

## **Recenti aggiornamenti del sistema educativo di Istruzione e Formazione italiano**

### **1. La formazione iniziale degli insegnanti. Il regolamento: D.M. n. 249/10**

Dopo che la legge finanziaria 2008 aveva abrogato il DLgs 227/05 (Regolamento per la formazione iniziale degli insegnanti in attuazione della riforma Moratti), ripristinando i tradizionali concorsi che peraltro non sono mai stati indetti, il 31 gennaio 2011 è stato finalmente *pubblicato* in Gazzetta Ufficiale il DM 10-9-2010, recante il nuovo Regolamento sulla formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della primaria e della secondaria di primo e secondo grado. Esso conferma la scelta di affidare a percorsi di natura universitaria la preparazione all'abilitazione all'insegnamento in ogni livello del sistema di istruzione<sup>1</sup>. Anche se il Regolamento contiene le linee portanti della riforma, tuttavia l'attivazione e il monitoraggio di vari tasselli del nuovo ordinamento dipenderanno dall'approvazione di successivi decreti ministeriali.

Per la docenza nelle scuole dell'*infanzia* e in quella *primaria*, si richiede la frequenza di un corso di laurea magistrale a ciclo unico quinquennale, attivato presso le facoltà di scienze della formazione o presso altre facoltà autorizzate dal ministero, a cui potrà accedere solo un numero programmato di studenti sulla base di una prova di accesso; a questo proposito il totale dei posti annualmente disponibili viene fissato in relazione alla programmazione regionale degli organici e del conseguente fabbisogno di personale docente nelle scuole statali, maggiorato nel limite del 30% in relazione al fabbisogno dell'intero sistema nazionale di istruzione. I corsi di laurea magistrale sono istituiti dalle università subordinatamente al possesso di specifici requisiti che verranno fissati da un apposito decreto ministeriale e la loro creazione avviene con il concorso di una o più facoltà del medesimo ateneo o, sulla base di una convenzione, con il concorso delle facoltà di più università o in convenzione tra facoltà universitarie e istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica. Ad iniziare dal secondo anno è organizzato un tirocinio di 600 ore (24 crediti) che è parte integrante del corso e prevede una quota crescente di ore dal secondo al quinto anno. Inoltre, sono potenziate le competenze disciplinari e pedagogiche ed è introdotto uno specifico percorso laboratoriale per la lingua inglese e le nuove tecnologie. Al termine del quinquennio gli studenti ottengono un titolo che è abilitante per ambedue i tipi di scuola; il relativo esame comprende la discussione della tesi e della relazione finale di tirocinio davanti a una commissione

---

<sup>1</sup> Cfr. G. Malizia e C. Nanni, *La riforma continua. Università. Formazione Insegnanti, Federalismo*, in "Orientamenti Pedagogici", 58 (2011), n. 4 (in corso di pubblicazione).

accademica integrata da due docenti tutor e da un rappresentante dell'ufficio scolastico regionale (=USR).

La formazione degli insegnanti della scuola *secondaria* di primo e secondo grado richiede, anzitutto, la frequenza di un corso di laurea magistrale biennale, successivo al completamento di un primo ciclo universitario in una disciplina coerente con la futura docenza. Anche in questo caso, l'accesso è previsto a numero programmato e nei termini indicati sopra, l'istituzione dei corsi segue le norme che abbiamo appena ricordate e parte essenziale dei percorsi formativi è l'acquisizione di competenze di inglese, digitali e didattiche, per l'integrazione dei disabili. Dopo la laurea magistrale si dovrà seguire un tirocinio formativo attivo, abilitante, della durata di un anno e obbligatorio quanto alla frequenza: pertanto il percorso per l'insegnamento nella scuola secondaria è più lungo del precedente, occupando il tempo di sei anni.

Il *tirocinio* per l'insegnamento nella secondaria comprende 1.500 ore pari a 60 crediti di cui 1.025 (41 crediti) riguardano insegnamenti di scienze dell'educazione, didattiche disciplinari e laboratori pedagogico-didattici, mentre le rimanenti 475 ore (19 crediti) sono di tirocinio diretto o indiretto presso le scuole con la guida di un tutor. La gestione delle attività di tirocinio è affidata al consiglio di corso di tirocinio, composto da docenti e ricercatori del corso, tutor coordinatori, due dirigenti scolastici o coordinatori didattici nominati dall'USR, un rappresentante degli studenti. L'esame finale di abilitazione ha luogo di fronte a una commissione formata da tre docenti universitari del corso, due tutor o tutor coordinatori e un rappresentante dell'USR; esso comprende la valutazione dell'attività svolta, l'esposizione orale di un percorso didattico su un tema scelto dalla commissione, la discussione della relazione finale di tirocinio.

L'avvio dei nuovi percorsi è stabilito per l'anno accademico 2011-12, tranne che per la laurea magistrale della scuola secondaria di secondo grado in quanto, i riferimenti previsti a suo riguardo nel regolamento attraverso il rinvio a tabelle ministeriali da definire successivamente, sono stati soppressi dalla Corte dei Conti. Inoltre, a salvaguardia di coloro che sono in possesso (o che sono iscritti a percorsi di studio per ottenerli) di titoli attualmente previsti per l'accesso all'insegnamento, il testo prevede un'articolata serie di norme transitorie per regolare il periodo di passaggio al nuovo sistema di formazione iniziale dei docenti.

Il Regolamento costituisce senz'altro un documento *importante* in quanto mira a risolvere uno dei nodi problematici centrali e più discussi che si trascinava ormai da molti anni. Tuttavia, dopo la lunga attesa ci si sarebbe aspettati un testo più valido.

Certamente non si può negare la presenza di aspetti *positivi*. Il primo è già stato richiamato sopra: la fine di un percorso di riforma lungo e travagliato. Deve essere anche apprezzata la decisione di optare per la quinquennalizzazione della preparazione degli insegnanti della scuola dell'infanzia e della primaria: tra l'altro la scelta consentirà di evitare disparità di status e diseguglianze di carattere economico. Un terzo punto forte può essere identificato nell'unicità di tale formazione che dovrebbe rafforzare

l'identità della professione docente. In aggiunta, è positivo che il numero dei posti andrà definito, è vero sulla base delle programmazioni regionali, ma pur sempre in relazione al fabbisogno dell'intero sistema nazionale di istruzione e tenendo conto dell'offerta formativa degli atenei. Va pure apprezzata la scelta di assicurare uno spazio adeguato ai bisogni educativi speciali e agli studenti con disabilità

Se veniamo a considerare le *criticità*, ciò che colpisce anzitutto è il divario tra le competenze che dovrebbe possedere il futuro insegnante e la formazione che è prevista dal Regolamento.

Infatti, il curriculum sembra tutto giocato sulla dimensione disciplinare, mentre rimane totalmente in ombra l'acquisizione di competenze trasversali, soprattutto psico-pedagogiche. Anche il profilo socio-istituzionale dell'insegnante non convince, nel senso che la professionalità docente appare piuttosto indebolita. I tempi di attuazione sembrano molto dubbi, sebbene il ministro abbia promesso un avviamento rapido della riforma. Continua poi il grave errore di voler realizzare riforme così importanti a costo zero.

Un'ultima considerazione va riservata al fabbisogno di personale ben formato da parte della *scuola cattolica* e più in generale di quella *paritaria*. Ancora una volta dobbiamo registrare la conferma del monopolio statale, in quanto la libertà di scelta educativa e quella di istituzione scolastica rimangono mortificate. Ci auguriamo che la stessa osservazione sulla pervasività del monopolio statale non debba essere ripetuta a proposito dei formatori della IeFP.

## **2. La riforma universitaria in Italia. Problemi e prospettive**

Nel primo decennio del 2000 l'università italiana è stata raggiunta da diversi provvedimenti rivolti ad introdurre grandi cambiamenti nel nostro sistema di istruzione superiore. Gli interventi principali sono da una parte il regolamento del ministro Zecchino (1999) e il decreto ministeriale del ministro Moratti (2004), che hanno profondamente rinnovato l'impostazione didattica e dall'altra la legge da poco approvata da parte del Parlamento (23 dicembre 2010, n. 240) che ha dettato una nuova disciplina in merito alla gestione, all'assicurazione della qualità e della efficienza e al reclutamento del personale. È soprattutto su questi tre provvedimenti che si incentra il presente intervento. Al tempo stesso una prima sezione cercherà di delineare brevemente l'evoluzione del nostro sistema universitario dal dopoguerra a tutti gli anni '90 al fine di aiutare a capire le ragioni dei cambiamenti introdotti nel 1999. A modo di conclusione si procederà a una valutazione del cammino percorso nell'ultimo decennio.

### **1. Uno sguardo al passato recente**

Negli anni successivi al dopoguerra, nonostante i continui dibattiti e le numerose proposte, le politiche dell'istruzione superiore del nostro Paese non hanno intaccato in modo sostanziale la parte fondamentale della legislazione introdotta durante il periodo fascista (Galesi, 2005; Camozzi, 2005; Elevati e Lanzoni, 2004; Malizia e Nanni, 2010;

Pellerey, 2011). In altre parole non vengono affrontati in modo risolutivo i nodi problematici emergenti dalla riforma Gentile del 1923 e dai provvedimenti susseguenti degli anni '30 quali: l'adozione di un sistema decisionale e amministrativo centralizzato, la destinazione dell'università a una cerchia molto ristretta di privilegiati e la sua caratterizzazione "elitaristico antimodernista" nel senso che a motivo della deriva idealistica "l'offerta formativa si orienta esclusivamente a una concezione del sapere che considera la maggior parte delle discipline professionali meritevoli di un'attenzione secondaria" (Galesi, 2005, pp. 18-19).

Durante gli anni '60 e '70, che sono stati caratterizzati in Europa da una forte crescita economica e da una espansione a ritmi accelerati dell'istruzione superiore, gli altri Paesi del vecchio continente, pur raggiunti da logiche egualitarie, hanno tuttavia introdotto strutture parallele alle università con un ruolo professionalizzante. Nonostante le rivendicazioni studentesche del '68 rivolte ad ottenere un sistema non elitario, una riorganizzazione sostanziale delle strutture e una profonda trasformazione della didattica, caratterizzata da un'impostazione eccessivamente tradizionale, l'Italia è rimasta prigioniera di schemi omogeneizzanti che l'hanno portata a realizzare con la legge n. 910/69 la liberalizzazione degli accessi universitari, nel senso che l'università veniva aperta a studenti italiani e stranieri in possesso di un qualunque titolo di studio, e di conseguenza a sancire l'eliminazione solo formale delle differenze fra i diversi canali della secondaria superiore, mentre non furono prese in considerazione ipotesi di diversificazione dell'istruzione superiore. Inoltre, mentre molti degli altri Paesi dell'Unione Europea tendevano a ripensare i compiti dello Stato riguardo alle università nel senso di un progressivo decentramento dei poteri, l'Italia ha continuato per tutti gli anni '80 a conservare pressoché inalterata la caratterizzazione fortemente accentrata dell'istruzione superiore.

A partire dalla fine della decade '80 e soprattutto negli anni '90 anche il nostro Paese avvia un progetto complesso di riforma che attraverso il conferimento di una maggiore autonomia, finanziaria, amministrativa e didattica, alle università mirava alla realizzazione del loro ammodernamento. Le fasi fondamentali di questo itinerario possono essere identificate in tre provvedimenti normativi.

Il primo è dato dalla legge n. 168/89 con la quale viene istituito il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST). La creazione di uno specifico ministero e in particolare la definizione delle sue funzioni venivano a cambiare il ruolo determinante svolto fino a quel momento dallo Stato nei confronti degli atenei in quanto per la prima volta era attribuita a ciascuno di essi la facoltà e l'obbligo di formulare autonomamente i propri statuti e regolamenti.

La seconda tappa è costituita dalla legge n. 341/90 sulla riforma degli ordinamenti didattici universitari. In base a tale normativa i titoli rilasciati dalle università diventavano quattro perché alla laurea tradizionale, alle specializzazioni e al dottorato di ricerca si veniva ad aggiungere il diploma universitario (DU), noto anche come "laurea breve". Il relativo corso si doveva tenere nelle facoltà, cioè tra le varie formule era stata scelta una collocazione universitaria piuttosto che dare vita a un canale strutturalmente separato. La sua durata non poteva essere inferiore a due anni né superiore a tre. Il DU era finalizzato al raggiungimento dei livelli formativi specifici richiesti da determinate aree professionali mediante un programma di studi basato su

componenti di natura scientifica, culturale e metodologica: in altre parole si trattava di formare delle professionalità intermedie. Pertanto, il DU si distingueva dal corso di laurea per la durata e per il contenuto professionalizzante. In ogni caso, l'istituzione dei corsi di DU era lasciata all'autonomia decisionale di ogni singola università

La legge n. 341/90 poneva fine alla didattica esclusivamente cattedratica e avviava modifiche sostanziali sul piano metodologico. Ogni studente poteva inoltre contare su un professore che lo avrebbe aiutato non solo nell'orientamento iniziale, ma durante tutto il percorso formativo. Era prevista infatti l'introduzione sia del tutorato allo scopo di contribuire a rendere gli studenti attivamente partecipi del processo formativo e a rimuovere gli ostacoli a una proficua frequenza dei corsi, sia di attività di orientamento anche in collaborazione con la scuola secondaria superiore.

L'ultima tappa del percorso verso la riforma è costituita soprattutto dalla legge n. 127/97 che ha adottato misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. Veniva cambiato il sistema di finanziamento e di programmazione: in specie era introdotta la possibilità per ciascuna università di strutturare in autonomia i corsi di laurea e di diploma, definendo le discipline da insegnare e scegliendo i docenti. In aggiunta veniva creato l'Osservatorio nazionale per la valutazione del sistema universitario.

Prima di illustrare la riforma universitaria del 1999 è opportuno richiamare le principali patologie di cui soffriva l'università nel nostro paese alle soglie del XXI secolo in modo da rendersi conto più adeguatamente dei problemi che comportava il cambiamento e da valutare con più oggettività il cammino compiuto (Associazione TreeLLLe, 2003, pp.39-40). La percentuale dei laureati rispetto alla media degli immatricolati scendeva dal 62% del 1970 al 45% del 2000; il tasso degli abbandoni si collocava intorno al 60% dopo aver raggiunto il 70% negli anni '70; i fuori corso assommavano pressoché a uno su due iscritti (il 41% nel 2000 in paragone al 17% del 1970); la durata media effettiva degli studi era di 7/8 anni per la laurea e di 4 per il diploma per cui il ritardo medio rispetto alla durata regolare era di oltre tre anni, e l'età media in cui si conseguiva la laurea si situava a circa 27 anni; la percentuale degli studenti che nel 2000-01 ottenevano la laurea in corso era minima, il 4%, mentre nel caso del DU saliva al 37%, ma in ogni caso il dato globale era il 7%. In sintesi, le disfunzioni potevano essere identificate nell'elevata percentuale di studenti fuori corso, negli alti tassi di abbandono degli studi prima del conseguimento del titolo e nel numero di laureati estremamente basso in relazione agli iscritti. Inoltre, le cause a monte delle patologie che rendevano l'università italiana una delle meno produttive nell'UE andavano ricercate soprattutto nell'eccessiva rigidità curricolare, nell'assenza di collaborazione tra mondo universitario e mondo del lavoro, nella limitata diversificazione degli studi superiori, nello scarso orientamento e nelle disparità della preparazione iniziale.

Infine, un fattore molto importante che ha inciso sulle riforme recenti è costituito dal nuovo quadro di riferimento delle politiche per l'istruzione superiore che si è affermato ultimamente in Europa, incominciando dalla Dichiarazione di Bologna del 1999 che ha recepito domande e tendenze fondamentali con cui le nazioni del continente sono chiamate a confrontarsi congiuntamente nel loro stesso interesse (The Bologna Declaration..., 2000). La meta finale è di creare uno Spazio europeo dell'istruzione superiore allo scopo di rafforzare l'incidenza formativa dei sistemi nazionali e di

accrescere le opportunità di lavoro e la mobilità dei cittadini. Inoltre, il processo di convergenza si caratterizza per i seguenti obiettivi specifici:

- 1) adozione di un sistema di diplomi facilmente leggibili e comparabili;
- 2) adozione di un sistema essenzialmente basato su due cicli;
- 3) introduzione di un sistema di unità capitalizzabili (crediti);
- 4) promozione della mobilità;
- 5) promozione della cooperazione europea in materia di valutazione della qualità;
- 6) promozione di una dimensione europea dell'istruzione superiore;
- 7) acquisizione del sapere lungo tutta la vita;
- 8) istituti di istruzione superiore e studenti;
- 9) promozione dell'attrattività dello Spazio europeo dell'istruzione superiore;
- 10) studi di dottorato e sinergia entro lo Spazio europeo dell'istruzione superiore e lo Spazio europeo della ricerca.

Infine, la dimensione sociale dell'istruzione superiore deve essere concepita come una linea direttiva globale e trasversale (Comité Directeur de l'Enseignement supérieur et la Recherche, 2004, p. 23; Malizia e Nanni, 2010; Pellerey, 2011).

## **2. La riforma del 1999 e le successive modificazioni**

Il complesso disegno di riforma delle università italiana avviato nel 1989 ha raggiunto il culmine con il decreto ministeriale del 3 novembre del 1999, n. 509 dal titolo "Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei" (Galesi, 2005; Camozzi, 2005; Elevati e Lanzoni, 2004, Mastropasqua e Tigre, 2006; Malizia e Nanni, 2010; Pellerey, 2011).

Anzitutto, è opportuno richiamare le finalità della riforma quali emergono dal lungo cammino che è stato appena descritto. Esse si possono sintetizzare nelle seguenti mete:

- 1) diminuire i tempi per il conseguimento dei titoli, riducendo la consistenza degli abbandoni e abbassando l'età media di accesso del laureato al mondo del lavoro;
- 2) integrare conoscenze culturali e competenze professionali anche attraverso l'introduzione di esperienze pratiche e il ricorso ad un'offerta formativa interdisciplinare;
- 3) delineare un iter formativo distribuito su più livelli, mirato tra l'altro promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita;
- 4) facilitare la mobilità orizzontale e verticale degli studenti sia sul piano nazionale che su quello internazionale;
- 5) adeguare l'offerta formativa alle esigenze del contesto socio-economico e culturale (Camozi, 2005).

Una prima innovazione fondamentale introdotta dalla riforma va identificata nell'adozione del sistema dei crediti, ispirato al sistema europeo di trasferimento dei crediti (European Community Course Credit Transfer System, o ECTS) (Camozi, 2005; Elevati e Lanzoni, 2004). Tale strategia organizzativa dovrebbe favorire la mobilità degli studenti da un corso di studi ad un altro, da un ateneo ad un altro sia a livello nazionale che sul piano internazionale, ridurre i tempi per il perseguimento del

titolo di studio, prevedendo impegni di studio equilibrati, e stimolare la possibilità di rientro nei percorsi universitari in qualsiasi momento della vita, consentendo il riconoscimento delle attività lavorative. In concreto, il credito formativo universitario (Cfu) è “la misura del volume di lavoro di apprendimento, compreso lo studio individuale, richiesto ad uno studente” (art. 1, l del DM n. 509/99): esso tiene conto non solo dei contenuti dell’insegnamento, ma anche dell’impegno dell’allievo. Convenzionalmente un Cfu consiste in 25 ore di lavoro per studente e la frazione che va riservata allo studio personale o ad altre attività formative di tipo individuale non può essere inferiore alla metà dell’impegno orario appena ricordato.

Dal punto di vista dello studente l’impegno si articola in lavoro di didattica assistita e in lavoro individuale. Il primo tipo di attività formative, cioè di attività organizzate o previste allo scopo di garantire la formazione culturale e professionale degli allievi, consiste in lezioni, seminari, esercitazioni pratiche guidate, tutorato e orientamento, tirocini, attività di laboratorio, in particolare informatico e visite presso industrie o centri di ricerca. A sua volta il lavoro individuale comprende studio di testi, stesura di testi, tesine e tesi di laurea, elaborazione dei contenuti delle lezioni, esercitazioni e compiti scritti.

Se il credito misura il lavoro dello studente, il voto serve invece a valutare la qualità e l’esito del suo impegno (CamoZZi, 2005). Esso continua ad essere espresso in trentesimi, mentre per la prova finale il massimo è 110 e il minimo 66. Le modalità degli esami sono stabilite autonomamente da ciascuna università ed è possibile servirsi di prove orali o scritte o di giudizi di idoneità. L’elaborazione e la discussione di una tesi è stabilita solo per la laurea specialistica, mentre per la laurea triennale sono previsti elaborati o relazioni su un argomento.

Un altro cambiamento di importanza centrale nella riforma consiste nel riordino dei corsi di laurea che vengono raggruppati in classi omogenee: infatti, insieme con il sistema dei crediti rappresenta la base dell’autonomia universitaria (CamoZZi, 2005; Elevati e Lanzoni, 2004). Il concetto decisivo in questa trasformazione è quello di classe che costituisce un contenitore comprensivo dei corsi di studio tra loro sostanzialmente omogenei e che ne definisce a monte i tratti comuni vincolanti. Più in particolare, la classe identifica sul piano nazionale gli obiettivi formativi e gli sbocchi professionali, le attività formative e l’impegno, determinato in crediti, che viene esigito agli studenti. In pratica la classe serve per assicurare una certa congruenza tra i titoli di una stessa classe rilasciati da università diverse allo scopo di favorire la mobilità degli studenti e di garantire pari valore legale a corsi che hanno denominazioni e curricula diversi. L’organizzazione dei saperi presenti nelle classi costituisce una scelta culturale significativa e mai definitiva e sono soggetti a revisione ogni tre anni.

Ciascun corso è contraddistinto da obiettivi formativi qualificanti, propri della classe di appartenenza, e dagli obiettivi formativi specifici che ogni università precisa in relazione al proprio contesto di riferimento. La riforma ha anche definito sei tipi di attività formative: relative alla formazione di base; caratterizzanti la classe del corso; affini e integrative di quelle caratterizzanti con particolare riguardo alle culture di contesto e alla formazione interdisciplinare; autonomamente scelte dallo studente; relative alla preparazione della prova finale per il conseguimento del titolo di studio e, con riferimento alla laurea, alla verifica della conoscenza della lingua straniera; altre

attività formative non previste dalle categorie precedenti, volte ad acquisire ulteriori conoscenze linguistiche, abilità informatiche e telematiche, relazionali, o comunque utili per l'inserimento nel mondo del lavoro, oltre ad attività formative finalizzate ad agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del settore lavorativo cui il titolo di studio può dare accesso, tra cui, in particolare, i tirocini formativi e di orientamento (cfr. art. 10, 1 DM n. 509/99).

La riforma prevede quattro nuovi corsi di studi: di laurea, di laurea specialistica, i master di primo livello e quelli di secondo livello. L'istituzione di due livelli di laurea differenziati è il terzo caposaldo del rinnovamento che è in atto nei nostri atenei (Camozzi, 2005; Elevati e Lanzoni, 2004): attraverso la differenziazione della proposta post-diploma e in particolare mediante l'introduzione di un titolo universitario per tutti, spendibile nel mondo lavorativo, a conclusione di un triennio di studi, si mira ad aumentare il tasso di laureati che è uno dei più bassi di Europa e al tempo stesso a diminuire la loro età media che è una delle più elevate del nostro continente. La sostituzione dei corsi di laurea e di laurea specialistica ai vecchi corsi di diploma e di laurea non vuole essere un mutamento nominale, ma sostanziale, nel senso che vanno considerati come dei corsi di studio finora non previsti nelle nostre università.

I requisiti di ammissione ai corsi di laurea consistono nel diploma di scuola secondaria superiore o in un titolo estero idoneo e in un'adeguata preparazione iniziale. In vista dell'accertamento del secondo requisito i regolamenti didattici di ateneo definiscono le conoscenze richieste per l'accesso e possono prevedere, ove necessario, un momento di verifica preliminare da svolgersi prima dell'immatricolazione. Comunque, l'obiettivo dell'esame di valutazione delle conoscenze in ingresso non è la selezione degli studenti o la limitazione delle ammissioni, ma la finalità fondamentale consiste nell'orientamento degli iscritti verso studi adeguati alla loro formazione di base che pertanto aumenti le loro possibilità di terminare il percorso nei tempi previsti. Se il risultato della prova non è positivo, lo studente può iscriversi al corso di laurea prescelto (purché, come si vedrà subito, non sia a numero programmato), ma contrae un debito formativo, cioè dovrà soddisfare precisi obblighi, per colmare le lacune della sua preparazione, entro il termine del primo anno e, in certi casi, prima dell'inizio delle lezioni, con la guida di un tutor e con il sostegno di corsi o pre-corsi offerti dalle facoltà. Nei corsi a numero programmato, introdotti in applicazione di numerose direttive dell'UE, i test di ammissione presentano invece un carattere selettivo.

A parere del governo di centro-destra, che nel 2001 aveva sostituito l'esecutivo responsabile della riforma del 1999, le innovazioni avviate con il DM n. 509/99, anche se da poco introdotte, avevano già messo in evidenza alcune problematiche che era necessario superare. Pertanto, il 22 ottobre del 2004 il ministro Moratti provvedeva a emanare il DM n.270/2004 contenente modifiche al precedente decreto ministeriale del governo di centro-sinistra.

L'innovazione più significativa del 2004 consiste nell'introduzione della cosiddetta "Y" nel corso di laurea: tale modifica significa che dopo un primo anno comune diviene possibile una biforcazione dei percorsi, uno più professionalizzante e l'altro rivolto a creare le basi per la specializzazione degli ultimi due anni; anche nel primo caso bisogna assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali e almeno 60 crediti di attività formative di base e

caratterizzanti dovranno essere comuni ai due itinerari. Il modello a “Y” facilita maggiormente la interdisciplinarietà dei percorsi di formazione, diluendo i vincoli connessi alle classi di laurea nel passaggio da un livello all’altro: di conseguenza, viene avviata la revisione delle classi di laurea. A sua volta, la laurea specialistica assume la nuova denominazione di laurea magistrale; invece, nessuna modifica di rilievo è prevista per i master di primo e secondo livello e per il dottorato di ricerca. Allo scopo, poi, di rafforzare la spendibilità in Europa e sul lavoro dei nuovi titoli, viene stabilito che contestualmente alla laurea e alla laurea magistrale sia rilasciato il supplemento di diploma, destinato a documentare in modo particolareggiato, ma facilmente comprensibile, il percorso dello studente e ad assicurare ai curricula il massimo della trasparenza. Da ultimo, il numero dei crediti delle attività formative delle classi di laurea che sono vincolati per legge a livello nazionale è stato ridotto in misura rilevante allo scopo di assicurare alle università uno spazio più ampio di autonomia.

### **3. La riforma della gestione dell’università**

Lotta per eliminare gli sprechi e il nepotismo della parentopoli, fine della prassi dei rettori a vita, riaffermazione dell’autonomia delle università strettamente collegata all’attribuzione di una forte responsabilità finanziaria, scientifica e didattica, stop ai finanziamenti a pioggia e loro condizionamento alla qualità (nel senso che nel caso di cattive amministrazioni arriveranno meno soldi), governance in base a parametri di merito e di trasparenza: queste le “buone” intenzioni a cui mira la legge 30 dicembre 2010, n.240 (Benadusi e Pompili, 2010; Malizia, 2010; Malizia e Nanni, 2010; Moscati, 2010; Pellerey, 2011). Le perplessità nascono circa la possibilità concreta di realizzarle perché si teme che le risorse non siano adeguate e che le strategie adottate manchino di sufficiente efficacia. Preoccupazioni, inoltre, sono state avanzate circa il mantenimento del carattere pubblico del sistema universitario e riguardo alle prospettive reali di riuscire a valorizzare i giovani migliori per l’insegnamento e la ricerca, evitando la deriva della “fuga dei cervelli”. Ma ora è bene scendere ai particolari, adottando come schema di riferimento la tripartizione della legge.

Il rettore può restare in carica al massimo per sei anni con un solo mandato e sarà sfiduciabile. Viene introdotta una distinzione netta di compiti tra il senato e il consiglio di amministrazione che è un organismo di nuova istituzione: al primo spetta avanzare proposte di natura scientifica, mentre è il secondo ad essere responsabile delle assunzioni e delle spese. La composizione del consiglio di amministrazione prevede la presenza di almeno tre membri esterni su undici e il suo presidente potrà essere esterno. Agli studenti è riconosciuta una presenza qualificata negli organi di governo. Al posto del direttore amministrativo viene introdotta la figura di un direttore generale a cui sono affidate funzioni di grande rilevanza come a un vero e proprio manager dell’università. È prevista la creazione di un nucleo di valutazione a maggioranza esterna per assicurare una valutazione imparziale. A questo proposito, chi critica la riforma afferma che la previsione degli esterni soprattutto nel consiglio di amministrazione apre alla privatizzazione delle università, mentre chi la difende sostiene che questa innovazione permette un rapporto più stretto con il contesto e in particolare con il mondo del lavoro.

Un aspetto importante della riforma riguarda la riorganizzazione interna delle università: si dovrà procedere a una riduzione molto consistente delle facoltà che non potranno essere più di dodici per ateneo; pure i settori scientifico-disciplinari subiranno una notevole sforbiciata dagli attuali 370 alla metà anche perché per ognuno è prevista una consistenza minima di cinquanta ordinari e vanno inoltre combattuti i micro-settori che danneggiano la circolazione delle idee e assicurano un potere eccessivo a lobby ristrette. Alla semplificazione dell'organizzazione interna dovrebbero contribuire i dipartimenti che sono chiamati a svolgere compiti di ricerca, di insegnamento e di attività rivolte all'esterno: ciascuno di essi comprenderà un numero adeguato (non inferiore a trentacinque/quaranta) di professori e di ricercatori la cui internazionalizzazione andrà rafforzata e verranno assicurati coordinamento e razionalizzazione. Inoltre, è prevista l'opportunità di unire o federare università vicine allo scopo di accrescere la qualità della didattica e della ricerca e ridurre le spese.

Quanto alla gestione finanziaria, viene introdotta una contabilità economico-patrimoniale uniforme sulla base di parametri nazionali concordati tra i ministeri dell'istruzione e del tesoro e si richiede una maggiore trasparenza nei bilanci. Se le università si verranno a trovare in una situazione di dissesto finanziario, la tolleranza sarà "zero" nei loro confronti e in particolare verrà previsto il loro commissariamento.

Il trasferimento delle risorse dal ministero alle università è condizionato a criteri di qualità della ricerca e della didattica per cui sarà messa fine alla prassi degli interventi a pioggia. Tutti i corsi e le sedi staccate dovranno essere accreditati e, perciò, verificati da parte del ministero e l'efficienza dei risultati sarà valutata dall'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur).

Passando allo stato giuridico dei professori e ricercatori, per la prima volta viene fissato un parametro uniforme per l'impegno dei docenti a tempo pieno che relativamente all'insieme delle attività di insegnamento, di ricerca e di gestione è stabilito in 1500 ore annue di cui almeno 350 dedicate alla docenza e al servizio agli studenti. Inoltre, gli scatti di stipendio sono riservati ai professori che ottengono valutazioni positive riguardo alla ricerca. I ricercatori entrano in servizio con un contratto a tempo determinato che può durare fino ad otto anni. Alla fine di questo tempo o riescono a diventare professori associati oppure lasciano la carriera universitaria. La normativa è stata fortemente contestata dai ricercatori perché alimenta il precariato, mentre il governo l'ha difesa per ragioni di assicurare una università di qualità. Da ultimo, si intende assicurare la mobilità del personale tra gli atenei perché essa favorisce la creazione di un sistema moderno e dinamico.

Come condizione per l'accesso alle posizioni di professore associato e ordinario, viene abbandonato il precedente sistema secondo il quale erano direttamente le singole università a bandire i concorsi ed è introdotta l'abilitazione nazionale che viene conferita da una commissione nazionale sulla base di criteri di qualità. Successivamente i posti sono assegnati a seguito di procedure pubbliche di selezione bandite dalle singole università, cui potranno accedere solo gli abilitati. La finalità è quella di combattere il localismo, anche se a parere di alcuni il relativo rischio non si possa dire totalmente superato. Per evitare incompatibilità e conflitti di interesse legati alle parentele è stata prevista l'adozione di un codice etico, ma soprattutto è stato stabilito che per partecipare ai concorsi non si dovranno avere all'interno dell'ateneo parentele fino al quarto grado.

Naturalmente ciò non elimina la possibilità di accordi incrociati per collocare i protetti in altra sede.

La formazione e l'accesso di giovani studiosi alla carriera accademica vengono favoriti in varie maniere: revisione e semplificazione della struttura degli stipendi del personale accademico per evitare la penalizzazione dei docenti più giovani; revisione degli assegni di ricerca per introdurre maggiori tutele con la crescita delle somme; abolizione delle borse post-dottorali, sottopagate e senza diritti; nuova normativa sulla docenza a contratto; riforma del reclutamento.

In questa prospettiva vanno anche viste le misure per il diritto allo studio e gli aiuti agli studenti meritevoli. Il governo viene delegato a riformare la materia d'intesa con le regioni in modo da spostare il sostegno direttamente agli studenti e favorire l'accesso agli studi universitari e la mobilità. È anche prevista la creazione di un fondo nazionale per il merito al fine di erogare borse a prescindere dal reddito e di gestire su base uniforme con tassi bassissimi i prestiti di onore.

#### **4. Bilancio finale**

Con il regolamento del ministro Zecchino n. 509/1999 e il decreto del ministro Moratti n. 270/2004, che hanno profondamente rinnovato l'impostazione didattica, l'università italiana si è resa anzitutto più flessibile, prevedendo la laurea dopo tre anni e la laurea magistrale in seguito ad un ulteriore ciclo di due anni (Malizia e Nanni, 2010; Malizia e Nanni, 2004; Malizia, 2005 e 2007). Più importante ancora appare il fatto che il rinnovamento in corso contempra lo spostamento del baricentro del processo di insegnamento-apprendimento verso lo studente e verso il suo apprendimento, mentre si ridimensiona la centralità del ruolo docente e dell'insegnamento: lo scopo è di potenziare la qualità della didattica. A ciò contribuisce anche lo sviluppo di una valutazione efficace (Moscati, 2004; Azzone e Dente, 2004; vedi però in contrario per le facoltà umanistiche Beccaria, 2004). Nella medesima direzione va anche l'attribuzione di nuove funzioni al personale insegnante, in particolare la funzione dell'orientamento, del tutorato e della formazione integrativa degli studenti.

Un'altra innovazione significativa va identificata nell'assunzione da parte dell'università del ruolo di risorsa per il proprio territorio (Moscati, 2004; Associazione Treille, 2003). È una missione emergente che si sta aggiungendo a quelle tradizionali: quella della ricerca e produzione della conoscenza, quella della sua trasmissione e socializzazione, attraverso l'istruzione e la formazione, e quella della diffusione della cultura "alta". Il riferimento al territorio permette ulteriormente di trasformare il sapere in risorsa, trasferendolo al contesto di riferimento. L'università può diventare così un fattore decisivo per la crescita civile, economica e sociale della comunità; e al tempo stesso il territorio può rappresentare per l'università un punto di forza. Da questo ruolo dell'università seguono nuove responsabilità gestionali e sociali del corpo docente.

A ciò si aggiunge la tendenza verso una maggiore autonomia delle università (Moscati, 2004; Azzone e Dente, 2004; Quindici anni di riforme nell'Università italiana, 2005). L'autonomia rinvia a una differente organizzazione dei processi gestionali e decisionali degli atenei e richiede un maggiore senso di appartenenza del corpo docente. Lo scopo è

quello di fondare le singole istituzioni universitarie sulla comunità/comunicazione/collaborazione delle loro componenti basilari, professori e studenti (e sulle loro rispettive libertà di apprendimento/insegnamento), consentendo loro di elaborare e attuare orientamenti di politica culturale, formativa e scientifica che le qualificano e le rendano identificabili da parte delle categorie sociali interessate (promuovendo in tal modo rapporti con esse).

La riforma si è scontrata, tra l'altro, con l'autoreferenzialità del mondo universitario (Moscati, 2004). Ne sono venute opposizioni circa il ripensamento dei contenuti dei curricula in relazione alle nuove funzioni del primo e del secondo livello. C'è difficoltà a costruire percorsi formativi in rapporto ai profili lavorativi e alla possibilità di differenziare i vari iter a seconda delle esigenze degli allievi di continuare gli studi per ottenere la laurea magistrale oppure di passare subito nel mondo produttivo. «Le logiche spicchiole degli interessi disciplinari a livello di singole facoltà hanno favorito assemblaggi improbabili di insegnamenti in vista di figure professionali spesso fantasiose e/o del tutto sconosciute all'esperienza concreta o alla prevedibile evoluzione del mercato del lavoro» (Moscati, 2004, p. 474). A ciò va aggiunto che non sempre si è riusciti a impostare un vero processo di consultazione con i rappresentanti del sistema produttivo e delle istituzioni sul piano territoriale. Carenze si sono riscontrate anche nell'utilizzazione dei crediti e nella modularizzazione dei corsi per cui è mancato il coordinamento dei moduli in percorsi coerenti al loro interno. Il risultato è stato, spesso, piuttosto lo spezzettamento e la frantumazione.

Si è anche osservato che nonostante l'articolazione in due cicli l'università continua ad essere l'unica offerta per tutto il settore dell'istruzione terziaria (Associazione Treelle, 2003). È vero che da tempo è prevista l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e che recentemente è stata introdotta l'Istruzione Tecnica Superiore (ITS), ma ambedue stentano a decollare per il pregiudizio tradizionale nel nostro sistema educativo nei confronti del valore formativo del fare e della dimensione professionale.

Inoltre, l'autonomia non ha camminato sufficientemente, né si è arrivati veramente a una diversa governance capace tra l'altro di incentivare forme di cooperazione e di lavoro in équipe. Anche le innovazioni in tema di valutazione di sistema e di ateneo sono state parziali mentre – a parere di molti – andrebbero realizzate sino in fondo per accertarne la capacità di conseguire le mete volute (Moscati, 2004; Azzone e Dente, 2004; Quindici anni di riforme nell'Università italiana, 2005).

Nonostante le problematiche appena richiamate, la riforma sta incominciando a dare i primi risultati positivi, anche se il panorama continua a presentare molteplici ombre (Giannessi, 2006; Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Cnsvu, 2004; Consorzio universitario ALMA LAUREA, 2006; Censis, 2006). Una parte dei principali indicatori del cambiamento presenta dati incoraggianti: in sintesi l'università appare più reattiva nel rispondere alle domande del contesto sociale e si dimostra più attenta a cogliere i mutamenti in corso, nel vivo della realizzazione della riforma degli ordinamenti didattici. Gli atenei italiani evidenziano una, seppur timida, inversione di tendenza che li rende più vicini a quelli degli altri Paesi europei.

In conclusione si vorrebbe dire che certamente i segnali positivi non sono pochi, ma non sono neppure molti. Tuttavia sarebbe sbagliato ignorarli, non fosse altro che per

riceverne un incoraggiamento a continuare sulla strada intrapresa: che non sembra facile e senz'altro ad esito positivo.

Passando alla recente riforma gestionale introdotta dalla legge n. 240/2010, a livello minimale, non si può negare che la ragione che l'ha motivato principalmente, quella, cioè, di rimettere in corsa il sistema, abbia già trovato riscontro nella realtà (Benadusi e Pompili, 2010; Malizia, 2010; Moscati, 2010; Malizia e Nanni, 2011). Ad un livello più alto, ci sembra legittimo affermare anche che la riforma ridisegni veramente le università italiane sul piano della «governance».

Rimane comunque il problema delle risorse e soprattutto dello spirito con cui verranno usate: se con intendimenti solo individualistici ed efficientistici o in spirito di solidarietà e di equità (una parola che sembra mancare nella legge di riforma). Inoltre, le finalità di efficienza, trasparenza e merito sono rimesse in gran parte a norme future e la legge approvata non sempre fornisce indicazioni precise a riguardo.

Indubbiamente, un problema comune a tutte le riforme riguarda l'entità del consenso reale che essa è riuscita (o riesce) a conquistarsi fra le parti interessate (e a livello di pubblica opinione). Infatti, il cambiamento potrebbe essere avvertito come un disturbo o un impedimento da cui liberarsi al più presto possibile. Di conseguenza, i mutamenti potrebbero essere e restare a livello corticale. Da questo punto di vista, per la buona riuscita di una legge, come la n. 240/2010, occorrerebbe che tutti i protagonisti della vita universitaria cercassero di impegnarsi consapevolmente e attivamente, seppure criticamente, almeno per realizzare ciò che di valido è stato introdotto dalla legge (che non sembra poco); e, caso mai, rivedere ciò che alla prova dei fatti si manifestasse inadeguato o comunque migliorabile. Infatti, se la cultura formativa, sia come mentalità di fondo che come contenuti e prospettive, rimanesse la stessa del passato, tutte le proposte – anche le migliori – avanzate sulla carta, avrebbero ben poche possibilità di essere attuate o di permanere a lungo.

Ci si è pure chiesto se e in che misura la formula di «governance» adottata dalla legge n. 240/210 risponda alle caratteristiche del modello anglo-americano, oggi prevalente, fondato sul trinomio autonomia/valutazione/competizione (Benadusi e Pompili, 2010; Moscati, 2010). Secondo quest'ultimo il successo dell'università sul piano gestionale dipenderebbe da una strutturazione del sistema-università, in cui i suoi diversi livelli e ambiti istituzionali cercano di potenziare la loro efficacia mediante la competizione e il perseguimento di mete, stabilite dallo Stato. Questo sancisce il grado di raggiungimento delle mete e quindi di «premieria» e di penalizzazione dell'università sulla base di un sistema articolato di valutazioni. La validità della formula sarebbe da attribuire alla maggiore capacità di questo modello di rispondere ai bisogni formativi delle persone e della società. Gli studiosi citati ritengono che la formula italiana rimanga ancora ispirata principalmente alla tradizione centralista del nostro Paese, in quanto competenze importanti sul piano organizzativo e finanziario, come quella per esempio di utilizzare gli stipendi come mezzo di incentivazione o di disincentivazione di determinate prassi, non sono attribuite alle università, ma restano appannaggio del centro (in sostanza del ministero e della programmazione economica governativa).

È vero che lo spirito con cui il governo e la maggioranza hanno inteso confezionare la riforma era quello di porre fine alla tendenza delle università a una gestione poco corretta dell'autonomia, senza preoccuparsi degli effetti negativi in termini di spesa. Al

tempo stesso una parte degli autori, di cui sopra, riconoscono che «essendo il meccanismo della valutazione nazionale ancora in fase di allestimento, sarebbe oggi azzardato giocare tutto sulla verifica dei risultati e [che] sia ancora necessario porre una serie di vincoli e di controlli sugli input, sulle procedure e sui processi» (Benadusi e Pompili, 2010, pp. 203-204). In altre parole non è pensabile che, nella situazione attuale, il modello di «governance» possa consistere in un funzionamento completamente autonomo e concorrenziale del sistema universitario.

## Bibliografia

- Associazione Treelle (2003), Università italiana, università europea. Dati, proposte e questioni aperte, Quaderno n. 3, pp. 8-182.
- Azzone G. e B. Dente (2004), Dall'autonomia alla «governance». Il caso del Politecnico di Milano, «il Mulino», n. 3, pp. 479-488.
- Balloni A. et alii (a cura di) (2005), La riforma universitari nella società globale, Milano, FrancoAngeli.
- Benadusi L. e G. Pompili (2010), La riforma dell'università. Intervista ad Enrico Decleva, «Scuola Democratica», n. 1, pp. 192-216.
- Beccarla G. L. (a cura di) (2004), Tre più due uguale a zero, Milano, Garzanti.
- The Bologna Declaration on the European space for higher education (29 February 2000), sl, Confederation of the EU Rectors' Conferences and the Association of European Universities (CRE).
- Cammelli A. (a cura di) (2005a), La qualità del capitale umano dell'università in Europa e in Italia, Bologna, Il Mulino.
- Cammelli A. (a cura di) (2005b), La transizione dall'università al lavoro in Europa e in Italia, Bologna, Il Mulino.
- Camozzi A. (2005), La riforma universitaria, in A. Balloni et alii (a cura di), La riforma universitari nella società globale, Milano, FrancoAngeli, pp. 45-78.
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario del Miur. Cnvsu (29 luglio 2004), Alcune informazioni del quinto rapporto sullo stato del sistema universitario. Cartella stampa. In [http://www.cnvsu.it/\\_library/downloadfile.asp?id=11207](http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11207), 01.10.04.
- Comité Directeur de l'Enseignement Supérieur et la Recherche (CDESR) (21-22 septembre 2004), L'espace européen de l'enseignement supérieur: de Berlin à Bergen. Document de synthèse du Secrétariat, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Consorzio Interuniversitario ALMA LAUREA (a cura di) (2006), L'università in transizione: laureati vecchi e nuovi alla luce della riforma, Bologna, Il Mulino.
- Elevati C. e F. Lanzoni, 3+2= La nuova università, Milano, Alpha Test, 2004.
- Galesi D. (2005), L'università di fronte all'autonomia, in A. Balloni et alii (a cura di), La riforma universitari nella società globale, Milano, FrancoAngeli, pp.11-44.
- Giannessi F. (2006), La riforma universitaria: evoluzioni e effetti, in <http://www.cru.it/> (31.12.06).
- Lombardi Vallauri E. (2004), Riforma e (rovina) dell'università. Una verifica «in itinere», «il Mulino», n. 3, pp. 458-470.
- Malizia G. (2005), Le sollecitazioni della Riforma universitaria alla riconfigurazione delle Facoltà e degli Istituti teologici. Quali apporti significativi e utili?, «Itinerarium», vol. 13, n. 30, pp. 205-224.
- Malizia G. (2007), La riforma universitaria in Italia: problemi e prospettive, «Educación y Futuro», n. 16, pp. 59-84.
- Malizia G. (2011), La riforma «Gelmini» dell'università italiana. Ecco cosa dovrebbe cambiare, in «Notizie UPS», vol. 28, n. 10, pp. 38-39.
- Malizia G. (a cura di) (2004), Pedagogia e didattica universitaria dopo la riforma, «Orientamenti Pedagogici», vol. 51, n.5, pp. 749-956.
- Malizia G. e C. Nanni (2004), Una riforma in cammino. Quali prospettive per le scienze dell'educazione, «Orientamenti Pedagogici», vol. 51, n.5, pp. 925-948.
- Malizia G. e C. Nanni (2010), Il sistema educativo italiano di istruzione e di formazione, Roma, LAS.

Malizia G. e C. Nanni (2011), La riforma continua. Università. Formazione Insegnanti, Federalismo, «Orientamenti Pedagogici», vol. 58, (in corso di pubblicazione).  
Mastropasqua S. e R. Tigre (2006), Compendio di legislazione universitaria, Roma, Aracne, 2006.  
Moscati R. (2004), Insegnare dopo la riforma, «il Mulino», 2004, n. 3, pp. 471-478.  
Moscati R. (2010), Le trasformazioni dell'università italiana, «Scuola Democratica», n. 1, pp. 80-101.  
Pellerey M. (2011), Il sistema universitario italiano nel contesto europeo, Roma, LAS.  
Quindici anni di riforme nell'università italiana. Quali prospettive (2005), Pisa, Edizioni ETS.  
Zgaga P. (2003), Bologna process: Berlin communiqué; Report to the ministers of education on the signatory countries, Strasbourg, Steering Committee for Higher Education and Research/Council of Europe.

### 3. Il federalismo fiscale, l'istruzione e la IeFP: il d.lgs. del 6 maggio 2011

In base al nuovo dettato costituzionale del 2001, lo Stato ha *competenza* esclusiva per quanto riguarda le norme generali sull'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni; lo Stato e le Regioni hanno competenza concorrente sull'istruzione, fatta salva l'autonomia delle scuole; a loro volta le Regioni hanno competenza esclusiva sull'istruzione e sulla formazione professionale<sup>2</sup>. In altre parole, è volontà del Costituente che Stato e Regioni, da una parte, e Regioni ed Enti territoriali con le istituzioni scolastiche e formative, dall'altra, cooperino insieme e, che, pur nel rispetto dei poteri propri di ciascuno, predispongano una politica educativa al servizio dei giovani e delle famiglie, rispondente alle esigenze del territorio, senza perdere in unitarietà e coordinamento. In questo senso, si è passati da un modello centralistico e gerarchico della scuola (in cui tutto dipende dal ministero che a pioggia diffonde i programmi e le indicazioni delle azioni o i provvedimenti alle singole scuole, attraverso la mediazione dei provveditorati) a un tipo di gestione della scuola in cui più soggetti, con competenze diverse e distribuite, si coordinano e «comandano» gli interventi volti a conseguire le finalità del sistema educativo di istruzione e di formazione (= modello poliarchico).

In corrispondenza allo spostamento delle competenze dal centro alla periferia, la riforma costituzionale del 2001 ha profondamente innovato anche il regime in materia di *autonomia finanziaria* delle entrate e delle spese degli Enti locali. In particolare sono stati introdotti i seguenti cambiamenti: è stato previsto il reperimento autonomo delle risorse da parte degli Enti locali che, però, è stato accompagnato, per assicurare la solidarietà e la coesione, dalla previsione dell'azione dello Stato a fini di perequazione; si è stabilita la possibilità di risorse aggiuntive e di interventi speciali da assicurare da parte dello Stato con scopi di natura economico-sociale; agli Enti locali si è riconosciuto un proprio patrimonio, ma contemporaneamente sono stati definiti vincoli al loro indebitamento.

---

2 Cfr. G. Malizia e C. Nanni, *La riforma continua. Università. Formazione Insegnanti, Federalismo*, in «Orientamenti Pedagogici», 58 (2011), n. 4 (in corso di pubblicazione) e gli articoli molto validi sul tema del federalismo pubblicati su questa rivista da G.M. Salerno.

Dopo una fase di gestazione di ben otto anni, la *legge delega* n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale ha avviato il procedimento di concretizzazione del nuovo regime, stabilendo il quadro dei principi che successivi decreti legislativi sono chiamati ad attuare. Tra di essi è opportuno ricordare, anzitutto, quello di territorialità secondo cui le risorse finanziarie restano in linea generale nel territorio che le ha prodotte, anche se nel caso di minore capacità fiscale viene previsto un intervento perequativo. In secondo luogo al criterio della spesa storica viene sostituito quello del fabbisogno standard: finora il finanziamento degli enti locali avveniva mediante tributi propri e trasferimento dal centro, tenuto conto delle spese effettuate negli anni precedenti, un sistema che aveva portato con gli anni ad atteggiamenti opportunistici ed irresponsabili dei governi locali; nel futuro ci si baserà sul costo standard del servizio definito secondo condizioni di efficienza e di appropriatezza che ovviamente dovrà essere moltiplicato per il livello di prestazioni erogato in ciascun territorio, cioè per il numero delle prestazioni fornite. In terzo luogo non sarà possibile stabilire una doppia imposizione sullo stesso presupposto: l'idea è certamente ragionevole, ma sul piano pratico ciò significa che lo Stato dovrà attribuire in toto all'Ente locale il gettito di uno dei suoi tributi perché altrimenti sarà molto problematico introdurre tassazioni che non vadano a colpire il medesimo presupposto. In aggiunta, viene previsto un sistema che da un lato mira a premiare i comportamenti virtuosi degli Enti locali nell'esercizio delle loro competenze in tema di tributi e che, dall'altro, impone sanzioni a quanti non osservano la nuova disciplina.

La legge delega costituisce un passaggio importante e decisivo nella attuazione della «costituzione finanziaria» della nostra Carta fondamentale, un punto di svolta centrale nell'evoluzione del nostro sistema tributario. La sua approvazione ha costretto il Paese a confrontarsi con i nodi emergenti dalla ristrettezza e dalla disparità delle risorse su cui l'Italia può fare conto e ciò dovrebbe consentire di superare gli sbagli del passato e di avviare un processo virtuoso volto a venire incontro alla domanda di crescita della società. In altre parole, il federalismo fiscale costituisce una misura necessaria per diminuire gli sprechi, accrescere l'efficienza dell'amministrazione delle risorse pubbliche, aumentare la responsabilità degli eletti verso gli elettori e ridurre lo scarto tra il Nord e il Sud. A ciò si aggiunge che la procedura prevista per l'esercizio della delega permetterà sicuramente un coinvolgimento ampio dal basso, evitando che il regime introdotto venga calato dall'alto. In ogni caso, da parte nostra, pensiamo che il modello poliarchico di cui abbiamo parlato sopra sia senz'altro preferibile a quello gerarchico e centralizzato e che in questa direzione ci si debba muovere sperimentando gradualmente varie formule fino a quella più adeguata alla situazione e per quel tempo.

Come si è spiegato sopra, la legge n. 42/2009 ha stabilito il quadro dei principi del federalismo fiscale, ma la loro attuazione è delegata a successivi decreti legislativi. Finora il governo ne ha emanati cinque su otto. Li presenteremo qui di seguito brevemente insieme a quelli che mancano, tranne uno che, per la sua particolare rilevanza per gli argomenti di cui ci occupiamo qui, riceverà una maggiore attenzione. Il primo tra quelli *approvati* ha per oggetto il federalismo demaniale e stabilisce il

trasferimento di beni demaniali e patrimoniali appartenenti allo Stato a favore di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni in cui si trovano. Il secondo che regola lo status di Roma capitale offre un quadro normativo stabile alle risorse e alle competenze dell'ente capitolino. Il terzo sui fabbisogni standard compie un primo passo verso la realizzazione della scelta compiuta dalla legge delega, secondo la quale l'ammontare delle spese pubbliche degli Enti locali non sarà più definito sulla base della spesa storica, ma in riferimento ai fabbisogni standard, cioè ai livelli essenziali delle prestazioni determinati secondo criteri di efficienza e di appropriatezza: il decreto, infatti, indica il metodo per la delimitazione delle risorse necessarie a ciascun ente rispetto ai servizi erogati, mentre le cifre saranno precisate da successivi decreti. Il quarto sul federalismo municipale ha sostituito quasi undici miliardi di trasferimenti statali con imposte proprie o comunali, mentre del quinto sul federalismo fiscale e sui costi standard ci occuperemo subito dopo.

Terminiamo questa rapida presentazione dei decreti legislativi con un riferimento a quelli *ancora da approvare*, per i quali il governo pare pronto a chiedere una proroga della delega dato che questa è già scaduta in maggio. Si tratta in particolare: del decreto sulla perequazione infrastrutturale che intende creare un fondo di solidarietà per rimuovere le disparità economiche e sociali del Paese; di quello sui meccanismi premiali e sanzionatori che punta alla responsabilizzazione degli amministratori locali nella gestione delle risorse finanziarie, prevedendo riconoscimenti per gli Enti che abbiano posto in essere comportamenti virtuosi e punizioni anche molto gravi nel caso di irregolarità sul piano amministrativo; di quello sull'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli Enti locali, per superare l'estrema disomogeneità con cui oggi vengono redatti i documenti contabili delle varie amministrazioni.

Ritorniamo ora sul *decreto legislativo del 6 maggio 2011, n. 68* per alcune considerazioni più puntuali. Esso contiene le norme attuative della legge delega che disciplinano l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. In altre parole, il testo disegna il quadro generale del nuovo sistema che regola le entrate sul piano regionale e costituisce uno dei pilastri fondamentali della riforma del federalismo fiscale.

Per effetto del decreto in questione, a partire dal 2013 sono aboliti tutti i *trasferimenti statali* alle Regioni a statuto ordinario. Più precisamente sono soppressi quelli che presentano caratteristiche di generalità e permanenza e destinati allo svolgimento delle competenze regionali, includendo anche quelli rivolti all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni.

Al loro posto è previsto un *insieme di entrate* su cui le regioni potranno contare in base a livelli diversificati di autonomia. Queste comprenderanno sostanzialmente l'addizionale sull'Irpef, la compartecipazione all'Iva, l'Irap, entrate specifiche delle regioni e tributi propri che esse potranno introdurre con legge nel quadro dei principi stabiliti dalla legge delega. In proposito, però, non va dimenticato che nel nostro Paese

si riscontrano notevoli variazioni nelle risorse provenienti dal gettito fiscale, cioè che le capacità fiscali risultano fortemente diversificate tra i vari territori.

La legge delega ha cercato di ovviare a questo problema e ha puntato a trovare un giusto equilibrio tra due principi, quello che la spesa degli Enti locali debba relazionarsi con il prelievo fiscale del contesto di riferimento di ognuno e quello che la *solidarietà* e la coesione sociale richiedano il superamento delle disparità sociali ed economiche. Pertanto, i servizi di importanza generale devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in maniera sufficientemente egualitaria o, come dice la Costituzione rinnovata, i livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali vanno assicurati a tutti i cittadini, indipendentemente dalle condizioni finanziarie dei diversi Enti locali. Più precisamente la fornitura delle prestazioni appena richiamate a costi standard, cioè con caratteri di efficienza e di appropriatezza, va garantita dal finanziamento integrale delle relative spese. Tra le materie per le quali è prevista tale tutela è compresa l'istruzione che include quella statale e quella paritaria e l'istruzione e la formazione professionale, come vedremo successivamente.

I *meccanismi* per il finanziamento integrale a costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni sono essenzialmente due. Abbiamo già ricordato sopra le varie fonti tributarie che le regioni possono utilizzare per loro spese. In questo ambito, tuttavia, lo strumento principale sarà offerto dalla possibilità di fare ricorso a un *fondo perequativo* speciale, che verrà creato a decorrere dal 2013 e che sarà coperto da una specifica compartecipazione regionale all'Iva che si aggungerà a quella ordinaria citata sopra.

Un problema che si potrebbe delineare riguarda l'uso della parola *istruzione* nel decreto legislativo in questione e negli altri. Esso non può essere limitato all'istruzione statale: infatti, la legge istitutiva della parità n. 62/2000 prevede un sistema nazionale di istruzione comprensivo di scuole statali e di scuole paritarie; inoltre, a partire dalla legge Moratti n. 53/2003, dei successivi decreti legislativi n. 76 e 226 del 2005 e della legislazione sull'obbligo dell'istruzione, il secondo ciclo del nostro sistema educativo comprende in una condizione di eguaglianza due (sotto)sistemi: quello dell'istruzione secondaria superiore, che è distribuito nei licei, negli istituti tecnici e in quelli professionali (dove operano istituzioni scolastiche statali o paritarie) e quello dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), di competenza delle Regioni, che è articolato nei percorsi formativi di IeFP triennali e quadriennali e nei percorsi formativi in apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere (dove agiscono in via ordinaria i Centri di Formazione Professionale accreditati e, in via sussidiaria, gli istituti professionali di Stato). Per evitare ogni ambiguità, equivoco e contestazione, sarà necessario che le misure attuative dei decreti legislativi dicano con precisione che la parola istruzione include le articolazioni appena ricordate.