

N. 2271

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SERENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 MARZO 1997

Riordinamento delle competenze in materia di pubblica
istruzione

ONOREVOLI SENATORI. - Questo disegno di legge di riassetto delle competenze nel settore dell'istruzione pubblica si inserisce nel quadro più ampio di un'auspicabile riforma istituzionale in senso federale che potremmo definire come «riforma delle responsabilità», in quanto è urgente ed improrogabile «responsabilizzare» la spesa pubblica attraverso un processo di decentramento delle funzioni dello Stato via via più ampio.

È di tutta evidenza che non riusciremo ad uniformarci ai parametri previsti dagli accordi economici europei se continueremo a mantenere l'attuale struttura amministrativa dello Stato, poichè è proprio tale struttura e le connesse procedure di decisione e di finanziamento della spesa pubblica nonchè la deresponsabilizzazione nella gestione della stessa, che comportano spese non coerenti con l'obiettivo del risanamento economico del Paese.

Certamente federalismo non è solo autonomia finanziaria, ma è il punto di partenza per un nuovo patto sociale tra regioni ricche e regioni meno ricche, trasferendo alla periferia i centri di spesa e rendendo quindi più diretto e trasparente il rapporto tra cittadini e amministratori.

Tra le funzioni amministrative che è opportuno trasferire dallo Stato alle regioni, individuate dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali nella XI legislatura, vi è appunto l'istruzione.

Il presente disegno di legge mira a modificare il comparto dell'istruzione pubblica nel suo complesso attraverso la realizzazione di un «progetto di autonomia» di ampio respiro che comincia con l'abolizione del Ministero della pubblica istruzione e dei re-

lativi uffici decentrati. Tutte le funzioni amministrative in materia di istruzione sono quindi trasferite alle regioni che devono concorrere a determinare ed integrare gli indirizzi politici di settore nel rispetto delle linee della politica nazionale e comunitaria. A tal fine viene istituito il Comitato permanente per la politica dell'istruzione pubblica nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

A mezzo di decreto legislativo viene conferita alle singole istituzioni scolastiche l'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria, inoltre vengono regolate le modalità per la partecipazione delle famiglie e degli studenti alla programmazione educativa e viene nel contempo istituzionalizzato a livello territoriale il servizio di orientamento scolastico e professionale.

L'autonomia didattica di cui è dotato ogni singolo istituto scolastico fa sì che lo stesso possa adeguare gli obiettivi fissati a livello regionale alla propria specifica realtà educativa per mezzo dell'annuale progetto educativo d'istituto.

L'autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria consente all'istituto di articolarsi al suo interno e di gestire il personale e le risorse secondo la disciplina privatistica nel rispetto dei principi di eguaglianza, partecipazione, efficienza e responsabilità.

La capacità di autonomo finanziamento da parte delle regioni della funzione educativa è assicurata dall'autonomia impositiva data alle stesse.

Il rispetto del principio di solidarietà impone di intervenire con la creazione di un Fondo con finalità perequative e qualitative al fine di aiutare quelle regioni che trovano

maggiori difficoltà nel gestire in proprio questa funzione amministrativa.

Gli interventi di perequazione e solidarietà devono avvenire nel rispetto del principio della trasparenza e viene fissato il principio del divieto di intervento per finanziare situazioni di inefficienza.

Infine, il personale di ruolo del Ministero della pubblica istruzione e delle sue articolazioni territoriali che risulti in eccesso viene messo a disposizione e ripartito tra le varie amministrazioni pubbliche sulla base delle richieste formulate dalle stesse.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Ministero della pubblica istruzione è soppresso. Sono conseguentemente soppressi gli uffici scolastici provinciali, le sovrintendenze regionali ed interregionali, i consigli scolastici distrettuali, i consigli scolastici provinciali, il Consiglio nazionale della pubblica istruzione e gli organi collegiali interni agli istituti.

2. È abolito il valore legale del titolo di studio.

Art. 2.

1. Il Governo, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere, da emanarsi entro trenta giorni, delle competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, un decreto legislativo inteso a disciplinare:

a) il conferimento alle istituzioni scolastiche della personalità giuridica e dell'autonomia didattica, di ricerca e sviluppo, statutaria, di gestione organizzativa, amministrativa e finanziaria, sulla base del preventivo piano di riorganizzazione definito dalle singole regioni, senza riguardo agli ordini e gradi di scuola, avente il fine di assicurare le dimensioni ideali per una efficace gestione didattica ed amministrativa per lo sviluppo della qualità della istruzione come funzione pubblica;

b) la ridefinizione della gestione interna dell'istituzione scolastica e delle funzioni e compiti del capo d'istituto e dei docenti;

c) le modalità di partecipazione delle famiglie e degli studenti alla programmazione educativa ed alla vita dell'istituto;

d) la formazione delle unità di aggregazione, al livello immediatamente superiore ai singoli istituti, con la definizione di bacini consortili provinciali per la programmazione dell'offerta formativa sul territorio;

e) la istituzione di un servizio di orientamento scolastico e professionale con articolazioni territoriali;

f) la soppressione degli Istituti regionali per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento educativi (IRRSAE), della Biblioteca di documentazione pedagogica (BDP), il Centro europeo dell'educazione (CEDE) sostituiti con un istituto per la documentazione, la ricerca e l'aggiornamento articolato a livello regionale e sub-regionale;

g) l'attribuzione alle regioni delle competenze relative alla:

1) integrazione degli indirizzi nazionali con le realtà regionali;

2) razionalizzazione della rete scolastica;

3) amministrazione, reclutamento, formazione ed aggiornamento di tutto il personale;

4) valutazione del sistema di istruzione;

h) l'istituzione del Comitato permanente della politica dell'istruzione pubblica per la determinazione degli obiettivi e delle linee generali dell'istruzione pubblica nel rispetto delle linee della politica nazionale e comunitaria, per l'individuazione dei criteri generali e delle modalità attuative per l'esercizio della funzione di indirizzo, coordinamento, controllo e valutazione.

Art. 3.

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 2 è adottato con l'osservanza dei seguenti criteri:

a) il Comitato di cui alla lettera h) dell'articolo 2 viene istituito nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province auto-

me di Trento e di Bolzano di cui all'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400; il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea dai presidenti delle regioni e delle province autonome o da loro delegati; con regolamento da adottarsi dal Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con i presidenti delle regioni e delle province autonome, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti l'organizzazione ed il funzionamento del Comitato;

b) la responsabilità dell'istituzione del Servizio nazionale di valutazione (SNV), che ha carattere tecnico e costituisce una unità funzionale indipendente. Il SNV opera in collegamento e collaborazione con i centri territoriali di documentazione, aggiornamento e valutazione, con il servizio di orientamento, con il servizio per la qualità, con le università e gli istituti di ricerca nazionali ed internazionali;

c) l'istituzione di un Centro nazionale di ricerca e documentazione educativo (CR-DE) con un presidente e un consiglio di amministrazione, articolato a livello regionale ed in centri territoriali;

d) le regioni assumono le seguenti funzioni:

1) codeterminazione, traduzione e integrazione degli indirizzi nazionali con la realtà regionale, nel rispetto degli ambiti dell'autonomia propria delle istituzioni scolastiche ai vari livelli;

2) pianificazione e programmazione dell'offerta formativa, compresa la riorganizzazione delle sedi scolastiche;

3) amministrazione, reclutamento - tramite l'istituzione di apposite liste di qualificazione - formazione ed aggiornamento di tutto il personale delle istituzioni scolastiche;

4) valutazione del sistema di istruzione sul territorio in collaborazione con il SNV;

5) istituzione di un servizio di orientamento scolastico e professionale con articolazioni territoriali;

e) l'istituzione di un'area scolastica provinciale a confini mobili capace di realizzare l'identità territoriale del sistema scolastico locale prevedendo all'interno della sua programmazione il potenziamento dei rapporti delle scuole fra loro e la corrispondenza alla realtà produttiva e culturale del contesto;

f) per l'autonomia in particolare:

1) l'autonomia didattica è finalizzata a specificare ed integrare gli obiettivi regionali. La singola istituzione scolastica programma annualmente la propria attività mediante il progetto educativo d'istituto (PEI) che enuncia organicamente le scelte fondamentali in ordine agli obiettivi, agli strumenti ed alle risorse della attività stessa;

2) l'autonomia amministrativa permette sia la gestione del personale con contratti di diritto privato reclutato con riferimento alle liste di qualificazione distinte per aree contrattuali, personale docente e non docente, sia la gestione delle risorse seguendo procedure di diritto privato;

3) l'autonomia di ricerca e sviluppo sostiene i processi di innovazione continua;

4) l'autonomia organizzativa assicura che il servizio formativo sia ispirato ai principi di eguaglianza, partecipazione, efficienza, efficacia. I modelli organizzativi rispondono a criteri di flessibilità, di coordinamento e integrazione delle risorse e sono funzionali all'attuazione del progetto educativo, alle dimensioni dell'istituto, ed alle esigenze del contesto esterno;

5) l'autonomia finanziaria consente alle istituzioni scolastiche di amministrare, senza vincoli di destinazione le entrate e le spese al fine di conseguire gli obiettivi istituzionali. Le entrate comprendono il trasferimento regionale del *bonus* di cui all'articolo 4 ed ogni altro introito proveniente da tasse, contributi, convenzioni, alienazioni, donazioni, eredità e legati, non-

chè proventi per attività e prestazioni rese a terzi;

g) ridefinizione della gestione interna dell'istituzione scolastica e delle funzioni e compiti del capo d'istituto e dei docenti. In particolare:

1) l'organo di governo dell'istituzione scolastica è il consiglio di amministrazione, che stabilisce gli indirizzi generali, approva e verifica il PEI, delibera lo statuto e il regolamento interno, le risorse da destinare alla realizzazione delle attività, approva il bilancio preventivo e consuntivo. Il consiglio è formato da un massimo di nove membri, eletti con elezioni di secondo grado, ed ha la facoltà di cooptare fino ad un massimo di tre componenti esterni, scelti in base alle esigenze specifiche della singola istituzione;

2) il capo di istituto rappresenta l'istituzione scolastica, presiede il consiglio di amministrazione, svolge funzioni di direzione, promozione, gestione, controllo e valorizzazione delle risorse umane, professionali, finanziarie e strumentali, e risponde dei risultati della gestione dell'istituzione scolastica definita dal PEI;

3) i docenti sono responsabili della qualità dell'insegnamento-apprendimento. Essi predispongono il progetto educativo, per la parte di competenza, e curano la programmazione didattica e la valutazione dell'azione educativa. Il regolamento di istituto disciplina l'organizzazione dell'attività dei docenti mediante strutture dipartimentali, gruppi di lavoro o commissioni ed individua le figure professionali di collaborazione, di coordinamento e di gestione delle attività e dei servizi dell'istituzione scolastica;

4) i consigli di intersezione, di interclasse e di classe sono le sedi della partecipazione e della proposta degli studenti e dei genitori. Agli stessi sono riservate la programmazione didattica, nonché la formulazione di proposte in ordine all'azione educativa e didattica e, con la sola presenza degli insegnanti, la valutazione formale degli alunni;

h) la definizione delle modalità di partecipazione delle famiglie e degli studenti alla programmazione ed alla vita dell'istituto, anche tramite la costituzione di consigli dei genitori e degli alunni con funzioni di consultazione, proposta e di elezione dei rappresentanti nel consiglio di amministrazione dell'istituto.

Art. 4.

1. Per l'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 2 e 3, a ciascuna regione viene assegnata una quota annuale di *bonus* in ragione del numero dei loro studenti. Il *bonus* è calcolato in base al rapporto tra la spesa globale per l'istruzione dell'esercizio finanziario di riferimento di tutte le regioni ed il numero complessivo degli alunni, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto nazionale di statistica dell'anno precedente a quello di riferimento.

2. Il limite di spesa *pro capite* erogata dalle regioni per ogni esercizio finanziario deve essere pari al livello *standard* stabilito con decreto del Ministro del tesoro all'inizio dell'esercizio finanziario medesimo.

3. Qualora la spesa *pro capite* per l'istruzione erogata da una regione sia superiore al livello *standard*, la parte eccedente viene versata per la costituzione di un fondo a finalità qualitative e perequative nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

4. Il fondo di perequazione viene ripartito in ragione inversamente proporzionale alla spesa media *pro capite* per l'istruzione erogata da ciascuna regione.

5. Il fondo di qualità di cui al comma 3 viene ripartito in ragione direttamente proporzionale alla valutazione della qualità dei risultati.

6. Il Ministero del tesoro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede alla soppressione dei capitoli dello stato di previsione della pubblica istruzione, e al trasferimento dei fondi di cui al presente articolo alle regioni e alle province autonome.

Art. 5.

1. Sono trasferiti alle regioni i beni mobili ed immobili di proprietà dello Stato necessari per l'esercizio delle funzioni di competenza regionale ai sensi della presente legge.

2. All'individuazione dei beni di cui al comma 1 provvede, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, una commissione paritetica tra Stato e regioni nominata con proprio decreto dal Presidente del Consiglio dei ministri sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Il trasferimento dei beni è esente da oneri fiscali.

Art. 6.

1. Secondo un piano di mobilità triennale transitorio, il personale statale di ruolo presso gli uffici centrali e periferici del soppresso Ministero della pubblica istruzione è messo a disposizione per la mobilità intercompartimentale secondo le indicazioni di cui al comma 2.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica, il personale di cui al comma 1 è ripartito tra i ruoli dei vari comparti pubblici tenendo conto delle richieste formulate da ciascuno di essi.

Art. 7.

1. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione della presente legge.

Art. 8.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

