

Autonomia regionale differenziata

Il 28 febbraio 2018 le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia e Roma-

gna hanno sottoscritto un accordo preliminare con il Governo (all'epoca Gentiloni), in vista di un'Intesa per la concessione di forme di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

Risulta che altre regioni – tra le quali il Piemonte – si stiano orientando verso analoghi accordi.

Il 15 maggio 2018 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato un ordine del giorno (Dcr n. 16) che impegna il Presidente della Regione Lombardia e l'Assessore all'Autonomia e Cultura ad avviare le azioni conseguenti all'Accordo Preliminare.

Il 29 maggio 2018 è stato sottoscritto da Regione Lombardia, Anci e Upl un protocollo per un'azione comune ai fini del riavvio del confronto con il Governo per l'attuazione dell'Intesa sull'autonomia differenziata. Tale confronto è attualmente in corso, anche alla luce di quanto previsto in materia dal "Contratto di Governo" dell'attuale maggioranza.

Il vigente art. 116 della Costituzione, dopo aver riconosciuto le "forme e condizioni particolari di autonomia" delle regioni ad autonomia speciale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle D'Aosta), prevede, al secondo comma, che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate al secondo comma del medesimo articolo alle lettere... n) possano essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dell'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di Intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

Si precisa al riguardo che la lettera

Giuseppe Cosentino

n) dell'art. 117 prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di

"norme generali sull'istruzione".

Il terzo comma dell'art. 117 individua invece le materie a "legislazione concorrente". Tra queste è indicata "l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale", quest'ultima di competenza regionale.

Sul punto si ricorda che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 147 del 2012, ha ribadito l'interpretazione di "norme generali sull'istruzione" già fornita con le precedenti pronunce n. 92 del 2011, n. 279 del 2005 e n. 200 del 2009, secondo le quali "le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito strettamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose" (Sent. n. 279 del 2005). Appartengono a tale categoria "quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante un'offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo Costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge". Si tratta di norme che "dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale,

delineano le basi del sistema nazionale di istruzione” e “sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare mediante - si ribadisce - la previsione di un’offerta formativa sostanzialmente uniforme sull’intero territorio nazionale, l’identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all’art 33, primo comma Cost.” (Sent. n. 200 del 2009).

La medesima sentenza, dopo aver affermato gli anzidetti principi, rileva anche, da un lato, come, in relazione alle norme generali sull’istruzione, *“il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico”*, dall’altro che resta ferma comunque la possibilità di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l’altro, le norme generali sull’istruzione.

Ne consegue che le disposizioni dell’art. 116 possono integrare ma non stravolgere l’impianto del sistema di istruzione.

Per l’eventuale revisione sostanziale di tale impianto sarebbe semmai necessario far riferimento alla diversa procedura di cui all’art. 138 della Costituzione, che contempla anche un referendum nazionale confermativo qualora la legge costituzionale non sia approvata con i due terzi dei voti dei componenti delle due Camere.

Ed è appena il caso di ricordare come due delle tre leggi costituzionali di modifica del titolo V della Costituzione, comprendenti modifiche agli articoli 116 e 117, anche relative all’ordinamento scolastico e formativo, siano state approvate dal Parlamento con la predetta procedura e successivamente non confermate dal referendum popolare (referendum del 25-26.6.2006 sulla riforma Berlusconi di cui alla legge Costituzionale del 16 novembre 2005, Gu n. 269 del 18.11.2005 e referendum del 4 dicembre 2016 sulla riforma Renzi di cui alla legge del 12.4.2016, Gu n. 88 del 15.4.2016). L’unica modifica vigente della Costituzione, relativa anche agli articoli 116 e 117, è pertanto quella definita dalla legge 18.10.2001 n. 3 (in Gu 24.10.2001 n. 248).

Per quanto riguarda poi in particolare il sistema del reclutamento del personale



docente, si rileva che le relative disposizioni sembrano a pieno titolo costituenti materia di legislazione esclusiva dello Stato, non solo per motivi sostanziali legati all’esigenza del rispetto di livelli essenziali nella prestazione del servizio scolastico a livello nazionale, ma, soprattutto, per quanto può desumersi dalla attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di *“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli Enti pubblici”* – lett. g) art. 117 Cost.

Materia quest’ultima non richiamata tra quelle per le quali è possibile una implementazione del dettato Costituzionale, ai sensi dell’art. 116 della Costituzione.

Si segnala al riguardo la sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 22.4.2013 che, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art 8 della legge della Regione Lombardia del 18.4.2012 n. 7, relativo al reclutamento del personale docente, ha in tal modo statuito:

“È evidente, però, che in tal modo la Regione dispone in merito all’assunzione di una categoria di personale, appunto quello inserito nel pubblico impiego statale. Come questa Corte ha avuto modo di rilevare, infatti, con le sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012 – l’una in riferimento al c.d. personale Ata e l’altra in rapporto alla diversa posizione dei dirigenti scolastici – nell’attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole regioni. Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto

Autonomia regionale differenziata

della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato".

Redattore della sentenza, Sergio Matarella!

Per completezza di informazione va segnalato al riguardo che in senso apparentemente contrario all'impostazione appena richiamata si pone una precedente sentenza della stessa Corte Costituzionale, la n. 13 del 18.12.2003/13.1.2004, presumibilmente posta a fondamento giuridico della legge Regionale della Lombardia poi "cassata" nel 2013 dalla decisione su citata. Secondo la cennata sentenza "una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sull'istruzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle regioni svolgere con una propria disciplina... Avuto dunque riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma Cost. ... la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le regioni non possono essere private".

Si tratta di una impostazione che ha trovato seguito in concreto – oltre che nella legge della Regione Lombardia, poi annullata – solo nella già prevista intesa tra le singole regioni e gli uffici scolastici

regionali nella distribuzione degli organici, ai sensi del già richiamato art. 138 del decreto legislativo n. 112/1998.

Va inoltre precisato al riguardo che la programmazione dell'offerta formativa sul territorio – e la conseguente distribuzione del personale – attiene in realtà soltanto all'individuazione dei diversi indirizzi e tipi di studi presso le scuole, ma trova un limite, nella declinazione dell'offerta formativa all'interno delle singole scuole, nell'autonomia delle scuole stesse, anch'essa costituzionalmente garantita. L'autonomia, come è noto, si esercita infatti ai sensi dell'art. 1, commi 14 e segg., della legge 107 del 2015, attraverso il Piano triennale dell'offerta formativa (Ptof), che rappresenta "il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche" e "riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa"... "A tal fine il dirigente scolastico promuove i necessari rapporti con gli enti locali..."

In questo quadro di rapporti tra Stato, regioni e singole scuole l'autonomia "presuppone non solo il potenziamento del 'governo' delle singole scuole, ma l'abbandono del modello amministrativo ministeriale – che è un modello verticale – e la sua sostituzione con un modello di tipo orizzontale, formato da un insieme di comunità scolastiche, nelle quali si fa istruzione, ricerca e formazione attraverso modelli flessibili, in vista del raggiungimento di obiettivi generali, secondo standard di qualità fissati da un centro dotato di funzioni strategiche e finalmente liberato da compiti di gestione. Sotto tale profilo l'autonomia delle istituzioni scolastiche tende non soltanto al superamento del modello burocratico-ministeriale, ma ad abbandonare quella prospettiva che, nel concepire la vicende della scuola esclusivamente in termini di appartenenza ad un ente territoriale, finisce per affermare il primato della gestione burocratica sul servizio tecnico" (Alessandro Pajno, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, 2002 Luiss Edizioni).

In sostanza, premesso quanto sopra circa i limiti di implementazione delle

“norme generali sull’istruzione”, vanno comunque escluse dal possibile intervento legislativo regionale, ai sensi dell’art. 116 Cost., le lettere g) ed m) del secondo comma dell’art. 117, relative rispettivamente all’*“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”* ed alla *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, tra i quali rientrano certamente anche i livelli di “prestazioni” previsti a livello nazionale dal sistema e dagli ordinamenti scolastici e formativi nazionali, nonché le competenze chiave di cittadinanza.

A quest’ultimo riguardo si cita ancora la sentenza n. 200 del 2009 che, in relazione alla legittimazione dello Stato ad intervenire in materia di Istruzione, richiama appunto la *“competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale”* (art. 117, secondo comma, lett. m). *Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti diritti civili e sociali rientrano anche quelli connessi al sistema di istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative, sulla base di standard uniformi applicabili sull’intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole regioni, nell’ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazione e, dunque, il contenuto dell’offerta formativa, adeguandolo in particolare alle esigenze locali”*.

Resta altresì fuori dall’ambito dell’art. 116 Cost. l’attribuzione allo Stato, nelle materie a competenza ripartita, della competenza a fissare i “principi fondamentali” che vincolano la legislazione regionale nelle diverse materie, nonché, per esplicito riferimento del novellato art. 117, la disciplina dell’autonomia scolastica, che rientra nella competenza esclusiva della legislazione statale, a tutela dell’autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche.

In sostanza l’impianto complessivo



delle sentenze della Corte Costituzionale consente certamente la possibile implementazione dell’offerta formativa da parte delle regioni ma non certamente, in base all’art. 116, lo stravolgimento delle altre competenze previste per lo Stato e per le singole istituzioni scolastiche nel declinare il piano dell’offerta formativa.

Un’ultima considerazione sul quadro Costituzionale così delineato.

Viene ribadita la competenza delle regioni sull’Istruzione e formazione professionale, già prevista del resto sin dall’originaria stesura della norma Costituzionale (istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica).

La permanenza degli attuali istituti professionali nell’ambito della competenza dello Stato è infatti il frutto di una “fictio iuris” normativa secondo la quali essi *“fanno parte del sistema degli istituti secondari di secondo superiore”* (art. 13 legge n. 40/2007).

Tanto premesso - e ribadito altresì come recenti tentativi di modificare l’impianto Costituzionale in materia, ai sensi dell’art. 138 della Costituzione, non abbiano incontrato il consenso popolare - va ancora segnalato che gli stessi ambiti di flessibilità già previsti dalla competenza concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, non sono stati a tutt’oggi adeguatamente utilizzati.

Premesse le osservazioni che precedono, va detto comunque che i contenuti dell’Intesa preliminare del 28.2.2018 – per ora unico documento ufficiale – non appaiono particolarmente “eversivi”.

Autonomia regionale differenziata

Infatti l'“articolato” si occupa della programmazione dell'offerta formativa e della distribuzione della relativa dotazioni di organico, dell'edilizia scolastica e del diritto allo studio, tutte materie già comprese nel decentramento a suo tempo promosso dal Ministro Bassanini e realizzato con l'art. 138 del Decreto legislativo n. 112 del 31.3.1998, nonché, per quanto riguarda l'edilizia scolastica, nella disciplina di cui agli articoli 83 e seguenti del Tu sulla scuola.

Si richiamano al riguardo, tra le diverse decisioni della Corte Costituzionale, quella n. 13 del 18.12.2003.

Vedremo, quindi, in quale misura e in relazione a quali materie l'emananda legge, a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, introdurrà ulteriori elementi di “differenziazione”, elementi che dovranno comunque essere inseriti nei limiti Costituzionali sopra delineati.

Va tuttavia sottolineato che, pur nell'ambito delle ampie competenze regionali nella programmazione dell'offerta formativa sul territorio e nella conseguente distribuzione degli organici, resta comunque a livello nazionale la disciplina dei piani di studio generali, degli organici nazionali e dello stato giuridico del personale della scuola.

Ciò anche a prescindere dalle implicazioni contabili derivanti dal vigente impianto del Bilancio dello Stato, che colloca il personale della scuola nell'ambito dei capitoli di spesa relativi all'Organizzazione dello Stato.

Tuttavia, anche si limitasse la competenza dello Stato alla sola definizione degli “Ordinamenti degli studi”, salva ovviamente la loro implementazione a livello locale, quest'ultima non potrebbe comunque ridursi alla semplice emanazione di “decreti giuridici” periodici sui “programmi” – o meglio sui profili e gli obiettivi di apprendimento di ciascun tipo di percorso di studi – senza alcuna con-

creta possibilità, da parte del Ministero di verificare la qualità degli apprendimenti e di promuovere politiche nazionali di indirizzo e di formazione.

In tale ipotesi andrebbe pertanto almeno prevista – come avviene in altri Paesi di più accentuata autonomia come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna – la facoltà di un intervento del livello centrale volto a valutare sistematicamente gli esiti delle azioni svolte dalle singole regioni rispetto ai livelli nazionali indicati, nonché a promuovere, eventualmente, in via di sussidiarietà, le azioni e i programmi nazionali necessari per ripristinare gli standard di qualità del sistema.

Rilevato quanto sopra sul piano giuridico e condividendo comunque ulteriori funzionali ed equilibrate forme di flessibilità e implementazione curricolare – peraltro già possibili grazie alla piena valorizzazione della competenza ripartita di cui all'art. 117 Cost., nonché grazie all'autonomia delle scuole, anch'essa di rilevanza Costituzionale – si osserva sul piano sostanziale che il vigente ordinamento ha garantito finora, seppure con risorse insufficienti – è questo semmai il vero problema per l'arricchimento e la diversificazione dell'offerta formativa – il carattere unitario e nazionale del sistema di istruzione e del lavoro, svolgendo, almeno in parte, una funzione di riequilibrio tra situazioni economico-sociali molto differenziate tra le diverse regioni e promuovendo un'identità e una coscienza culturale nazionale.

Si tratta di un patrimonio da non disperdere, così come non va sacrificata all'“appartenenza” al più vicino Ente Regionale l'autonomia di progettazione didattica, di ricerca educativa e di organizzazione delle singole scuole.

Proprio per questi motivi, forme ulteriori di trasferimento di competenze andrebbero comunque realizzate, pur attraverso accordi bilaterali tra lo Stato e singole regioni, sulla base di criteri generali – trasparenti, comuni e concordati – con la presenza dei rappresentanti dei lavoratori ed in un quadro di collaborazione interistituzionale, al fine di assicurare la coesione sociale e la coerenza delle politiche nazionali relative all'Istruzione e alla formazione professionale.