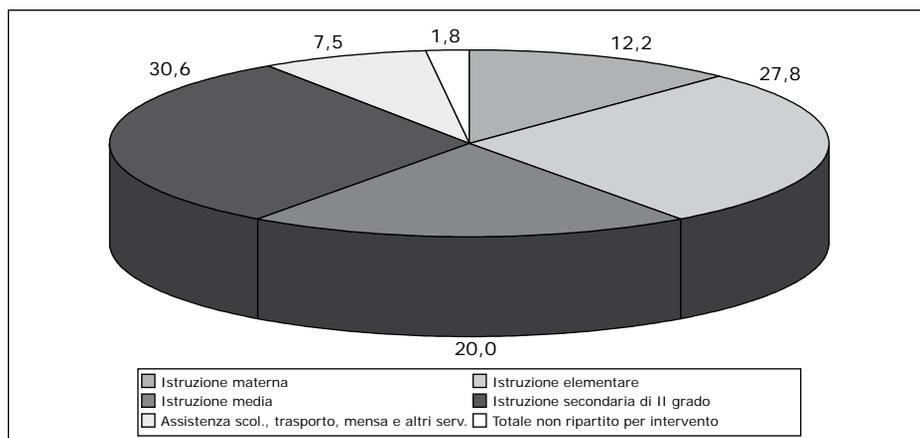
Questo dato risulta ovviamente condizionato fortemente dall'incidenza della spesa per il personale che, come abbiamo visto, risulta coperta essenzialmente da risorse statali.

I servizi di assistenza scolastica per il trasporto e la mensa sono invece coperti integralmente da risorse comunali.

Tabella 3.3. Spesa per l'istruzione pubblica in Toscana per fonti di finanziamento e ciclo. Anno 2004. (Valori in euro)

	Stato	Regione	Province	Comuni	Scuole	Totale
Valori assoluti						
Istruzione materna	221.035.966	6.935.940	0	72.029.790	6.389.692	306.391.389
Istruzione elementare	620.714.311	1.614.887	264.323	60.837.007	14.299.024	697.729.552
Istruzione media	445.649.941	1.614.887	465.497	44.976.494	9.485.104	502.191.923
Istruzione secondaria di II grado	662.672.840	3.318.593	72.740.716	0	26.864.667	765.596.816
Assistenza scol., trasporto, mensa e altri serv.	0	0	0	187.858.532	0	187.858.532
Totale non ripartito per intervento	20.139.941	0	0	26.060.192	0	46.200.133
TOTALE	1.970.213.000	13.484.308	73.470.535	391.762.015	57.038.488	2.505.968.346
Valori percentuali						
Istruzione materna	72,1	2,3	0,0	23,5	2,1	100,0
Istruzione elementare	89,0	0,2	0,0	8,7	2,0	100,0
Istruzione media	88,7	0,3	0,1	9,0	1,9	100,0
Istruzione secondaria di II grado	86,6	0,4	9,5	0,0	3,5	100,0
Assistenza scol., trasporto, mensa e altri serv.	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Totale non ripartito per intervento	43,6	0,0	0,0	56,4	0,0	100,0
TOTALE	78,6	0,5	2,9	15,6	2,3	100,0
Valori percentuali						
Istruzione materna	11,2	51,4	0,0	18,4	11,2	12,2
Istruzione elementare	31,5	12,0	0,4	15,5	25,1	27,8
Istruzione media	22,6	12,0	0,6	11,5	16,6	20,0
Istruzione secondaria di II grado	33,6	24,6	99,0	0,0	47,1	30,6
Assistenza scol., trasporto, mensa e altri serv.	0,0	0,0	0,0	48,0	0,0	7,5
Totale non ripartito per intervento	1,0	0,0	0,0	6,7	0,0	1,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT e Ragioneria Generale dello Stato (2005)

Grafico 3.2. Distribuzione della spesa scolastica per ciclo. Toscana. Anno 2004

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT e Ragioneria Generale dello Stato (2005)

3.3 La spesa pubblica di Comuni, Province e Regione

Riportiamo di seguito alcune tabelle dalle quali è possibile desumere il dettaglio della spesa per l'istruzione con riferimento – dove possibile – alla ripartizione per funzione e ciclo, sulla base delle indicazioni fornite dalle amministrazioni comunali, provinciali e dall'amministrazione regionale, al lordo dei trasferimenti tra enti.

Tabella 3.4. Spesa corrente dei comuni per l'istruzione pubblica per funzione e ciclo. Anno 2004

	Personale	Acquisto di beni di consumo e materie prime	Prestazione di servizi	Utilizzo di beni di terzi	Trasferimenti	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	Imposte e tasse	Oneri straordinari della gestione corrente	Ammortamenti di esercizio	Totale
Scuola materna	64,1	6,7	18,3	0,8	4,6	3,9	1,4	0,3	0,0	100,0
Istr. elementare	6,2	18,0	46,5	0,4	8,2	20,1	0,5	0,0	0,1	100,0
Istr. Media	0,1	15,2	52,3	2,1	8,4	21,6	0,2	0,1	0,1	100,0
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	25,8	15,7	48,4	0,2	8,1	0,7	0,9	0,1	0,0	100,0
TOTALE	28,8	14,3	43,1	0,5	7,5	4,7	0,9	0,2	0,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT

La tabella 3.4 mostra come la spesa corrente per l'istruzione pubblica nei Comuni è imputabile per il 43% alla prestazione di servizi, per il 29% circa al personale, per il 14% all'acquisto di beni di consumo e materie prime, per il 7,5% a trasferimenti. Le altre voci di parte corrente sono residuali.

Tabella 3.5. Spesa in conto capitale dei comuni per l'istruzione pubblica per funzione e ciclo. Anno 2004

	Acquisizioni di beni immobili	Espropri e servitu' onerose	Acquisto di beni spec. per realizzaz. in economia	Utilizzo di beni terzi per realizzaz. in economia	Acquisizione di beni immobili, macchine ed attrezz.	Incarichi Profess. esterni	Trasf. di capitale	Partecipaz. azionarie	Conferimenti di capitale	Concessioni di crediti e anticipazioni	Totale
Scuola materna	80,8	4,2	6,9	1,7	4,1	1,5	0,0	0,0	0,0	0,8	100,0
Istr. elementare	83,1	0,3	7,7	1,5	4,7	1,2	0,1	0,0	0,0	1,3	100,0
Istr. Media	86,3	1,4	5,9	1,6	2,2	1,2	1,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	57,8	0,0	0,2	0,6	41,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	100,0
Totale	80,7	1,6	6,1	1,5	7,8	1,2	0,4	0,0	0,0	0,6	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT

La tabella 3.5 mostra come la spesa in conto capitale per l'istruzione pubblica nei Comuni è concentrata per oltre l'80% nelle acquisizioni di beni immobili; una percentuale pari all'8% circa è dovuta all'acquisto di macchine e attrezzature, un'ulteriore quota pari al 6% è riferita all'acquisto di beni per realizzazioni in economia; le altre voci hanno carattere residuale.

Tabella 3.6. Spesa delle province per l'istruzione pubblica per funzione e natura. Anno 2004

	Parte corrente	Parte capitale	Totale
Manutenzione ordinaria edifici scolastici	18,9	1,5	9,8
Manutenzione straordinaria edifici scolastici	15,1	63,3	40,2
Investimenti in edilizia	1,3	31,3	16,9
Spese di Funzionamento del sistema scolastico	28,5	3,0	15,2
Sostegno alla didattica	8,8	0,9	4,7
Obbligo formativo (compresa attività di sperimentazione)	24,7	0,0	11,8
Diritto allo Studio e Inserimento fasce deboli	2,7	0,0	1,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT

La spesa corrente delle Province interessa per il 28% il funzionamento del sistema scolastico, per il 25% circa gli interventi per l'obbligo formativo, per il 19% la manutenzione ordinaria degli edifici scolastici e per il 15% quella straordinaria; il 9% circa è invece destinato al sostegno alla didattica e meno del 3% al diritto allo studio.

La spesa in conto capitale è, invece, logicamente destinata alla manutenzione straordinaria degli edifici scolastici e agli investimenti in edilizia.

Tabella 3.7. Spesa della regione per l'istruzione pubblica per funzione e ciclo. Anno 2004

	Diritto allo studio	Obbligo formativo	Altro	Totale
Istruzione materna	23,3	0,0	76,7	100,0
Istruzione elementare	100,0	0,0	0,0	100,0
Istruzione media	100,0	0,0	0,0	100,0
Istruzione secondaria di II grado	39,4	60,6	0,0	100,0
TOTALE	55,7	29,8	14,5	100,0

Fonte: Regione Toscana

La maggioranza della spesa regionale per l'istruzione (56% circa) è destinata al diritto allo studio; un ulteriore 30% è relativo all'obbligo formativo e la restante quota è invece devoluta al funzionamento della scuola materna.

3.4 La spesa privata di enti e famiglie

In questo paragrafo riportiamo alcuni dati relativi alla spesa per l'istruzione sostenuta dai privati che, a vario titolo, hanno contribuito alla copertura della spesa complessiva.

I dati presentati si riferiscono alle risorse desumibili dai bilanci di Comuni, Province e scuole che sono inseriti nella sezione delle "entrate" e risultano

imputati a soggetti diversi dall'Ue, dallo Stato, dalla Regione, dalle Province e dai Comuni. Essi si riferiscono, quindi, alle somme erogate tramite tariffe dagli utenti dei servizi (come nel caso dei servizi di trasporto e mensa scolastici erogati dai Comuni), ma anche a quelle messe a disposizione dei vari enti pubblici da parte di banche, imprese o altri enti privati e che concorrono al finanziamento dell'istruzione.

Riguardo alle scuole, le risorse dei privati sono riferite sia a quelle delle famiglie degli studenti che contribuiscono al finanziamento di una quota della spesa scolastica (ad esempio, per le gite, le pagelle, l'acquisto di materiali, ecc.); sia a quelle di enti (imprese o banche) che contribuiscono volontariamente al finanziamento della scuola tramite donazioni e liberalità; sia, infine, a quelle di soggetti, individui ed enti, che domandano beni o servizi direttamente venduti dalle scuole e che costituiscono veri e propri proventi derivanti da gestioni economiche (è questo il caso di alcuni corsi extrascolastici, ma anche delle attività convittuali e di quelle rese dalle Aziende Agricole e dalle Aziende Speciali).

Tabella 3.8. Entrate dei comuni ^(a) provenienti da privati sulla spesa per l'istruzione pubblica per ciclo. Anno 2004.
(Valori in euro)

	Contributo degli utenti	Donazioni da banche	Contributi per prodotti lattiero caseari	Altro	Totale entrate da privati	Totale entrate
Valori assoluti						
Scuola materna	3.244.400	2.533.341	0	0	5.777.741	76.696.745
Scuola elementare	2.079.175	1.969.055	0	8.400	4.056.630	64.778.758
Scuola Media Inf.	552.084	702.546	0	4.757	1.259.387	47.890.611
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	61.412.490	1.283.136	518.717	555.261	63.769.604	200.030.262
Totale non ripartito per intervento	6.228.563	10.000	10.600	14.270	6.263.434	27.748.684
Totale entrate	73.516.712	6.498.078	529.317	582.688	81.126.795	417.145.060
Valori percentuali						
Scuola materna	4,2	3,3	0,0	0,0	7,5	100,0
Istr. elementare	3,2	3,0	0,0	0,0	6,3	100,0
Istr. Media	1,2	1,5	0,0	0,0	2,6	100,0
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	30,7	0,6	0,3	0,3	31,9	100,0
Totale non ripartito per intervento	22,4	0,0	0,0	0,1	22,6	100,0
Totale entrate	17,6	1,6	0,1	0,1	19,4	100,0

Note: ^(a) Le entrate sono al lordo dei trasferimenti ricevuti dai livelli di governo superiori.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT

Tabella 3.9. Entrate delle province ^(a) provenienti da privati sulla spesa per l'istruzione pubblica per funzione. Anno 2004.
(Valori in euro)

	Totale entrate da privati	Totale entrate complessive
Valori assoluti		
Manutenzione ordinaria edifici scolastici	1.383.760	7.991.751
Manutenzione straordinaria edifici scolastici	350.000	32.638.890
Investimenti in edilizia	0	13.732.970
Spese di Funzionamento del sistema scolastico	0	12.379.611
Sostegno alla didattica	2.000	3.799.594
Obbligo formativo (compresa attività di sperimentazione)	0	9.612.810
Inserimento fasce deboli (immigrati, nomadi, disabili)	25.250	1.054.628
TOTALE	1.761.010	81.210.255
Valori percentuali		
Manutenzione ordinaria edifici scolastici	17,3	100,0
Manutenzione straordinaria edifici scolastici	1,1	100,0
Investimenti in edilizia	0,0	0,0
Spese di Funzionamento del sistema scolastico	0,0	0,0
Sostegno alla didattica	0,1	100,0
Obbligo formativo (compresa attività di sperimentazione)	0,0	0,0
Inserimento fasce deboli (immigrati, nomadi, disabili)	2,4	100,0
TOTALE	2,2	100,0

Note: ^(a) Le entrate sono al lordo dei trasferimenti ricevuti dai livelli di governo superiori.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT

Tabella 3.10. Entrate ^(a) delle scuole provenienti da privati per tipo di scuola ^(b). Anno 2004.
(Valori in euro)

	Scuole superiori		Scuole non superiori		Totale	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Contributi da privati	25.450.684	21,5	14.515.763	10,9	39.966.447	15,9
Gestioni economiche	1.861.367	1,6	13.039	0,0	1.874.406	0,7
Azienda agraria	363.731	0,3	-	0,0	363.731	0,1
Azienda speciale	-	0,0	-	0,0	-	0,0
Attività per conto terzi	547.625	0,5	5.067	0,0	552.692	0,2
Attività convittuale	950.010	0,8	7.972	0,0	957.982	0,4
Totale entrate da privati	27.312.051	23,1	14528802.3	11,0	41.840.853	16,7
Totale Entrate	118.121.196	100,0	132.671.208	100,0	250.792.404	100,0

Note: ^(a) Le entrate sono al lordo dei trasferimenti ricevuti dagli enti pubblici e dallo Stato. ^(b) È stato possibile considerare separatamente soltanto le scuole superiori, data la forte incidenza tra gli istituti scolastici delle direzioni didattiche (comprendenti scuole materna ed elementari) e degli istituti comprensivi (comprendenti scuola materne, elementari e medie inferiori), che presentano bilanci indistinti per i diversi cicli.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT

Tabella 3.11. Entrate ^(a) delle scuole provenienti dagli studenti per tipo di scuola ^(b). Anno 2004.
(Valori in euro)

	Valori assoluti	Percentuale su Contributi da privati	Percentuale sul Totale Entrate
Scuole superiori	20.948.191	82,3	17,7
Scuole non superiori	11.864.682	81,7	8,9
Totale scuole	32.812.872	82,1	13,1

Note: ^(a) Le entrate sono al lordo dei trasferimenti ricevuti dagli enti pubblici e dallo Stato. ^(b) È stato possibile considerare separatamente soltanto le scuole superiori, data la forte incidenza tra gli istituti scolastici delle direzioni didattiche (comprendenti scuole materna ed elementari) e degli istituti comprensivi (comprendenti scuola materna, elementari e medie inferiori), che presentano bilanci indistinti per i diversi cicli.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISIT

Appendice

Si allegano nelle pagine seguenti gli schemi dei documenti di rilevazione inviati alle amministrazioni provinciali, alle amministrazioni comunali e alle istituzioni scolastiche per la rilevazione dei dati finanziari.

Documento di rilevazione delle Province

SEZIONE 1 – PROVINCE IL QUADRO FINANZIARIO

Anno 2004. Impegni di spesa espressi in euro correnti

INTERVENTI	SPESA		ENTRATE ⁴⁷				
	PARTE CORRENTE	PARTE CAPITALE	STATO	REGIONE	RISORSE PROPRIE	CONTRIBUTI DEGLI UTENTI	ALTRO (specificare)
Manutenzione ordinaria edifici scolastici							
Manutenzione straordinaria edifici scolastici							
Investimenti in edilizia ⁴⁸							
Spese di Funzionamento del sistema scolastico							
Sostegno alla didattica ⁴⁹							
Obbligo formativo (compresa attività di sperimentazione)							
Inserimento fasce deboli (immigrati, nomadi, disabili)							
Altro (specificare)							
TOTALE							

⁴⁷ L'indicazione delle entrate può essere fatta anche in termini percentuali: fatto 100 il totale della spesa relativa ad uno specifico intervento, X% deriva da risorse statali, Y% regionali, Z% proprie, ecc.

⁴⁸ Questa voce di spesa si riferisce soltanto alla costruzione di nuove scuole; gli interventi strutturali che possano configurare un investimento su edifici già esistenti devono essere inseriti nella precedente voce "Manutenzione straordinaria edifici scolastici".

⁴⁹ In questa voce devono essere inseriti tutti i progetti educativi realizzati per le scuole non compresi nelle voci "Obbligo formativo", "Inserimento fasce deboli" ed eventualmente "Altro", come ad esempio quelli per la lotta alla dispersione scolastica, quelli di alternanza scuola-lavoro, ecc.

SEZIONE 2 - PROVINCE RIPARTIZIONE DELLE SPESE PER L'ISTRUZIONE

Anno 2004. La spesa scolastica distinta per ciclo

TIPO DI SCUOLA	SPESA TOTALE (€) (A)	% DELLE SPESE	NUMERO DI ISCRITTI (B)	SPESA PER STUDENTE (A/B)
ELEMENTARE				
MEDIA INFERIORE				
MEDIA SUPERIORE				
TOTALE		100%		

Documento di rilevazione dei Comuni

SEZIONE 1: LA SPESA - COMUNI

FUNZIONE DI ISTRUZIONE PUBBLICA

TITOLO I – SPESE CORRENTI – Impegni (Euro) ANNO 2004

	Personale	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	Prestazione di servizi	Utilizzo di beni di terzi	Trasferimenti	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	Imposte e tasse	Oneri straordinari della gestione corrente	Ammortamenti di esercizio	Totale
Scuola materna										
Istr. elementare										
Istr. Media										
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi										

FUNZIONE DI ISTRUZIONE PUBBLICA

TITOLO II – SPESE IN CONTO CAPITALE – Impegni (Euro) ANNO 2004

	Acquisizione di beni immobili	Espropri e servitù onerose	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	Acquisizione di beni immobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	Incarichi professionali esterni	Trasferimenti di capitale	Partecipazioni azionarie	Conferimenti di capitale	Concessioni di crediti e anticipazioni	Totale
Scuola materna											
Istr. elementare											
Istr. Media											
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi											

SEZIONE 2: LE ENTRATE - COMUNI

LA COPERTURA DELLA SPESA CORRENTE

ENTRATE – Accertamenti (Euro) ANNO 2004

INTERVENTI	FONTI DI FINANZIAMENTO ⁵⁰					
	STATO	REGIONE	PROVINCIA	RISORSE PROPRIE	CONTRIBUTI DEGLI UTENTI	ALTRO (specificare)
Scuola materna						
Istr. elementare						
Istr. Media						
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi						
TOTALE						

⁵⁰ L'indicazione delle fonti di finanziamento può essere fatta anche in termini percentuali: fatto 100 il totale della spesa relativa ad uno specifica tipologia, X% deriva da risorse statali, Y% regionali, Z% proprie, ecc. Se non risulta possibile fornire le fonti di finanziamento per la spesa distinta per tipologia (scuola materna, istruzione elementare, istruzione media, assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi) indicare le fonti di finanziamento della spesa complessiva.

LA COPERTURA DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE

ENTRATE – Accertamenti (Euro) ANNO 2004

INTERVENTI	FONTI DI FINANZIAMENTO ⁵¹					
	STATO	REGIONE	PROVINCIA	RISORSE PROPRIE	CONTRIBUTI DEGLI UTENTI	ALTRO (specificare)
Scuola materna						
Istr. elementare						
Istr. Media						
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi						
TOTALE						

⁵¹ Vedi nota 50.

Documento di rilevazione delle Scuole

Barrare la casella corrispondente alla tipologia di istituto e indicare il n. di studenti iscritti per l'a.s. **2003/2004**:

- Direzione didattica** (n. studenti Scuola materna.... n. studenti Scuola Elementare....)
- Scuola Media** (n. studenti
- Istituto Comprensivo** (n. studenti Scuola materna.... n. studenti Scuola Elementare....
N. studenti Scuola Media
- Istituto Superiore** (n. studenti

Denominazione Istituto

Comune

Provincia

CONTO CONSUNTIVO: CONTO FINANZIARIO

ESERCIZIO FINANZIARIO 2004

Mod. H (art. 18 c.2)

ENTRATE

Aggr.	Voce	Somme accertate
		b
02	Finanziamenti dallo Stato	
	01 Dotazione ordinaria	
	02 Dotazione perequativa	
	03 Altri finanziamenti non vincolati	
	04 Altri finanziamenti vincolati	
03	Finanziamenti dalla Regione	
	01 Dotazione ordinaria	
	02 Dotazione perequativa	
	03 Altri finanziamenti non vincolati	
	04 Altri finanziamenti vincolati	
04	Finanziamenti da Enti locali o da altre istituzioni pubbliche	
	01 Unione Europea	
	02 Provincia non vincolati	
	03 Provincia vincolati	
	04 Comune non vincolati	
	05 Comune vincolati	
	06 Altre istituzioni	
05	Contributi da privati	
06	Gestioni economiche	
	01 Azienda agraria	
	02 Azienda speciale	
	03 Attività per conto terzi	
	04 Attività convittuale	
07	Altre entrate	
08	Mutui	
	Totale entrate	
	Disavanzo di competenza	
	Totale a pareggio	

Per la voce "Contributi da privati" indicare (anche tramite stima) la percentuale proveniente dagli studenti della scuola

— %

CONTO CONSUNTIVO: CONTO FINANZIARIO

ESERCIZIO FINANZIARIO 2004

Mod. H (art. 18 c.2)

SPESE

Voce		Somme impegnate
		b
A	Attività	
A01	Funzionamento amministrativo generale	
A02	Funzionamento didattico generale	
A03	Spese di personale	
A04	Spese d'investimento	
A05	Manutenzione edifici	
P	Progetti	
G	Gestioni economiche	
G01	Azienda agraria	
G02	Azienda speciale	
G03	Attività per conto terzi	
G04	Attività convittuale	
R	Fondo di riserva	
R99	Fondo di riserva	
	Totale spese	
	Avanzo di competenza	
	Totale a pareggio Tributi (ove applicabile)	

Si prega di compilare il modello H relativo alle spese, così come rappresentato nella tabella sopra riportata. Per quanto riguarda la voce "Progetti", non si richiede il dettaglio delle voci di spesa dei singoli progetti, ma la sola indicazione della voce di spesa aggregata P.

Aggiornamento normativo

Di seguito si elencano alcuni cambiamenti normativi intervenuti dopo la fine della redazione del lavoro, con effetti sui temi oggetto di studio.

Decreto Legislativo n. 76 del 15 aprile 2005 – “Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, a norma dell’articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53”.

Decreto Legislativo n. 77 del 15 aprile 2005 – “Definizione delle norme generali relative all’alternanza scuola-lavoro, a norma dell’articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53”.

Decreto legislativo n. 226 del 17 ottobre 2005 – Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53.

Decreto legislativo n. 227 del 17 ottobre 2005 – Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fine dell’accesso all’insegnamento, ai sensi dell’articolo n. 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

Direttiva Ministeriale sul ruolo e sui compiti degli Uffici Scolastici Provinciali,

Prot. n. 7551/FR 7 settembre 2006

Con la nota il Ministro dell’istruzione è intervenuto a modificare ed integrare i compiti dei Centri Servizi Amministrativi. A partire dalla nuova trasformazione del loro nome, Uffici Scolastici Provinciali, la riorganizzazione si articola in due tronconi. Il primo è rivolto ad azioni e funzioni di ricognizione, monitoraggio e raccolta dati su sicurezza, messa a norma degli edifici scolastici, edilizia scolastica, osservanza dell’obbligo scolastico; il secondo è rivolto all’azione di monitoraggio e supporto all’autonomia ed alla progettualità delle scuole a partire dalla programmazione dei Fondi strutturali europei, al coordinamento di iniziative sull’ integrazione scolastica dei diversamente abili, per consulenza formazione informazione e monitoraggio per lo sviluppo dell’autonomia didattica organizzativa e di ricerca delle scuole, promozione della partecipazione studentesca e confronto tra le consulte scolastiche, ricognizione delle azioni di supporto dell’offerta formativa sia per attività curriculari che extra curriculari, ricognizione e monitoraggio dello stato di assegnazione e di utilizzazione dei finanziamenti alle istituzioni scolastiche.

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 14 dicembre 2006

Approvazione del documento dal titolo:

“Attuazione del Titolo V della Costituzione per il settore istruzione – Master Plan delle azioni”.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 14 dicembre 2006 approva un documento che ha l’obiettivo di predisporre il piano delle azioni per l’attuazione del Titolo V della Costituzione.

In data 12 luglio 2006 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato un documento nel quale ha individuato, quali criteri fondamentali, che:

- 1) l’ambito territoriale di operatività costituisce elemento fondamentale per la delimitazione dell’ambito delle competenze nazionali e regionali previste dalla Costituzione;
- 2) la programmazione dell’offerta di istruzione e formazione e della rete scolastica e formativa deve trovare coerente realizzazione nella potestà regionale di allocazione delle risorse umane disponibili operata nell’ambito territoriale;
- 3) la gestione regionale del servizio scolastico e formativo deve avvenire nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e secondo criteri che ne garantiscono l’unitarietà.

Sulla base dei suddetti criteri, per ciò che riguarda la specifica dimensione della gestione organizzativa del personale della scuola, la Conferenza ritiene che possa essere assunta la seguente prospettiva:

- a) lo stato giuridico ed economico rimangono oggetto di contrattazione nazionale e decentrata;
- b) le procedure di assegnazione del personale nel territorio di competenza sono attuate dalle Regioni per ambiti provinciali;
- c) l’intero processo di trasferimento di competenze alle Regioni dovrà essere caratterizzato dalla valorizzazione delle relazioni sindacali.

Ai fini della predisposizione delle condizioni necessarie al processo di attuazione del Titolo V della Costituzione, contestualmente allo sviluppo del dialogo con le Regioni, lo Stato dovrebbe individuare all’interno dell’ordinamento vigente, quale garanzia dell’unitarietà del sistema educativo, le norme generali ed i principi fondamentali di riferimento per la legislazione concorrente in materia di istruzione, nonché i livelli essenziali delle prestazioni per l’istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva regionale.

Altro aspetto importante è garantire alle Regioni la piena copertura degli oneri connessi all’esercizio delle funzioni nuove.

Le Regioni, nell’esercizio delle nuove competenze, dovranno porsi l’obiettivo di dare attuazione alla prospettiva di sussidiarietà delineata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, riservando a se stesse le funzioni relative alla programmazione, al monitoraggio e alla valutazione ed attribuendo i compiti di gestione ai livelli territoriali più prossimi all’utenza, nel rispetto e nella valorizzazione dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)

All’art. 1, comma 611 la legge dispone l’istituzione dell’Agenzia nazionale per

lo sviluppo dell'autonomia scolastica, definendone le funzioni e l'articolazione della struttura a livello centrale con sede a Firenze, e a livello periferico in "nuclei" allocati presso gli Uffici scolastici regionali. Contestualmente all'istituzione dell'Agenzia, la stessa legge, al successivo comma 612 dispone la soppressione dell'Istituto nazionale di documentazione per la ricerca educativa (INDIRE) e degli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE), demandando alla predetta Agenzia le funzioni ed i compiti attualmente svolti dagli stessi Enti.

All'art. 1, comma 622 si stabilisce che l'istruzione viene impartita obbligatoriamente per una durata di almeno dieci anni ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni. Resta fermo il regime di gratuità ai sensi degli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.

Decreto Legge 31 gennaio 2007, n. 7

Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese (GU n. 26 del 1-2-2007).

Nell'ambito del decreto legge si prevede: il riconoscimento delle stesse agevolazioni fiscali previste per le donazioni fatte alle Fondazioni anche a chi faccia donazioni in favore delle istituzioni scolastiche, finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa. Gli sgravi sono previsti per tutte le donazioni effettuate da persone fisiche, imprese e mondo dell'associazionismo no profit (Onlus). Per questo si prevede anche un'apposita integrazione delle disposizioni contenute nel testo unico delle imposte sui redditi. Questo sarà possibile già nella dichiarazione dei redditi 2008, con riferimento all'anno fiscale 2007.

Bibliografia

- Balboni E. (2003), "L'autonomia della scuola: un Viaggio appena iniziato", in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Giuffrè, Milano.
- Benadusi L., Consoli F. (2004), "La scuola italiana alla prova dell'autonomia", in Benadusi L., Consoli F., a cura di, *La governance della scuola*. Il Mulino, Bologna.
- Bottani N. (2002), *Insegnanti al timone? fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Il Mulino, Bologna.
- Caretti P. (2003), "Il ruolo della Regione in materia di istruzione scolastica e di istruzione e formazione professionale alla luce del nuovo testo del Titolo V della Costituzione: problemi interpretativi e prospettive", in P. Caretti, *Stato, Regioni, Enti Locali tra innovazione e continuità*, Giappichelli, Torino.
- Cassese S. (1990), "Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole", *Il Foro Italiano*.
- Cassese S. (1991), "La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale", *Foro Italiano*.
- Cassese S. (2002), "Il progetto Moratti diventa legge", *Istituto della Enciclopedia Italiana - Rivista Iter*, Convegno "Istruzione, un valore condiviso", Roma 10 dicembre, Università degli Studi La Sapienza, Roma.
- Castelli L. (2004), "Istruzione e regioni: la legislazione regionale dopo il titolo V", *Giornale di Diritto Amministrativo*, vol. 10, fascicolo 8.
- Corte dei Conti (2004), *Stato di attuazione della riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riguardo alle strutture decentrate (Uffici scolastici regionali e Centri servizi amministrativi a livello provinciale)*, settembre.
- Griglio E. (2003), "L'autonomia scolastica e i controlli di bilancio delle ragionerie provinciali dello Stato", www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- Milazzo P. (2002), "Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V", *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli.
- Milazzo P. (2004), "La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e raffina il principio di continuità", *Le Regioni*.
- Moratti L. (2002), "Miur: Bilancio 2002. Le strategie e gli obiettivi per il prossimo biennio", *Autonomia scolastica*, Dicembre.
- Pajno A. (2002), "Autonomia delle scuole e riforme istituzionali", in *Osservatorio sulla Scuola dell'autonomia, Rapporto sulla Scuola dell'Autonomia 2002*, Armando, Roma.
- Pajno A. (1998), "Commento sub articolo 135", in Falcon G., a cura di, *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna.
- Pajno A., Torchia L. (2000) (a cura di) *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del consiglio e dei ministeri*, Il Mulino, Bologna.

- Ragazzini D. (1990), "L'amministrazione della scuola", in Cives G., a cura di, *La scuola italiana dall'Unità ai giorni nostri*, La Nuova Italia, Firenze.
- Ragioneria Generale dello Stato (2005), *Rilevazione dei costi dello Stato*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- Romei P. (2002), "L'autonomia delle scuole: ragioni di un processo attuativo problematico", *Amministrare*.
- Saitta F. (2004), "L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?", *Le istituzioni del Federalismo*, n. 4.
- Sandulli A. (2003), *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna.
- Sandulli A. (2004), "Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte Costituzionale", *Le istituzioni del Federalismo*, n. 4.

Collana Formazione

Studi e ricerche

-  1. *La formazione dei gruppi dirigenti*
-  2. *Gli operatori e i luoghi della formazione*
-  3. *L'attività di Formazione Professionale. Rapporto 1997*
 - Volume 1: *Monitoraggio e Valutazione ex post*
 - Volume 2: *Rapporto provinciale*
-  4. *L'attività di Formazione Professionale. Rapporto 1998*
 - Volume 1: *Monitoraggio e Valutazione ex post*
 - Volume 2: *Rapporto provinciale*
-   5. *Programma Operativo Regione Toscana - Obiettivo 3 - 2000-2006*
 - Volume 1: *Rapporti annuali di esecuzione 2000-2001*
 - Volume 2: *Rapporto di valutazione 2001*
-   6. *I sistemi di qualità per gli organismi formativi. Regione Toscana*
-   7. *Programma Operativo Regione Toscana - Obiettivo 3 - 2000-2006*
 - Volume 1: *Rapporto annuale di esecuzione 2002*
 - Volume 2: *Rapporto di valutazione 2002*
 - Rapporto di valutazione intermedia*
-  8. *Programma Operativo Regione Toscana - Obiettivo 3 - 2000-2006*
Esiti occupazionali degli interventi formativi 2000-2001. Regione Toscana
-  9. *Disagio sociale e occupazionale in Toscana*
-  10. *Programma Operativo Regione Toscana Obiettivo 3 2000-2006*
 - 10.1. *Rapporto di esecuzione 2003*
 - 10.2. *Rapporto di valutazione 2003*
-  11. *Programma Operativo Regione Toscana Obiettivo 3 2000-2006*
 - 11.1. *Rapporto di esecuzione 2004*
 - 11.2. *Rapporto di valutazione 2004*
-  12. *Programma Operativo Regione Toscana Obiettivo 3 2000-2006.*
Rapporto di valutazione finale

Strumenti didattici e operativi

-  1. *Corso di tornitura a CNC*
-  2. *Seiduesei. Per la formazione sulla sicurezza sui luoghi di lavoro*
-  3. *A.C.E. – Assurance by Computer Edutainment.*
Un'avventura interattiva sul set della vendita
-  4. *CLIMA. Corso di Lingua Italiana Multimediale in Autoistruzione*
-  5. *ATELIER. Rappresentazione e promozione della professione sartoriale*
-  6. *SisteMA. Tecnologie e sistemi di monitoraggio ambientale*
-  7. *Introduzione al mondo assicurativo*
-  8. *Evoluzione F@D calzaturiero. La Fad nel settore calzaturiero*
-  9. *Progetto Alzheimer. Corso di formazione per operatori dell'assistenza ai malati di Alzheimer*
-  10. *Progetto Telok. I protocolli di Internet*
-  11. *Siderurgia ciclo integrale (voll. I-IV)*
-  12. *Tetra. Introduzione ai sistemi radar*
-  13. *Meteorologia applicata*
-  14.1 *Dalla fibra al tessuto: il controllo qualità*
-  14.2 *Il tessuto e la confezione: conoscersi per capirsi*
-  15. *Formazione a distanza per persone disabili*

Collana Educazione

Studi e ricerche

1. *Un'Italia minore. Famiglia, istruzione e tradizioni civiche in Valdelsa*, a cura di P. Ginsborg e F. Ramella
2. D. Ragazzini - P. Causarano - M.G. Boeri, *Rimuovere gli ostacoli. Politiche educative e culturali degli Enti locali dopo la regionalizzazione*
3. S. Cannoni - G. Tassinari, *La scuola e l'Ente locale per l'innovazione educativa*
4. *La condizione giovanile in Toscana. Un'indagine IARD per la Regione Toscana*, a cura di C. Buzzi
5. AA.VV., *Le "nuove tipologie" in Toscana*
6. *Comunità locale e prevenzione formativa: i CIAF della Toscana*, a cura di E. Catarsi e G. Faenzi
7. *Il diritto allo studio universitario. L'efficacia delle borse di studio*
8. *Dalla scuola all'università. Percorsi dell'istruzione in Toscana*
9. *Il sistema universitario. L'istruzione post-diploma in Toscana*
10. *L'educazione degli adulti. Rapporto sull'offerta educativa non formale in Toscana*
11. *Il diritto alla scuola. Politiche della Regione Toscana*
12. *Scelte e percorsi formativi delle studentesse. Regione Toscana*
13. *La qualità del sistema scolastico. Regione Toscana Rapporto 2001*
14. *L'educazione scientifica nelle scuole della Toscana. Atti del convegno 7 dicembre 2001*
15. *Verso una costituente toscana per la scuola. Atti del convegno 22 febbraio 2002*
16. *Educazione ambientale. Linee guida della Regione Toscana*
- 17.1 *All - Letteratismo e abilità per la vita. Rapporto indagine pilota*
- 17.2 *All - Letteratismo e abilità per la vita. I dati per regione: Campania, Piemonte, Toscana*
18. *Scelte di vita e cultura giovanile in Toscana. Seconda indagine IARD sulla condizione dei giovani*
19. F. Cambi, M. Piscitelli, *Argomentare attraverso i testi. Una frontiera della formazione logica per lo sviluppo delle abilità linguistiche*
20. *L'analisi dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore in Toscana*
21. *Curricoli europei a confronto*, a cura di F. Cambi, G. Bernardi, M. Viaggi
22. *Centri risorse educative e didattiche - Regione Toscana*
23. Fumagalli, Masotti, Melograni, Catarsi, Fortunati, Galardini, Rauch, *Servizi educativi per la prima infanzia. Guida alla progettazione - Regione Toscana*
24. *L'istruzione tecnica, professionale e artistica in Toscana - Regione Toscana*, a cura di Marusca Viaggi e Rino Picchi
25. *Rapporto sull'istruzione in Toscana A.S. 2003-2004 - Regione Toscana*, a cura di Gloria Bernardi e Laura Nuti
26. *L'esperienza dei circoli di studio in Toscana*, a cura di IRPET - Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana
27. *Guida ai servizi educativi per la prima infanzia - Regione Toscana*
28. *Educazione ambientale. Formazione professionale. Ecoturismo. Una moderna gestione dei parchi marini - Regione Toscana*
29. *Rapporto sull'istruzione in Toscana A.S. 2005*
30. *Scelte e percorsi formativi delle studentesse - Regione Toscana - Rapporto 2005*
31. *Analfabetismo e deprivazione culturale - Inabilità e incompetenze funzionali dei cittadini toscani*
32. *Il Sistema dell'istruzione in Toscana. Analisi della spesa e dell'organizzazione nella prospettiva della sua regionalizzazione*

Strumenti didattici e operativi

-  1. *Struttura di genere e società. Tempi sociali, lavoro e istruzione*
-  2. *ForMedia. Introduzione alla multimedialità*
-  3. *S. Tagliagambe, Nuovi Percorsi per l'obbligo formativo*
-  4. *Civiltà Guerra e Sterminio. Atti dei seminari di formazione per insegnanti*
-  5. *Figure della Memoria. Atti dei seminari di formazione per insegnanti - Firenze, 8 e 15 gennaio 2004 - Regione Toscana*
-  6. *60° anniversario della liberazione di Auschwitz. Lezioni di storia - Pisa, Firenze, Siena, 26 ottobre - 3 dicembre 2004*

Collana Lavoro

Studi e ricerche

-  1. *L'occupazione femminile. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  2. *Immigrazione e lavoro. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  3. *I lavori atipici. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  4. *Il lavoro minorile. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  5. *Il terzo settore. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  6. *Servizi per l'impiego. Regione Toscana Indagine 1999*
-  7. *Il lavoro in età avanzata. Regione Toscana Indagine 1999*
-  8. *L'evoluzione degli ammortizzatori sociali. Regione Toscana Indagine 1999*
-  9. *Categorie protette e soggetti del disagio sociale. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  10. *Il mercato del lavoro. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  11. *Qualità e condizioni di lavoro. Regione Toscana Rapporto 1999*
-  12. *I nuovi bacini occupazionali. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  13. *Il lavoro sommerso. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  14. *Dalla scuola al lavoro. Percorsi scolastici e sbocchi professionali dei diplomati delle scuole medie superiori*
-  15. *Politiche del lavoro e sviluppo locale. I Patti territoriali*
-  16. *La Regione Toscana in Europa. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  17. *La situazione sociale della Toscana. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  18. *L'editoria libraria. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  19. *Le iniziative locali per l'occupazione. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  20. *Le donne tra famiglia e lavoro. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  21. *La ricerca scientifica e tecnologica. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  22. *Il settore lapideo. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  23. *Liberalizzazione dei mercati, privatizzazioni e lavoro. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  24. *Il costo del lavoro. Salari, tecnologia e capitale umano nella Regione Toscana*
-  25. *Information and Communication Technologies. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  26. *I canali della domanda e dell'offerta. Regione Toscana Rapporto 2000*
-  27. *L'occupazione femminile. Regione Toscana Rapporto 2001*
-  28. *Il mercato del lavoro. Regione Toscana Rapporto 2001*
-  29. *Pari Opportunità. Rapporti delle imprese medio-grandi toscane. Biennio 1998-1999*
-  30. *I lavori atipici. Regione Toscana Rapporto 2001*
-  31. *La situazione sociale della Toscana. Secondo Rapporto Censis*
-  32. *L'offerta di lavoro giovanile in Toscana. Rapporto finale - Settembre 2002*
-  33. *L'occupazione femminile. Regione Toscana, Rapporto 2002*
-  34. *I lavori atipici. Regione Toscana, Rapporto 2002*
-  35. *Nuove forme di flessibilità nelle imprese toscane. Regione Toscana, Rapporto 2002*
-  36. *Il terziario e le relazioni intersettoriali in Toscana. Regione Toscana, Rapporto 2002*
-  37. *Professioni medio-alte e reti sociali in Toscana*
-  38. *Il sistema bancario in Toscana. Struttura, tecnologia e domanda di lavoro*

- 39. *Il mercato del lavoro. Regione Toscana, Rapporto 2002*
- 40. *Indagine conoscitiva sulla domanda di lavoro nelle imprese agricole toscane. Settembre 2003*
- 41. *Il lavoro interinale in Italia. Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile? A. Ichino, F. Mealli, T. Nannicini*
- 42. *Carriere femminili con tempi maschili. Uno studio sulle imprese multimediali e sulla nuova realtà delle ferrovie, a cura di Alessandra Pescarolo*
- 43. *Società toscana e immigrazione: un rapporto ineludibile, a cura di F. Giovani, A. Valzania*
- 44. *Il mercato del lavoro. Regione Toscana, Rapporto 2003*
- 45. *Lavoro e pari opportunità di genere. Proposta di sistema informativo per l'empowerment femminile. Regione Toscana*
- 46. *La struttura dimensionale delle imprese toscane. Regione Toscana*
- 47. *Le grandi imprese in Toscana fra leader locali e global player. Regione Toscana*
- 48. *Pari opportunità. Rapporti delle aziende medio-grandi toscane. Biennio 2000-2001. Regione Toscana*
- 49. *New Mutu@. Modello di struttura mutualistica e strumenti di accesso al credito per lavoratori atipici. Regione Toscana*
- 50. *I servizi alle imprese in Toscana: un settore in espansione. Regione Toscana*
- 51. *Le banche in Toscana. Tendenze evolutive e strategie di gestione delle risorse umane. Rapporto 2004 - Regione Toscana*
- 52. *L'occupazione femminile. Regione Toscana - Rapporto 2004*
- 53. *Pino Bertelli, La Toscana del lavoro - Regione Toscana, testi a cura di M. Lombardi*
- 54. *La situazione sociale della Toscana - Terzo Rapporto Censis. Regione Toscana*
- 55. *Pari opportunità. Rapporti delle aziende medio-grandi toscane. Biennio 2002-2003*
- 56. *Fabbisogni formativi del sistema produttivo toscano in relazione all'offerta di istruzione secondaria superiore. Regione Toscana, Rapporto 2004*
- 57. *L'archivio IDOL: un modello di analisi*
- 58. *Lavori atipici. Regione Toscana, Rapporto 2004*
- 59. *La dinamica delle vertenze contrattuali in Toscana*
- 60. *Il mercato del lavoro. Regione Toscana, Rapporto Anno 2004 - I Semestre 2005*
- 61. *La fabbrica dell'integrazione. Immigrati e industria diffusa in Toscana*
- 62. *Le dinamiche evolutive del settore chimico e farmaceutico toscano*
- 63. *L'occupazione femminile. Regione Toscana - Rapporto 2005*
- 64. *Il settore meccanico in Toscana. Imprese leader e sistema di subfornitura*
- 65. *L'impresa familiare funziona ancora? Realtà e limiti del caso toscano*
- 66. *Competitività e inclusione nel mercato del lavoro. La regolazione locale della flessibilità in Toscana, Catalogna, Wallonia e Zuidoost-Holland*

Strumenti didattici e operativi

- 1. *Centri per l'impiego della Regione Toscana*

Approfondimenti

- 1. *Lifelong learning: il modello toscano. Tomo I e II - Regione Toscana*
- 2. *Lifelong learning in Toscana 2000-2003 - Regione Toscana*
- 3. *Il capitale umano per lo sviluppo. La Toscana per il capitale umano - La programmazione 2006-2010. Istruzione, educazione, formazione, lavoro e ricerca*