

IL SISTEMA DI ISTRUZIONE LE COMPETENZE NELLA GESTIONE (Aggiornato ad aprile 2012)

INDICE

L'ISTRUZIONE. UN SISTEMA A PIU' FACCE, pag.2

**LE COMPETENZE NELLA GESTIONE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE, pag.
6**

**LA MANCATA APPLICAZIONE DELLA RIFORMA - LA LEGGE
131/2003, pag. 11**

LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE, pag. 14

**DUE REALTA' DIVERSE - LA SICILIA E IL TRENINO ALTO ADIGE,
pag. 19**

L'INIZIATIVA DELLE REGIONI, pag. 25

EDITORIALE

LA GESTIONE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE

Con la legge 59/1997 viene ridisegnato l'impianto della Pubblica Amministrazione in Italia, superando il centralismo post-unitario; l'autonomia è un "pezzo" di questa riforma ad ampio spettro.

La Legge 59/1997 si ispira al principio di sussidiarietà, coniugato secondo due dimensioni fondamentali:

≡ la "sussidiarietà verticale", citata nel primo e nel quarto articolo della Legge: i compiti e le funzioni amministrative vanno decentrate dal vertice alla periferia, alla struttura territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati alla prestazione del servizio

≡ la "sussidiarietà orizzontale": il trasferimento delle competenze si attua non solo dall'alto verso il basso, ma anche in orizzontale, con due possibilità:

*la gestione di un servizio passa dallo Stato alle Regioni o agli EE.LL.

*la gestione di un servizio passa da un Ente politico generalista (Stato, Regioni o EE.LL) ad una "entità ad hoc", più o meno autonoma dall'Ente generalista che ha affidato la gestione servizio.

L'autonomia scolastica è frutto di tutti questi diversi tipi di solidarietà, dal centro alla periferia, dallo Stato agli EE.LL., dall'Ente Generalista all'Istituzione Scolastica Autonoma.

Nel Numero 3 della Rivista abbiamo visto il passaggio di competenze dallo Stato centrale alla Scuola Autonoma nella gestione del servizio di istruzione, abbiamo anche visto che la scuola ha sì autonomia funzionale, ma non è autosufficiente nella gestione del servizio; ha bisogno di una serie di supporti, di diversa natura.

Sempre nel Numero 3 della Rivista abbiamo visto che le risorse arrivano alle scuole dal MIUR, sia in termini finanziari che di personale, mentre le funzioni amministrative sono state suddivise tra Scuola ed Amministrazione Periferica del Miur.

La scuola ha bisogno però anche di altro, dagli edifici alle suppellettili; con il D.Lgs 112/1998, emanato in applicazione della legge 59/1997, vengono assegnati alle Regioni, alle Province e ai Comuni quegli "interventi di supporto" che

non attengono alla gestione diretta della scuola, ma ne sono il presupposto, quali appunto gli edifici o le suppellettili, ma anche la definizione della rete scolastica sul territorio.

Parlando della scuola autonoma, abbiamo parlato di Giano Bifronte, ma se ci poniamo a livello del sistema di istruzione e formazione, due facce non bastano più, saliamo a quattro: le competenze sono della Scuola, dello Stato, delle Regioni e degli EE.LL.; se la scuola è un'istituzione complessa, il sistema in cui è inserita è forse ancora più complesso.

Nel 2001 si fa un passo ulteriore, in sostanziale continuità con la Legge 59/1997: la riforma della Costituzione, definita "Riforma Federalista dello Stato", anche se non tutti sono stati d'accordo, a cominciare dalla Lega Nord...

Con la Riforma Costituzionale, si passa da uno Stato fortemente centralista ad un assetto che si potrebbe definire di "Repubblica Arcipelago", dove Stato, Regioni, Province/Città Metropolitane e Comuni hanno pari dignità costituzionale, come sancito dall'art.114.

Di conseguenza, le competenze vengono redistribuite, anche nel campo della scuola, ben oltre quanto stabilito dal D. Lgs 112/1998.

Una Riforma Costituzionale diventa però una grida manzoniana se non si trasforma in legislazione ordinaria; dopo oltre dieci anni, possiamo dire che così è stato, in generale e per la scuola.

Già dal 2001, la nuova maggioranza di centro-destra non ha creduto nella Riforma approvata nella precedente legislatura e anziché dare attuazione alla Riforma appena approvata e confermata dal Referendum popolare, ha approvato una nuova Riforma Costituzionale, bocciata però dal Referendum, per cui non è entrata mai in vigore; si può tranquillamente dire: cinque anni persi.

La legislatura iniziata nel 2006 è stata brevissima, l'attuazione della Riforma del 2001 è rimasta del tutto in ombra; l'unica iniziativa è stata presa dalle Regioni, con il cosiddetto Masterplan.

Nell'attuale legislatura iniziata nel 2008, si è introdotto ancora un nuovo tema, quello del Federalismo Fiscale, ma nella realtà si fa una sola cosa: si taglia, soprattutto nella scuola.

Va anche detto che, oltre alla mancata attuazione della riforma costituzionale, a partire già dal 2000 l'attenzione si è spostata dall'autonomia scolastica e dalla ridefinizione del sistema di istruzione e formazione alla cosiddetta riforma dei cicli: tutti i ministri sognano di rinverdire i fasti di Giovanni Gentile, ma, come già detto, alla fine si approda ai tagli, sic et simpliciter.

E' chiaro che se l'autonomia scolastica e il sistema di istruzione e formazione sono già in sé sistemi estremamente complessi, per le diverse logiche che li guidano e la molteplicità dei soggetti che interagiscono nella gestione, le riforme rimaste incompiute aumentano le difficoltà e la confusione in modo esponenziale.

In questa situazione, i veri legislatori sono diventati i giudici, più esattamente la Corte Costituzionale, che è stata investita da un'infinità di conflitti di attribuzione, non tanto per il mancato adeguamento della vecchia legislazione ordinaria al nuovo dettato costituzionale, ma per il mancato rispetto della ripartizione delle competenze anche nella nuova produzione legislativa, soprattutto da parte della legislazione statale.

In questo numero della Rivista, approfondiremo le diverse tematiche qui accennate, in particolare:

- ≡ procederemo ad un excursus dell'evoluzione legislativa dal 1997 fino ad oggi
- ≡ vedremo poi gli interventi della Corte Costituzionale
- ≡ analizzeremo due sistemi diversi da quello puramente statalista, già oggi vigenti in Sicilia e nella provincia di Trento
- ≡ approfondiremo le proposte delle Regioni, importanti perché avanzate da un soggetto istituzionale

A conclusione della trilogia che abbiamo dedicato alla definizione giuridica e all'assetto istituzionale dell'autonomia scolastica e del sistema di istruzione e formazione, ci permettiamo un'ulteriore immagine alquanto provocatoria: non solo l'autonomia scolastica, ma anche la Riforma della Costituzione del 2001 appare un incidente di percorso, alla luce di quello che è successo da allora ad oggi.

Tutto è continuato *tamquam non esset*, l'unica istituzione che ha lavorato a pieno ritmo è stata la Corte Costituzionale.

Alla luce delle sentenze della Corte, delle proposte delle Regioni, delle timide novità di natura legislativa di questi ultimi tempi, siamo sempre più convinti che la gestione del sistema di istruzione e formazione si debba centrare sull'autonomia scolastica, partendo dalla sua caratterizzazione di autonomia funzionale nella gestione dell'offerta formativa e costruendo intorno ad essa un sistema che la valorizzi in pieno.

Le alternative non appaiono certo convincenti:

- un assetto statocentrico, qual è quello ancora oggi in vigore, ma che è palesemente in contrasto con la Riforma Costituzionale del 2001, che bisognerà pur decidersi ad applicare

- una gestione del sistema affidato alle Regioni e agli EE.LL, sul modello della Provincia autonoma di Trento, con tutti i pericoli di sottomissione della scuola alla politica facilmente intuibili
- un sistema misto, dove per le materie di loro competenza le Regioni e gli EE.LL. “si avvalgono” delle strutture e del personale statale sul modello della Regione Sicilia, un modello destinato a non funzionare e rimanere sostanzialmente statocentrico; desta meraviglia che alla fin fine le Regioni propongano proprio questo modello.

Nel numero 3, abbiamo avanzato una proposta, che qui riprendiamo, quella dell’espansione dell’autonomia scolastica sul territorio, timidamente adombrata nel D.L. 5/2012, che valorizzi le reti e le associazioni e faccia un passo ulteriore a livello di gestione di sistema.

Perché non riprendere in forma adeguata all’oggi l’ “Agenzia per la formazione e l’istruzione professionale”, di cui Bassanini parlava 13 anni fa? Perché non pensare ad un’Agenzia di Gestione del sistema di istruzione e formazione che sia autonoma anche se incardinata nell’Amministrazione statale, riservando allo Stato, alle Regioni e agli EE.LL., a seconda delle diverse competenze, le funzioni di indirizzo, di controllo, di valutazione e di potere sostitutivo in caso di inadempienza?

LE COMPETENZE NELLA GESTIONE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE

L'autonomia scolastica è autonomia funzionale di elaborazione e gestione dell'offerta formativa; perché possa esercitare le sue funzioni è necessario che i committenti, coloro cioè che esprimono la domanda formativa le forniscano quanto è necessario al suo funzionamento.

Possiamo suddividere le necessità della scuola in quattro grandi settori:

- ≡ le risorse, essenzialmente quelle finanziarie a quelle relative al personale
- ≡ i supporti amministrativi e gestionali che rendono possibile il funzionamento didattico
- ≡ i mezzi strumentali, dagli edifici ai materiali agli strumenti didattici
- ≡ l'allocazione dell'offerta formativa sul territorio, la determinazione cioè della rete scolastica e conseguentemente la caratterizzazione di ogni scuola.

Come ben sappiamo, fino alla legge 59/1997 il sistema di istruzione e formazione era essenzialmente statocentrico, salvo alcune poche competenze degli EE.LL., ad esempio in materia di edilizia scolastica e di funzionamento della scuola elementare.

La Legge 59/1997, che ha istituito l'autonomia scolastica, ha ridefinito anche le competenze in tema di gestione/amministrazione del sistema di istruzione e formazione, con il passaggio ad un sistema policentrico:

- ≡ alcune funzioni sono state attribuite direttamente alle scuole
- ≡ altre sono rimaste in capo al MIUR
- ≡ altre sono state attribuite alle Regioni
- ≡ altre ancora agli EE.LL.

Nei Numeri 3 e 4 della Rivista abbiamo visto le competenze che sono state attribuite direttamente alle singole scuole e quelle che sono rimaste statali, nel senso che sono state attribuite all'Amministrazione del MIUR, centrale e periferica.

Qui vediamo le competenze, prima attribuite al MIUR, che sono passate alle Regioni e agli EE.LL., con il D.Lgs 112/1998 e poi con la Riforma Costituzionale del 2001.

Il D.Lgs 112/1998

Il D.Lgs 112/1998 ha trasferito dallo Stato alle Regioni le competenze in materia di:

- ≡ Programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale
- ≡ Programmazione della rete scolastica, sulla base di piani provinciali
- ≡ Suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali per l'offerta formativa
- ≡ Determinazione del calendario scolastico

Sono state trasferite alle province (per il secondo ciclo) e ai comuni (per il primo ciclo e la scuola dell'infanzia), le competenze in materia di:

- ≡ Elaborazione dei piani per la definizione della rete scolastica sul territorio
- ≡ Servizi di supporto organizzativi per portatori di handicap
- ≡ Piano di utilizzazione degli edifici scolastici, in accordo con le scuole
- ≡ Sospensione delle lezioni in casi particolari

I Comuni inoltre esercitano iniziative in relazione a:

- ≡ Educazione degli adulti
- ≡ Orientamento scolastico e professionale
- ≡ Continuità didattica
- ≡ Interventi perequativi
- ≡ Dispersione scolastica ed educazione alla salute

La Riforma del Titolo V della Costituzione

La Legge 59/1997 si pone su un piano puramente amministrativo, né poteva essere altrimenti, dato che una legge ordinaria non può certo andare oltre la Costituzione vigente; non per niente si è parlato di “Federalismo amministrativo” o di “Federalismo a Costituzione invariata”.

Nel 2001 si fa il salto di qualità, perché si passa dalla legislazione ordinaria alla Riforma della Costituzione.

La riforma ha per oggetto il solo Titolo V, che è rubricato “*Le regioni, le province, i comuni*”, e si pone in sostanziale continuità con quanto stabilito dalla Legge 59/1997 e dal DPR 112/98: la riforma ridefinisce, al massimo livello, le competenze e le attribuzioni dello Stato, delle Regioni e degli EE.LL., nonché i rapporti reciproci.

Con la riforma si passa da uno Stato Centralista ad una “Repubblica Arcipelago”, dove Stato, Regioni, Province/Città Metropolitane e Comuni hanno pari dignità costituzionale; il nuovo assetto porta inevitabilmente ad una ridefini-

zione dei poteri e delle competenze tra i quattro Enti anche nel campo dell'istruzione e della formazione.

L'art. 117 è il cuore della riforma, perché viene ridefinita la potestà fondamentale, quella legislativa; si opera una vera e propria rivoluzione copernicana: la potestà legislativa spetta sia allo Stato che alle Regioni.

La cosa però non è così semplice, perché vengono definiti diversi tipi di legislazione:

- ≡ la legislazione esclusiva dello Stato; si tratta di una “competenza enumerata”, lo Stato cioè ha competenza esclusiva solo sulle materie espressamente indicate dal testo costituzionale, nonché sui livelli essenziali delle prestazioni che vanno assicurati su tutto il territorio nazionale in svariati settori
- ≡ la legislazione concorrente tra Stato e Regioni; la potestà legislativa spetta alle Regioni, sulla base di principi fondamentali fissati dallo Stato ed anche in questo caso si tratta di una competenza enumerata
- ≡ la legislazione esclusiva delle Regioni; si applica in tutte le materie non enumerate negli altri due tipi di legislazione.

All'art. 118 viene operata anche una redistribuzione della “potestà amministrativa”; le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, solo nel caso che questi non siano in grado di esercitarle in modo unitario possono essere attribuite ad un ente di livello superiore, Provincia, Regione o Stato.

Con la riforma del 2001, il principio di sussidiarietà, già alla base della Legge 59/1997, viene elevato a rango costituzionale ed esteso dall'ambito amministrativo a quello legislativo.

Per quanto riguarda l'istruzione, rimangono di esclusiva competenza statale:

- ≡ le norme generali in materia di istruzione (Art.117, comma 2, lettera n)
- ≡ la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che in questo campo, come in generale nel campo dei diritti sociali e civili, vanno assicurati ai cittadini su tutto il territorio nazionale (Art.117, comma 2, lettera m).

Come detto, però, la Riforma introduce un nuovo tipo di legislazione, quella concorrente tra Stato e Regioni; il testo Costituzionale annovera anche l'istruzione tra le materie di legislazione concorrente: *“istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;*

Oltre le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato di cui sopra, tutta la materia dell'istruzione è oggetto di legislazione concorrente, con esclusione della formazione professionale che è quindi l'unica materia di competenza esclusiva delle Regioni.

Si conferma così la natura fondamentale statale dell'istruzione, con in più quel piccolo inciso, *“salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”*, che fa fare all'autonomia un salto di qualità.

Attenzione, però: in materia di legislazione concorrente, sono le Regioni che hanno la potestà legislativa in materia, sulla base di principi fondamentali fissati dallo Stato (Art.117, comma 3).

Come si vede, la formulazione del testo è alquanto ingarbugliata, perché si parla di norme generali che sono di esclusiva competenza dello Stato e di principi fondamentali, sempre fissati dallo Stato, sulla cui base le Regioni debbono legiferare (legislazione concorrente); non appare facile distinguere tra “norme generali” e “principi fondamentali”.

Si può dire che rimangono di competenza dello Stato, in applicazione anche degli articoli 3, 5 e 33 della Costituzione:

- ≡ la determinazione del livello minimo che deve essere assicurato a tutti i cittadini italiani nella fruizione del diritto all'istruzione
- ≡ la determinazione di un quadro generale di organizzazione e gestione del servizio pubblico, in modo appunto da assicurare su tutto il territorio nazionale un determinato livello di fruizione del diritto.

Alle Regioni compete tramite la legislazione concorrente la definizione dell'assetto che il servizio deve assumere nei loro territori; il problema sarà stabilire il confine tra “generale” di competenza statale e il “particolare” di competenza regionale.

Come detto, nell'art. 118 si affronta anche la questione delle competenze amministrative, collocandolo in via ordinaria al livello più vicino ai cittadini, cioè a livello del Comune; in campo amministrativo, non si parla di scuola, ma appare evidente che la gestione statale del sistema di istruzione appare ormai priva di senso.

Non manca all'appello nemmeno un altro aspetto molto importante di quella che abbiamo chiamato “sussidiarietà orizzontale”, fortemente presente nella Legge 59/1997: la valorizzazione delle autonomie funzionali.

Come abbiamo sopra accennato, nell'articolo 117 è contenuta una specie di “clausola di salvaguardia” per l'autonomia delle scuole; al momento di definire

le materie di legislazione concorrente, viene fatta salva l'autonomia scolastica, che diviene quindi principio Costituzionale, sia pure in forma incidentale.

Anche qui, non è facile definire con precisione l'ambito e la portata della norma costituzionale; possiamo dire che:

- ≡ tra i principi fondamentali da rispettare nella loro produzione legislativa, le Regioni troveranno l'autonomia delle scuole
- ≡ la definizione giuridica dell'autonomia scolastica rientra tra le norme/principi generali di competenza statale
- ≡ la legislazione ordinaria dello Stato deve regolamentare l'autonomia scolastica, ma non ne può prescindere.

Allo stesso modo, nell'attribuzione delle funzioni amministrative agli EE.LL si dovrà tener conto del fatto che la gestione del servizio di istruzione va affidata alle scuole, ormai per disposizione costituzionale e non più solo in base a quanto già previsto dalla Legge 59/1997.

Dopo l'approvazione della Riforma Costituzionale del 2001, niente di sostanzialmente nuovo è stato prodotto in campo legislativo; gli interessi evidentemente sono stati altri.

LA MANCATA APPLICAZIONE DELLA RIFORMA - LA LEGGE 131/2003

Come è facilmente intuibile, dopo l'approvazione della legge di riforma costituzionale, si è posto il delicato problema di come raccordare la legislazione ordinaria previgente ai nuovi principi costituzionali, dando per scontato che la futura produzione legislativa sarebbe stata coerente con il nuovo dettato costituzionale.

Del pari, operando la riforma una profonda redistribuzione delle competenze in campo amministrativo, si poneva la questione del passaggio da un Ente all'altro di interi settori della pubblica amministrazione, nonché delle redistribuzione delle risorse, finanziarie e di personale, necessarie alla gestione dei servizi.

Naturalmente, questi problemi riguardavano anche la scuola, uno dei principali campi di intervento della Riforma Costituzionale.

La questione è stata affrontata e risolta dalla Legge 131/2003, la cosiddetta "Legge La Loggia", anche se forse è meglio dire che la questione è stata risolta sulla carta, perché a tutt'oggi niente o quasi è stato fatto nel concreto.

E' importante comunque analizzare la Legge 131/2003, perché ha individuato dei meccanismi snelli e praticabili per il trasferimento delle funzioni, sempre ci fosse stata allora e ci sia oggi la mitica "volontà politica".

Questi i punti per quanto attiene la legislazione:

- ≅ la normativa vigente, sia statale che regionale, rimane in vigore, fino a diversa disposizione legislativa e fatte salve le pronunce della Corte Costituzionale
- ≅ nelle materie di legislazione concorrente, se lo Stato definisce i principi fondamentali non c'è problema, ma se questo non avviene, le Regioni possono ugualmente legiferare, desumendo i principi generali dalle vigenti leggi statali.

Detto in altri termini, fatto salvo il principio che non è ammissibile un vuoto legislativo, le Regioni godono di una potestà legislativa che deriva loro direttamente dal dettato costituzionale: possono legiferare da subito, senza bisogno di interventi da parte dello Stato, perché se questi non si preoccupa di fissare i principi generali, le Regioni autonomamente li possono desumere dalla legislazione statale vigente.

L'iniziativa autonoma delle Regioni poteva però creare una grande confusione, per cui la Legge 131/2003 ha individuato una soluzione di buon senso: è stata

conferita al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi, di natura meramente ricognitiva, tesi ad enucleare i principi fondamentali dalle vigenti leggi statali su tutte le materie di legislazione concorrente.

Inoltre, è stata conferita la delega anche per individuare le materie ricadenti nella competenza esclusiva dello Stato.

La delega scadeva l'11 giugno 2006 e non è stata esercitata, la volontà politica è mancata completamente.

Come sopra detto, c'era il problema non solo della potestà legislativa, ma anche delle competenze amministrative e della redistribuzione delle risorse, a norma dell'articolo 118 della Costituzione, perché è evidente che senza mezzi non si fa niente; la Legge 131/2003 ha affrontato anche questo problema.

E' stata conferita al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi in tema di:

- individuazioni delle funzioni fondamentali degli EE.LL., essenziali al loro funzionamento e al soddisfacimento dei bisogni primari dei cittadini
- revisione della normativa riguardante gli EE.LL., per adeguarla al nuovo dettato costituzionale

Molto importante: tra i criteri direttivi per l'emanazione dei citati decreti, c'era la precisa indicazione non solo della salvaguardia delle competenze degli Enti di autonomia funzionale, ma era prevista l'attribuzione di ulteriori funzioni.

Anche in questo caso nessun decreto è stato emanato; la delega è scaduta il 31 dicembre 2005.

La Legge 131/2003 ha infine affrontato anche la questione del trasferimento alle Regioni ed agli EE.LL. dei beni e delle risorse necessarie all'esercizio delle nuove competenze loro attribuite.

Lo strumento individuato è quello del provvedimento legislativo, nella forma di DDL collegato alla finanziaria, previo accordo da concludere in sede di Conferenza unificata.

Nelle more dell'approvazione dei disegni di legge, lo Stato poteva avviare i trasferimenti di beni e risorse per mezzo di decreti del Presidente del Consiglio, ai sensi dell'Accordo raggiunto in Conferenza unificata il 20 giugno 2002.

Niente è stato fatto neanche in materia di trasferimento delle competenze amministrative.

La legge La Loggia è rimasta una legge fantasma, perché la maggioranza politica che l'hanno prodotta e il Governo che doveva applicarla non ci ha creduto, ha perseguito l'obiettivo di un Federalismo più incisivo tramite una nuova Riforma Costituzionale che in effetti è stata approvata ma, bocciata dal Referendum popolare, non è mai entrata in vigore.

Del resto, è evidente che le due cose non si escludevano, ma la volontà politica è stata diversa, nonostante i richiami ritualistici alla Legge 131/2003 di cui, ad esempio, anche nel D.Lgs 226/2005.

A parte le deleghe non esercitate, i punti fondamentali della legge 131/2003 rimangono comunque in piedi, perché immediatamente applicativi, quali la facoltà riconosciuta alle Regioni di legiferare sulle materie di legislazione concorrente assumendo la vigente legislazione statale alla stregua di principi fondamentali o le modalità di trasferimento di competenze e risorse dallo Stato e agli EE.LL.

LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Non essendo stata applicata la Riforma Costituzionale, è iniziato un contenzioso tra Stato e Regioni davanti alla Corte Costituzionale che perdura tutt'oggi.

Va detto che il contenzioso riguarda soprattutto la nuova produzione legislativa, cosa alquanto strana, perché se è normale pensare che potessero sorgere dei problemi per quanto riguarda l'adeguamento della legislazione previgente o il passaggio di competenze, dovrebbe essere scontato che la nuova produzione legislativa sia conforme al dettato costituzionale, ma così non è stato.

Va detto che il testo Costituzionale non è certo di facile interpretazione, soprattutto per quanto riguarda la distinzione tra norme generali e principi generali, tra legislazione di competenza dello Stato e legislazione concorrente, ma la realtà è che la legislazione statale spesso e volentieri non ha tenuto conto delle prerogative delle Regioni, così come non se ne è fatto praticamente niente del trasferimento delle competenze amministrative dallo Stato alle Regioni e agli EE.LL.; di qui i ricorsi delle Regioni contro la legislazione statale e le invasioni di campo nelle materie di competenza regionale.

Del pari, con il passare del tempo, le Regioni hanno cominciato a legiferare senza che fosse fatta alcuna chiarezza, nonostante le indicazioni della Legge 131/2003, per cui anche lo Stato ha iniziato a fare ricorso contro diverse Leggi regionali.

Noi qui analizzeremo alcune sentenze, interessandoci non solo e non tanto al merito delle questioni esaminate dalla Corte, ma soprattutto ai principi enunciati a chiarimento delle norme costituzionali di non facile interpretazione.

Dividiamo la trattazione per materie.

Norme generali, principi fondamentali, livelli essenziali delle prestazioni, offerta aggiuntiva (Sentenza 275/2005 e Sentenza 200/2009).

Nella Sentenza 275/2005 la Corte si è pronunciata in merito ai ricorsi promossi dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia che eccepivano l'illegittimità costituzionale di vari aspetti del D.Lgs 59/2004 (Riordino del primo ciclo di istruzione), in particolare la violazione degli articoli 117, comma 3 e 6, e 118 della Costituzione.

La Corte ha ritenuto non fondato il ricorso, dato che le norme contestate rientrano tra le “norme generali” di esclusiva competenza statale.

La Corte afferma che va preliminarmente risolta la questione della “*individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione*”.

A conferma che il testo costituzionale non è certo molto chiaro, la Corte afferma anche che bisogna andare “*al di là del dato testuale, di problematico significato,*” per cogliere la “*ratio della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato*”.

Per la Corte sono:

- ≅ “norme generali” quelle che hanno contenuti di natura unitaria valevoli per tutti i cittadini, immediatamente applicabili su tutto il territorio nazionale, senza bisogno di ulteriore normazione legislativa
- ≅ “principi fondamentali” quelli che, pur ispirati da esigenze unitarie, non sono immediatamente applicativi, ma hanno funzione di “ispirazione” rispetto ad un’ulteriore normazione legislativa, di competenza delle Regioni.

La questione è stata ripresa in modo più sistematico dalla Sentenza 200/2009.

Per prima cosa, la Corte afferma che rientrano nelle norme generali di esclusiva competenza statale tutte le materie di cui agli articoli 33 e 34 della Costituzione, quali l’istituzione di scuole di tutti gli ordini e gradi, la necessità di un esame di Stato per la conclusione di un ciclo di istruzione, la frequenza della scuola aperta a tutti, l’obbligatorietà e la gratuità dell’istruzione primaria, il diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti di istruzione.

La sentenza, inoltre, si rifà alla legislazione ordinaria per l’individuazione di ulteriori materie rientranti nelle norme generali, tra cui quelle dalla legge 28 marzo 2003, n. 53 (Riforma Moratti), di cui alla sentenza sopra citata.

La Corte indica tra queste materie la definizione dei cicli e degli ordinamenti, gli standard minimi perché i titoli acquisiti siano validi a livello nazionale, la valutazione degli apprendimenti e del comportamento degli studenti.

La Corte indica infine, in via interpretativa, tra le norme generali quelle che riguardano l’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche e l’assetto degli organi collegiali.

Dopo aver ripreso quanto affermato nella sentenza 275/2005, la Corte affronta anche la questione dei principi fondamentali, di competenza dello Stato, che devono agire come principi ispiratori della legislazione concorrente di competenza regionale.

I principi fondamentali *“fissano criteri, obiettivi, direttive o discipline, finalizzate ad assicurare la presenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione”*, ma *“non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione”*.

Si potrebbe dire che le norme generali definiscono la natura del sistema di istruzione, mentre i principi fondamentali fissano dei criteri per la fruizione del servizio in modo paritario su tutto il territorio nazionale, da parte di tutti i cittadini. I principi fondamentali, naturalmente, vanno attuati, non eseguiti, per cui necessitano dell'intervento delle Regioni, a livello appunto di legislazione concorrente.

Per ultimo, la Corte affronta la questione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP); lo Stato ha competenza legislativa esclusiva anche in questo campo, perché si tratta di garantire la fruizione dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale; naturalmente, tra questi rientrano anche quelli relativi all'istruzione.

Le Regioni, anche qui hanno competenza concorrente, possono migliorare i livelli essenziali delle prestazioni, migliorare quindi l'offerta formativa, adeguandola anche alle esigenze locali, naturalmente a loro spese.

Lo stesso si afferma nella Sentenza 275/2005 sopra citata; la Corte stabilisce che i curricoli obbligatori, con il relativo monte ore annuale, di cui al D.Lgs 59/2004, vanno intesi come *“livelli minimi ... validi per l'intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza”*.

Non solo le scuole, quindi, possono incrementare l'offerta formativa in aggiunta al monte ore stabilito a livello nazionale, ma anche le Regioni; si devono però far carico dei relativi oneri, mentre lo stato deve finanziare il curriculum obbligatorio.

La continuità dell'azione amministrativa (Sentenza n.13/2004)

Nella Sentenza n.13/2004, dopo aver riconosciuto la competenza delle Regioni in merito alla gestione dell'offerta formativa sul territorio e in particolare nella distribuzione dell'organico tra le scuole, la Corte ha ritenuto di non doversi pro-

nunciare per la caducazione immediata delle norme “statali” illegittime per il principio della continuità dell’azione amministrativa.

Di conseguenza, le norme statali continuano ad essere in vigore pur essendo illegittime fino all’adozione di nuove leggi regionali che individuino una disciplina ed un apparato amministrativo idoneo a svolgere la funzione di distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche.

La tutela dell’autonomia scolastica(Sentenza 275/2005)

Nella Sentenza 275/2005 la Corte accetta la posizione del Governo che *“in relazione alle prospettate lesioni dell'autonomia scolastica, ... la tutela di tale autonomia non compete certamente alle regioni...”*, per cui le eccezioni sollevate dalle Regioni in merito alla pretesa lesione dell’autonomia scolastica non vengono prese in considerazione.

La Corte afferma quindi il principio che l’autonomia scolastica è un “prius” rispetto alla competenza legislativa delle regioni, come del resto chiaramente stabilito dall’art.117, comma 3 della Costituzione; ne discende che il Governo è anche il “tutor” costituzionale dell’autonomia rispetto ad eventuali invasioni di campo da parte della legislazione regionale.

Rimane irrisolto il problema di chi tutela l’autonomia scolastica rispetto alla legislazione nazionale ed agli atti governativi...Solo i privati cittadini possono agire in tal senso, rivolgendosi al giudice ordinario che dovrebbe quindi porre la questione di legittimità davanti alla Corte, a meno che sulla base della recente sentenza n. 641/2011 del TAR dell’Abruzzo qualche scuola non voglia avventurarsi in una causa contro il Governo...

Lo stato giuridico dei docenti è di competenza esclusiva dello Stato

Nella Sentenza 275/2005 la Corte afferma la piena legittimità del “cosiddetto tutor”, in quanto la *“la definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra ...sicuramente nella competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale”*.

Da notare la dizione “compiti” ed “impegno orario” del personale docente, che rientrano nelle norme generali di esclusiva competenza statale; naturalmente il principio affermato dalla Corte riguarda lo stato giuridico dei docenti e non pregiudica certo gli aspetti contrattuali di definizione del rapporto di lavoro, che è questione non attinente al giudizio.

Il potere legislativo delle Regioni

Nella sentenza n. 120 del 2005, che richiama le sentenze n. 353 del 2003 e n. 282 del 2002, la Corte respinge il ricorso del Governo contro una legge della Regione Toscana; il Governo eccepiva che in materia di istruzione le Regioni non avrebbero potuto esercitare la loro potestà di legislazione concorrente in mancanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

La Corte giudica priva di fondamento l'eccezione del Governo, perché le Regioni possono legiferare in materia di legislazione concorrente, soprattutto nella fase di transizione dal vecchio al nuovo, nel rispetto dei principi fondamentali risultanti dalla vigente legislazione statale in vigore; la mancanza di nuovi principi stabiliti ad hoc non può bloccare l'attività legislativa delle Regioni

Del resto, quanto appena detto è scritto chiaro e tondo nella Legge 131/2003.

La gestione dell'offerta formativa sul territorio (Sentenza n.13/2004 e n. 200/2009)

Nella Sentenza n.13/2004, la Corte stabilisce che la programmazione della rete scolastica è competenza della Regione e la definizione degli organici del personale docente e non docente rientra in tale competenza.

Una diversa interpretazione sarebbe in contrasto con la legislazione, già vigente peraltro dal 1998 con il D.lgs n. 112, che attribuisce alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, alla suddivisione del territorio in ambiti funzionali, alla programmazione, sul piano regionale, della rete scolastica.

La cosa è ancora più chiara in base all'art.117 della Costituzione, in materia di programmazione scolastica allo Stato spetta solo la definizione dei principi fondamentali, mentre la sua concreta realizzazione è competenza regionale.

DUE REALTA' DIVERSE LA SICILIA E IL TRENINO ALTO ADIGE

Forse non molti lo avranno notato, ma nella recente Nota del MIUR per la predisposizione del programma annuale 2012, nell'assegnazione dei fondi alle scuole ci sono alcune voci da cui sono escluse le scuole della Sicilia: la quota fissa per l'istituto e quella per le sedi aggiuntive, nonché quella per gli alunni e per i portatori di handicap.

Le scuole siciliane non riceveranno questi fondi? No, li riceveranno, ma non dallo Stato, li avranno dalla Regione.

Come mai solo la Sicilia, e non le altre Regioni a Statuto Speciale, come il Friuli Venezia Giulia o la Sardegna?

Il fatto è che in Italia esistono due Regioni dove vige un sistema di gestione del servizio di istruzione e formazione molto diverso da quello in vigore in quasi tutto il territorio nazionale, due sistemi poco conosciuti perché "confinati" ai margini estremi del territorio nazionale.

Stiamo parlando dei sistemi vigenti nella Regione Sicilia e nella Regione Trentino Alto Adige, la Provincia Autonoma di Trento in particolare; si tratta di due Regioni che per motivi storico-geografici godono di un'autonomia superiore anche a quella delle altre Regioni a Statuto speciale.

La Regione Sicilia

Lo Statuto della Sicilia è uno statuto "molto speciale", al punto che l'On. Maroni, quando si parlava di Devolution, ebbe a dire: basta estendere a tutte le Regioni lo Statuto della Sicilia; in effetti, lo Statuto Siciliano è antecedente alla stessa Costituzione Repubblicana ed è stato recepito nel testo costituzionale.

Lo Statuto contiene naturalmente anche norme relative all'istruzione, che danno alla Sicilia uno spazio di autonomia estremamente ampio.

All'art. 14, comma 1, si dice:

"L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie:

...

r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;

..."

L'Assemblea Regionale Siciliana ha legislazione esclusiva in materia di istruzione elementare, avendo come unico vincolo le norme costituzionali; come si vede, lo Statuto Siciliano del 1946 è molto più autonomistico della stessa Costituzione del 2001.

Non solo; all'art.17 si dice:

“1. Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione:

...

d) istruzione media e universitaria;

...”

Di fatto, per quanto attiene non solo l'istruzione media, ma anche l'Università, lo Statuto della Sicilia anticipa la Costituzione del 2001, perché di fatto parla di legislazione concorrente e di organizzazione dei servizi da parte della Regione, sulla base di “principi ed interessi generali” fissati dallo Stato.

In effetti, in moltissime materie le leggi dello Stato non sono immediatamente applicative in Sicilia, devono essere recepite dalla Regione tramite una propria legge approvata dall'Assemblea Regionale.

Per il passaggio delle funzioni amministrative, dallo Statuto alla legislazione ordinaria ci sono voluti...40 anni, il DPR 246 di attuazione dello Statuto in materia di istruzione è infatti del 1985; si può dire che la Regione Sicilia non si sia molto interessata della scuola.

All'art. 1 del citato DPR si dice che *“Nel territorio della regione siciliana le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione...sono esercitate dall'amministrazione regionale ... in relazione all'art. 14, lettera r; e all'art. 17, lettera d), dello statuto della regione siciliana.”*

Le attribuzioni dello Stato, sia per quanto riguarda gli organi centrali che quelli periferici, in materia di istruzione vengono esercitate dalla Regione: tutta la gestione del sistema passa alla Regione, almeno a livello di enunciazione di principio.

Negli articoli seguenti, si passa da una formulazione generale ad una particolare; vengono enumerate alcune materie che passano alla competenza regionale, soprattutto vengono definite una serie di materie che rimangono di competenza statale:

“Restano ferme le attribuzioni degli organi dello Stato concernenti:

a) l'ordinamento degli studi, i programmi di insegnamento, di sperimentazione, di ricerca e di esame per le scuole di ogni ordine e grado;

b) l'ordinamento degli studi e degli esami e la tipologia dei titoli in materia di istruzione universitaria e superiore;

c) gli esami di Stato;

- d) *la nomina, in base a criteri concordati con l'amministrazione regionale, dei commissari governativi nelle scuole e negli istituti legalmente riconosciuti o pareggiati, escluse le scuole e gli istituti di istruzione artistica e musicale per i quali provvede l'amministrazione regionale;*
- e) *la determinazione del finanziamento, dei criteri e degli indirizzi di coordinamento dei programmi di edilizia scolastica finanziati dallo Stato, previa intesa con la regione sulla entità degli interventi per diversi gradi e tipi di scuola;*
- f) *lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale in servizio presso gli uffici statali esistenti in Sicilia, preposti alla trattazione delle materie trasferite con il presente decreto, nonché del personale ispettivo, direttivo, docente e non docente statale, di ruolo e non di ruolo, delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado e delle università e degli istituti superiori funzionanti nel territorio della regione.*”

Di fatto, il DPR 246/1985 riconsegna allo Stato tutta una serie di competenze che lo Statuto assegna alla Regione; di nuovo, la Regione Sicilia non sembra molto interessata alla scuola.

Inoltre, se il personale dell'Amministrazione e quello della scuola, dirigente docente ed ATA, rimangono statali, come potrà la Regione esercitare le competenze amministrative che il DPR 246/1985 le attribuisce?

Qui si fa un autentico volo pindarico: all'art. 9 si dice che la Regione “si avvale” delle strutture e del personale statale:

“Fino a quando non sarà diversamente provveduto, per l'esercizio delle attribuzioni di cui al presente decreto l'amministrazione regionale si avvale degli organi e degli uffici periferici del Ministero della pubblica istruzione esistenti nel territorio della regione e del personale ivi in servizio, il quale nello svolgimento delle funzioni attribuite alla regione ha l'obbligo di seguire le direttive dell'amministrazione regionale.”

La creatività italiana ha inventato un sistema di gestione di un servizio fondamentale dove un Ente di natura politica prende le decisioni, ma, non avendo una propria struttura amministrativa, affida la realizzazione delle sue decisioni alla burocrazia di un altro Ente, anch'esso di natura politica, per di più di rango superiore.

Come un simile sistema possa funzionare, è un mistero; in effetti, i conflitti di competenza non mancano di certo.

Il fatto è che il sistema scolastico siciliano è rimasto statale, con alcuni “inserimenti” della Regione, tra cui quelli relativi ai finanziamenti di cui abbiamo fatto cenno all'inizio

La Provincia Autonoma di Trento

Lo Statuto autonomistico del Trentino Alto Adige, approvato con il DPR 670/1972, attribuisce alla Regione due tipi di potere legislativo, a seconda delle materie:

- una forma di legislazione esclusiva, avendo come unico limite il rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 4)
- ≡ una forma di legislazione concorrente, perché la potestà legislativa si esercita nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato (Art. 5).

Proprio per le particolari ragioni storico-geografiche di cui abbiamo parlato, lo Statuto regionale affida a sua volta ampi spazi di autonomia alle due province di Trento e Bolzano; all'art. 3 si dice: *“Alle province di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo il presente statuto.”*

In particolare, lo Statuto affida alle Province Autonome la potestà legislativa nel campo dell'istruzione e della formazione, nella forma di legislazione esclusiva per quanto attiene a:

- ≡ *assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa;*
- ≡ *edilizia scolastica;*
- ≡ *addestramento e formazione professionale*

nella forma di legislazione concorrente per quanto attiene a:

- ≡ *istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)*

Come si vede, lo Statuto del Trentino Alto Adige non è che sia più autonomistico di quello della Sicilia, anzi, ma a Trento lo hanno applicato fino in fondo.

Per la verità, anche in Trentino-Alto Adige si fa passare un bel po' di tempo, ma infine il D.P.R. 405/1988 la gestione del sistema di istruzione passa dallo Stato alla Provincia Autonoma di Trento, dato che lo Statuto Regionale, lo ricordiamo, assegna alle province la competenza in materia di istruzione:

“Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale ed artistica), esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, sono esercitate, nell'ambito del proprio territorio, dalla Provincia di Trento...”

Questo primo provvedimento è però alquanto ambiguo, perché la gestione passa alla Provincia Autonoma, ma il personale della scuola rimane statale.

Il passo definitivo si ha con il D. Lgs. 433/1996, che modifica il D.P.R. 405/1988; viene stabilita la “provincializzazione” del personale della scuola, docente, direttivo ed ispettivo:

“Tra le attribuzioni previste dall’art. 1 sono comprese le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di stato giuridico ed economico del personale insegnante – ispettivo, direttivo e docente – delle scuole ed istituti di istruzione elementare e secondaria della provincia di Trento.”

A questo punto, tutte le competenze in materia di gestione del servizio di istruzione e formazione sono passate alla Provincia di Trento, oltre naturalmente le potestà in campo legislativo di cui abbiamo parlato sopra.

Nel 2006 la Provincia Autonoma di Trento promulga la Legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5, rubricata “Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino”; si tratta di una vera e propria legge di sistema, che definisce in modo organico e in tutti i suoi aspetti il sistema educativo nella provincia di Trento.

Evidenziamo alcuni aspetti attinenti alla nostra trattazione.

Il sistema educativo provinciale fa parte del sistema nazionale di istruzione e formazione, nel quadro della normativa nazionale e comunitaria, i soggetti del sistema provinciale collaborano con il sistema nazionale (Art. 6).

Le istituzioni scolastiche e formative sono Enti dotati di personalità giuridica ed autonomia funzionale, di sperimentazione e di ricerca (Art. 14), hanno potere statutario e regolamentare (Art.17), possono istituire reti di scopo, ma nel caso si tratti di gestire ed utilizzare risorse e strumenti comuni le reti debbono essere costituite su indicazione della Provincia (Art. 19), possono stabilire accordi, convenzioni e consorzi con gli altri soggetti istituzionali (Art. 20).

La Provincia svolge le funzioni di governo del sistema educativo, nel rispetto dell’autonomia delle istituzioni scolastiche; promuove la partecipazione alla gestione del sistema formativo mediante vari organismi, tra cui il Consiglio delle istituzioni scolastiche e formative (Capo V, sezioni 1 e 2).

La provincia determina le dotazioni organiche di tutto il personale, lo assegna alle scuole, provvede al reclutamento ivi compresi i dirigenti.

La provincia assegna i dirigenti alle scuole, con contratto temporaneo di durata quinquennale, provvede alla valutazione avvalendosi del Nucleo di valutazione, gli esiti della valutazione hanno effetto sul conferimento degli incarichi e sull’attribuzione del salario accessorio (Titolo VI, Capo I).

La provincia Autonoma di Trento ha quindi definito un proprio sistema di istruzione e formazione, in tutti i suoi aspetti, esercitando in pieno la potestà legislativa che lo Statuto gli attribuisce; ha anche assunto in pieno la gestione

del sistema, esercitando fino in fondo le sue prerogative autonomistiche, al contrario della Sicilia.

Attenzione, non stiamo sposando il sistema trentino, possiamo però dire che sicuramente è più conforme alla Costituzione del sistema statalista che vige nel resto d'Italia, a parte la Sicilia; bisogna anche dire che funziona...

Il sistema Trentino ha un difetto di fondo: è troppo “vicino” alla politica, perché le decisioni nella gestione del sistema vengono prese in modo più o meno diretto dai livelli politici, a cominciare dalla nomina dei dirigenti del sistema di istruzione e dei dirigenti scolastici.

Il sistema trentino è molto autonomistico rispetto al resto d'Italia, ma è molto meno autonomistico al suo interno, la scuola autonoma e la politica sono troppo vicine.

Attenzione anche qui, non è che vogliamo fare dell'antipolitica gratuita, stiamo parlando della separazione tra livello politico e livello amministrativo che è alla base della riforma del D.Lgs 29/1993, separazione che deve essere tanto più netta nella scuola, dove vanno preservati valori costituzionali fondamentali, quali la libertà delle arti e della scienza, nonché il loro insegnamento.

L'INIZIATIVA DELLE REGIONI

Nella latitanza di Governo e Parlamento, l'iniziativa è stata presa da un altro soggetto istituzionale, le Regioni, che hanno prodotto due documenti molto importanti, nel 2006 e poi nel 2010; in questi due documenti, naturalmente si tiene conto delle Sentenze della Corte Costituzionale.

Il Masterplan del 2006

All'inizio della breve legislatura 2006-2008, la Conferenza delle Regioni si è fatta carico di elaborare un "Masterplan", cioè un piano completo ed analitico di azioni da intraprendere per il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, in attuazione della riforma costituzionale dl 2001.

In premessa, le Regioni fanno un'affermazione molto importante: è bene partire dalla piena attuazione *“della legge 15 marzo 1997 n. 59, in particolare del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112”*; infatti *“tali norme, per quanto antecedenti alla revisione costituzionale del Titolo V, sono ispirate ai principi del decentramento ed hanno trovato conferma nella legge costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze e le funzioni riconosciute alle Regioni e alle Autonomie Locali, secondo i principi di sussidiarietà e di federalismo solidale. Per questi motivi e in ragione della evidente coerenza con la cultura giuridica ispiratrice del Titolo V, è possibile affermare che la completa attuazione del D.lgs. 112/98, i cui processi non sono stati sostenuti e completati, costituisce un presupposto normativo da cui può organicamente originarsi la progressiva attuazione del Titolo V, senza dover ricorrere, per alcuni aspetti e materie, a nuovi strumenti legislativi.”*

Le Regioni ritengono necessario in particolare affrontare alcune questioni:

- ≅ la distribuzione di competenze tra lo Stato, Regioni e Autonomie territoriali e funzionali, in particolare le istituzioni scolastiche, al fine di evitare conflitti e controversie tra soggetti istituzionali;
- ≅ lo sviluppo di orientamenti comuni nelle materie di competenza esclusiva o primaria delle Regioni, quali, ad esempio, l'istruzione e la formazione professionale e la programmazione e l'organizzazione dell'offerta formativa sul territorio;
- ≅ la qualificazione delle Regioni come enti di legislazione e non di diretta gestione, con preminenti compiti di programmazione della rete scolastica e dell'offerta integrata di istruzione e formazione, di allocazione territoriale delle risorse, di monitoraggio e valutazione delle politiche formative, di impulso alle Autonomie Locali e funzionali;

- ≡ il pieno sviluppo dell'autonomia scolastica (ex D.P.R. 275/99), correlato anche alle norme riguardanti l'autonomia didattica, finanziaria ed amministrativa e alla necessaria revisione degli organi collegiali di istituto e territoriali;
- ≡ il riassetto delle articolazioni organizzative dell'amministrazione periferica del Ministero in funzione delle competenze attribuite alle Regioni.

Nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ci si deve ispirare a tre criteri fondamentali, ribaditi anche nelle decisioni della Corte Costituzionale:

- ≡ la linea di demarcazione tra norme generali e principi fondamentali è costituita dall'ambito territoriale di operatività: ciò che riguarda tutto il territorio nazionale si pone come "norma generale", ciò che riguarda i singoli territori si pone come "principio generale"
- ≡ i principi generali sono stabiliti dallo Stato e costituiscono il limite entro il quale può essere esercitata la potestà legislativa concorrente delle Regioni;
- ≡ il livello regionale ha essenzialmente la competenza sulla programmazione della rete scolastica e sull'offerta di istruzione con la correlata allocazione sul territorio delle dotazioni organiche del personale, determinate e assegnate dal livello nazionale

L'Amministrazione dello Stato continua ad esercitare l'azione amministrativa, quali la competenza della definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche, fino a quando le singole Regioni non si saranno dotate di una disciplina specifica e di un apparato istituzionale, ma solo per garantire la continuità del servizio scolastico (ex sentenza C.C. n. 13/2004).

Per quanto attiene alla complessa e delicata questione della gestione del personale della Scuola, le Regioni ritengono che:

- ≡ la dipendenza giuridico-economica debba permanere allo Stato, nell'ambito di un ruolo unico nazionale del personale della Scuola;
- ≡ le procedure di assegnazione debbano essere svolte per ambiti provinciali dalle Regioni, sulla base delle dotazioni organiche assegnate annualmente a livello nazionale, della programmazione regionale della rete scolastica e dell'offerta di istruzione e formazione sul territorio.
- ≡ le Istituzioni Scolastiche debbano continuare ad esercitare le competenze loro riconosciute dal D.P.R. 275/99, relativamente all'impiego ottimale delle risorse professionali loro assegnate.

La Bozza di Accordo del 2010

Come detto, il Masterplan del 2006 è rimasto lettera morta; nel 2010 la Conferenza delle Regioni torna alla carica, se ci si passa l'espressione non troppo ortodossa, con una proposta di Accordo tra Governo, Regioni, Province e Comuni da definire in sede di Conferenza Unificata.

Più esattamente, la Conferenza ha approvato una vera e propria Bozza di Accordo, che di nuovo è rimasta lettera morta almeno fino ad oggi, per il sostanziale disinteresse del Governo, ma che merita di essere analizzata, in quanto costituisce il punto più alto di elaborazione politica adottato in una sede istituzionale.

La Bozza tiene conto naturalmente conto di tutti i fallimenti precedenti e cerca di fare chiarezza, anche alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale.

In premessa, la Conferenza definisce con molta precisione il riparto delle competenze tra i diversi Enti:

“L’unitarietà del sistema nazionale è ... la risultante dell’esercizio delle funzioni attribuite e dell’assolvimento degli obblighi che l’ordinamento impone a ciascuno, in un quadro in cui lo Stato, a fronte del suo potere di programmazione, di indirizzo e di controllo ha la competenza di dettare le norme generali, enucleare i principi fondamentali e definire i livelli essenziali, nonché controllarne il rispetto; le Regioni adottano leggi nelle materie concorrenti; le Regioni e gli EELL, nel rispetto dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà, assolvono alla funzione organizzativa, in conformità agli artt. 117 e 118 della Costituzione; le scuole, nella loro autonomia, provvedono a fornire il servizio.”

Nella differenziazione delle competenze, l’unitarietà del sistema può essere assicurata solo dal rispetto del principio costituzionale della leale collaborazione, mentre a fondamento degli interventi di tutti gli Enti va posta l’autonomia scolastica: *“L’autonomia delle Istituzioni scolastiche costituisce il quadro nel rispetto del quale le istituzioni locali, regionali e nazionali programmano e attuano i loro interventi.”*

Viene introdotto anche il concetto di “espansione dell’autonomia” e del suo legame con il territorio: *“Tale autonomia va sostenuta affinché raggiunga la sua massima possibile espansione e deve costituire sul territorio il fondamento di reti formative sempre più vicine alle realtà locali e mirate all’efficienza del sistema educativo.”*

La Conferenza indica poi gli obiettivi, gli ambiti e gli oggetti dell’accordo:
≡ individuazione delle materie oggetto di legislazione statale

- ≅ trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli EE.LL, nelle materie non più oggetto di competenza esclusiva statale
- ≅ trasferimento delle risorse, umane, finanziarie e strumentali, stabilendo i tempi e i modi, nonché l'inizio dell'esercizio delle funzioni da parte delle Regioni e degli EE.LL., una volta avvenuto il trasferimento delle risorse
- ≅ ridefinizione delle funzioni dell'amministrazione scolastica periferica

La Conferenza passa poi a specificare alcuni dei punti sopra enunciati; le materie indicate sono molto numerose, naturalmente noi prenderemo in esame solo quanto attiene alla definizione giuridica dell'autonomia scolastica.

Primo punto: individuazione degli ambiti della funzione legislativa statale, nei suoi tre aspetti di norme generali, principi fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni; viene presa a riferimento la sentenza n. 279/2005 della Corte Costituzionale.

Le norme generali hanno per oggetto:

- ≅ *definizione, limiti, contenuti ed organi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*
- ≅ *linee generali per l'organizzazione scolastica nazionale*
- ≅ *criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e A.T.A.;*
- ≅ *disciplina dell'autonomia scolastica e delle relative rappresentanze;*

I principi fondamentali riguardano:

- ≅ *requisiti minimi per il funzionamento degli istituti scolastici;*
- ≅ *criteri per la costituzione di organismi di partecipazione territoriale a livello scolastico.*

La Conferenza stabilisce anche delle regole di comportamento:

- ≅ semplificazione delle norme
- ≅ definizione degli ambiti di responsabilità, onde evitare duplicazioni
- ≅ attribuzione delle funzioni gestionali ed amministrative agli EE.LL

- ≡ formulazione di un Testo Unico delle norme statali (norme generali, principi fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni)

Secondo punto: conferimento alle Regioni e agli EE.LL delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato

Dopo aver preso atto che lo Stato non ha provveduto nemmeno al trasferimento in toto delle competenze di cui al D.Lgs 112/1998, la Conferenza individua nella Legge 131/2003, art. 7, commi 1, 2 e 3, il quadro normativo per l'effettuazione del trasferimento delle funzioni e delle risorse, la Conferenza delinea un percorso da seguire di comune accordo da parte degli Enti interessati:

a) il Governo si impegna ad adottare i DD.P.C.M. previsti dalla legge n. 131/2003 per il trasferimento delle risorse rispetto alle funzioni già trasferite con il D.lgs n. 112/1998 ... nelle more dell'approvazione dei disegni di legge di cui al comma 2 del medesimo articolo 7 – attuativi dell'art. 118 della Costituzione – e dell'entrata in vigore delle norme in materia di federalismo fiscale (art. 119 Costituzione).

b) le Regioni si impegnano ad emanare una propria normazione organica nell'ambito ed a completamento delle disposizioni dello Stato...specificamente in materia di:

1. forma, livelli e organismi di governo territoriale del sistema educativo e delle rappresentanze delle autonomie scolastiche;

...

2. programmazione dell'offerta di istruzione e formazione sul territorio regionale, ivi compresa la funzione di organizzazione della rete scolastica, tenendo conto del ruolo già attribuito a tali fini agli Enti locali dal D.lgs n. 112/1998;

...

4. forme di rappresentanza e partecipazione dei diversi soggetti dell'istruzione e formazione professionale a livello locale e regionale;

5. interventi di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche;

6. criteri di assegnazione del personale alle scuole;

7. promozione di rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti del territorio che operino nel campo dell'istruzione e della formazione;

...

11. eventuali uffici e servizi sul territorio per lo svolgimento di funzioni regionali;

...

13. norme di attuazione dei principi fondamentali.

La Conferenza affronta anche il problema dell'applicazione della sentenza n. 13/2004 della Corte Costituzionale, definendola una " *condizione prioritaria*"; tutte le Regioni si devono dotare di " *una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere le funzioni amministrative ed il servizio pubblico in materia*

di istruzione e di istruzione e formazione professionale”; in questo quadro, le Regioni hanno la “ *possibilità di avvalersi del personale degli uffici dell’amministrazione scolastica periferica che saranno trasferiti nella misura necessaria al raggiungimento dell’idoneità operativa e gestionale relativa all’esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento, fatto salvo il mantenimento di un presidio per funzioni proprie dello Stato* ”

Terzo Punto: rete scolastica, ripartizioni degli organici e trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

La Conferenza avanza una serie di proposte:

- ≡ la definizione della rete scolastica è assicurata dalle Regioni, nel rispetto delle competenze degli Enti Locali, nell’esercizio delle rispettive competenze
- ≡ la distribuzione tra le Regioni della dotazione organica nazionale viene definita dallo Stato sulla base di “ *criteri da individuarsi, con apposita intesa in sede di Conferenza Unificata* ”
- ≡ il personale della scuola rimane alle dipendenze dello Stato, “ *con stato giuridico e trattamento economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto* ”; le parti, però, “ *si impegnano a far sì che, nel rispetto della normativa statale in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, “il personale passi alla dipendenza funzionale delle Regioni, le quali, nell’ambito delle dotazioni organiche assegnate, provvedono anche alla programmazione e alla distribuzione territoriale, in piena collaborazione con gli Enti locali e le istituzioni scolastiche nelle forme determinate dalle leggi regionali. La “dipendenza funzionale” non dovrà comportare un doppio livello di dipendenza del personale.* ”

La Conferenza prevedeva che fosse data attuazione all’Accordo entro 31 dicembre 2011...

A conclusione, si può dire che le Regioni propongono un modello di che potremmo definire “siciliano”; ferme restando le competenze in campo legislativo, naturalmente da chiarire e soprattutto da applicare, per quanto attiene alla gestione si ipotizza un sistema che rimane statale, a cominciare dal personale, ma che è agisce in regime di “dipendenza funzionale” per le materie di competenza delle Regioni e degli EE.LL.

Parlando della Sicilia, abbiamo espresso l’opinione che un sistema simile non può funzionare, o meglio che continuerà ad essere un sistema statocentrico, con

una spolverata di interventi regionali e degli EE.LL., per non parlare dell'autonomia scolastica, che, come insegnano le vicende dal 2000 ad oggi, è destinata ad avvizzire, salvo l'iniziativa delle scuole e delle persone che in esse lavorano.

Se si vuole essere coerenti, a norma dell'art. 118 della Costituzione, l'amministrazione del sistema di istruzione, come quella di qualsiasi altro sistema di servizi, dovrebbe essere affidata agli EE.LL. e, per alcuni aspetti, alle Regioni, come nel caso della distribuzione degli organici sul territorio o la definizione della rete scolastica; un sistema statocentrico non ha più legittimità costituzionale, la Corte la ripetuto più e più volte.

In Italia abbiamo un esempio di questo tipo, il sistema trentino, che però soffre di un'eccessiva contiguità con il livello politico; se questo può essere giustificato dalla particolare natura autonomistica dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige, non ci sembra onestamente estendibile su tutto il territorio nazionale, i motivi ci appaiono evidenti, al punto che le stesse Regioni non chiedono l'adozione di questo sistema.

Torniamo quindi al nostro assunto di fondo: solo l'autonomia scolastica diffusa sul territorio può assicurare una gestione nuova del sistema di istruzione; se non si ha il coraggio di fare questo passaggio, meglio tornare al buon vecchio Ministero, almeno le cose saranno chiare e magari funzioneranno anche meglio.