

18 ottobre 2001

Legge n. 3, riforma del Titolo V della Costituzione

di Mario Guglietti

Dodici anni fa, esattamente il 18 ottobre 2001, l'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi promulgò la Legge costituzionale n. 3: "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione", pubblicata nella G.U. n. 248 del 24/10/ 2001, entrata in vigore il successivo 8 novembre e tuttora pienamente vigente.

Il perfezionamento di questa Legge, all'esito della complessa procedura di revisione costituzionale stabilita dall'art. 138 Cost. (più o meno tutti ricordiamo, pur nella parsimonia e genericità delle nozioni apprese fin dalla scuola dell'obbligo in materia di educazione civica, che la nostra è una Costituzione "rigida", nel senso che non



può essere modificata con Legge ordinaria) è avvenuto a seguito del risultato largamente positivo del referendum confermativo indetto il 3 agosto 2001 e celebrato nell'ottobre dello stesso anno, reso necessario dalla circostanza che la sua approvazione in seconda lettura in ciascuna delle Camere non era avvenuta a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

In quell'occasione CISL e CISL SCUOLA si schierarono a favore del SI perché la legge si muoveva nell'ambito del cosiddetto federalismo "sussidiario e solidale", dove alla riconosciuta valorizzazione della "sussidiarietà" (intesa come l'intenzionalità di affidare la cura degli interessi dei cittadini ai soggetti politico-istituzionali ad essi più vicini) si associava la salvaguardia dell'uguaglianza sostanziale dei diritti civili e sociali, da garantire sull'intero territorio nazionale, e delle loro condizioni di effettiva praticabilità.

Pur risultando fin d'allora abbastanza chiara la previsione (puntualmente poi verificatasi) di un'inevitabile contenzioso tra Stato e Regioni circa la concreta determinazione dei contenuti di rispettiva pertinenza della potestà legislativa esclusiva e concorrente, avevamo positivamente registrato come rispetto ai processi riformatori realizzati nel corso della XIII Legislatura (1997/2001) – basti solo pensare alla Legge 59/97 – la legge 3/2001 avrebbe sicuramente prodotto due significativi effetti istituzionali:

- a) la cosiddetta "**costituzionalizzazione**" del **principio dell'autonomia scolastica** (naturalmente intesa come autonomia "funzionale"), elevando la sua tutela a rango costituzionale (cfr. art. 3, comma 3), affidandole una funzione di "argine/limite invalicabile" alla potestà legislativa "concorrente" in materia di istruzione tra Stato e Regioni;
- b) la "**costituzionalizzazione**" (nel senso di renderlo non modificabile con semplice legge ordinaria, come di fatto verificatosi) **il processo di riorganizzazione dello Stato e delle Pubbliche Amministrazioni in senso federalistico** – avviato dalle varie leggi "Bassanini" – fornendogli un suggello di massimo avanzamento possibile e di irreversibilità.

Sempre a proposito del nostro SI al quesito referendario, anche se non ci sfuggivano le rischiose implicazioni in materia scolastica e formativa connesse all'affidamento della responsabilità legislativa esclusiva alle Regioni della materia "istruzione e formazione professionale" (che, pur nell'ambiguità della formulazione letterale, avrebbe potuto comportare, ad esempio, il totale trasferimento alle Regioni – personale compreso – della filiera dell'istruzione professionale, ipotesi scongiurata dal coraggioso intervento legislativo promosso nella XV Legislatura – ancorché di breve durata: 2007/2008 – dal Ministro Fioroni), sarà forse utile ricordare le vicende politiche e socio culturali degli anni novanta caratterizzate dal crescente protagonismo leghista che contagiava ceti sempre più ampi di popolazioni del Nord... e non solo del Nord. Il riferimento cronologico evidenzia, infatti, che la legge 3/2001 venne pensata e approvata proprio allo spirare della XIII Legislatura (a maggioranza di Centro/Sinistra) e che le elezioni politiche del maggio 2001 avevano già fatto registrare un netto successo della coalizione di Centro/Destra, grazie anche al significativo contributo della Lega Nord, cui "il popolo sovrano" affidò il governo del Paese, sorretto da una solida maggioranza parlamentare.

In quegli anni il richiamato protagonismo leghista si orientava verso forme sempre più esasperate di federalismo, fino a proporre esplicitamente e senza alcun ritegno politico-istituzionale l'istanza "secessionistica" contro l'insopportabile "Roma ladrona", metafora attraverso la quale veniva denunciata l'unità amministrativa, economica e politica del Paese, minacciandone sprezzantemente la tenuta. Erano gli anni in cui veniva impunemente consentito al fondatore ed all'allora leader incontrastato di quel partito di svillaneggiare il nostro Tricolore, del quale con insolente volgarità riservava per sé un uso alternativo alla carta igienica.

Non a caso, quasi all'esordio della XIV Legislatura, venne presentato un nuovo disegno di legge di modifica costituzionale, composto di un unico articolo che, integrando l'art. 117 della Costituzione, intendeva affidare alla **competenza legislativa esclusiva** delle Regioni le seguenti materie:

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione;
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) polizia locale.

Il proposito di modifica costituzionale, inizialmente molto contenuto e limitato al solo art. 117 (allora sinteticamente indicato con il termine "devolution"), divenne più ampio ed ambizioso con la presentazione di un nuovo disegno di legge costituzionale che, inglobando l'articolo sulla "devolution", interveniva sull'intera Parte Seconda della Costituzione stravolgendone l'intero assetto della forma – Stato e della forma – Governo.

Il provvedimento, nel rispetto dei tempi e delle procedure dell'art. 138, completò il suo iter parlamentare con la Legge 16/11/2005, n. 2544-D, che non venne però promulgata in quanto, essendo stata approvata a maggioranza assoluta ma senza i prescritti due terzi, venne sottoposta a referendum confermativo che la bocciò con consistente esito negativo, al quale contribuimmo come CISL e CISL SCUOLA con il nostro convinto e motivato NO.

Le riforme "Bassanini" prima (federalismo amministrativo a Costituzione invariata) e la riforma del Titolo V dopo, costituivano per noi la risposta politicamente e giuridicamente più sensata e congruente rispetto alle aspirazioni federalistiche del Nord, delle quali nell'ambito di una corretta dialettica politica bisognava pur prendere realisticamente e doverosamente atto, soprattutto se epurate dai "furori" leghisti e dalle esasperazioni secessionistiche.

Il testo, dunque, risente delle faticose mediazioni politico-parlamentari, rese necessarie anche all'interno della stessa maggioranza di Centro/Sinistra, che non hanno certamente contribuito all'assunzione di scelte chiare ed inequivocabili. Da qui il massiccio ricorso alla Corte Costituzionale che è reiteratamente intervenuta, in questi 12 anni, soprattutto sulla nuova disciplina del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, disposto dal riformulato art. 117 Cost., cercando di districare la "giungla" ordinamentale che ne è derivata, causa non secondaria del mancato decollo della riforma che, per dirla con estrema franchezza, risulta tuttora largamente inattuata, nonostante l'impegno istruttorio della Conferenza Unificata Stato/Regioni.

A tal proposito, sen non altro per dovere di onestà intellettuale, va ricordato che nel corso della già ricordata XIV Legislatura venne emanata la Legge 5 giugno 2003, n. 131: "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" che fissa alcuni importanti principi attuativi del riformulato art. 117 Cost., ponendo precisi vincoli alla produzione normativa statale e regionale. Questa Legge stabilisce, ad esempio, che nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato nell'individuazione dei quali debbono essere considerate prioritarie le disposizioni per garantire l'unità giuridica ed economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

È in questa Legge che viene giuridicamente ribadito e codificato il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale "*...nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato*".

C'è da dire, però, che questa leale collaborazione è spesso degradata in "sleale concorrenza", a dirimere la quale è dovuta più volte intervenire la Corte Costituzionale.

Ma non c'è dubbio che il lavoro maggiore alla Corte è scaturito dalla nuova nozione giuridica della legislazione "concorrente", introdotta dal riformulato art. 117 a fianco della preesistente legislazione "esclusiva", cosicché ci troviamo ora di fronte al riparto di tre distinte tipologie di potestà legislative:

1. materie affidate alla legislazione **esclusiva** dello Stato;
2. materie affidate alla legislazione **esclusiva** delle Regioni;
3. materie affidate alla legislazione **concorrente** tra Stato e Regioni.

Per quanto concerne la legislazione concorrente, l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 117 contiene la seguente precisazione, peraltro pressoché testualmente ripresa dalla richiamata Legge 131/2003: "**Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato**".

I principi fondamentali (da non confondere sul piano giuridico con le "norme generali", che sono tutt'altra cosa) costituiscono una sorta di norme "cornice" entro le quali possono prendere vita disposizioni specifiche e di dettaglio di rango legislativo e costituiscono, quindi, l'ambito istituzionale di riferimento per l'effettivo esercizio da parte delle Regioni delle proprie competenze legislative "concorrenti" che si aggiungono, ovviamente, a quelle "esclusive" di cui sono titolari.

Qual è, dunque, la situazione attuale del riparto di competenze legislative in materia di istruzione e formazione, alla luce dell'art. 117 della Costituzione e della Legge 131/2003?

a) Materie demandate a legislazione esclusiva dello Stato:



- 1) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m). È fuor di dubbio che l'istruzione e la formazione rientrano tra i diritti civili e sociali della persona;
 - 2) norme generali sull'istruzione (art. 117, comma 2, lett. n).
- b) Materie demandate a legislazione esclusiva delle Regioni:
- 1) istruzione e formazione professionale (art. 117, comma 3).
- c) Materie demandate a legislazione concorrente Stato/Regione:
- 1) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 117, comma 3).

Fermo restando il problema specifico e complicato dell'individuazione concreta del significato (e del contenuto) delle nozioni di “norme generali”, “livelli essenziali delle prestazioni” e “principi fondamentali”, sul quale ci sono state fornite importanti indicazioni sia dalle sentenze della Corte Costituzionale che dagli autorevoli pareri del Consiglio di Stato resi in occasione della predisposizione dei Regolamenti attuativi dei principi e dei criteri delle riforme ordinarie contenuti nell'art. 64 (quello famigerato dei “tagli” alla scuola, computabili nell'ordine degli otto miliardi di euro, di cui abbiamo appena finito di scontare il saldo) del D.L. 112/2008, convertito dalla Legge 133/2008 (Berlusconi/Tremonti), dal quadro sopra descritto emergono alcune sovrapposizioni e intrecci di materie che inducono ancora profili di ambiguità nel riparto, chiaro solo sul piano teorico, delle competenze.

Vediamone alcune.

- La materia “istruzione e formazione professionale” rientra tra le competenze esclusive della Regione. Ma questa competenza trova un preciso limite giuridico, giacché i livelli essenziali delle prestazioni che gli istituti formativi regionali devono assicurare ai propri utenti sono determinati dalle leggi dello Stato.
- La materia “istruzione” (sic et simpliciter, senza aggettivi), viene richiamata due volte:
 1. al comma 2, in quanto destinataria delle “norme generali” dello Stato;
 2. al comma 3, in quanto destinataria di legislazione concorrente Stato/Regione.

Si evince da ciò che il legislatore statale ha un unico spazio di legislazione esclusiva sulle **norme generali**, che dovrebbero riguardare gli ordinamenti scolastici, il valore legale dei titoli, ecc, e **sui livelli essenziali delle prestazioni**, riguardanti sia **l'istruzione** (scuola dell'infanzia, primo ciclo d'istruzione – primaria e secondaria di primo grado – secondo ciclo: nelle filiere dei **licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali**), **che l'istruzione e formazione professionale**.

Il legislatore regionale, invece, ha un doppio spazio:

- uno, come legislatore esclusivo sull'istruzione e formazione professionale, esclusa la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- l'altro, come legislatore concorrente, con un duplice vincolo: i principi fondamentali (di competenza statale) e l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La metafora della “giungla” dovrebbe risultare del tutto pertinente.

Un interessante contributo chiarificatore in merito a questo riparto delle competenze, è rinvenibile nella declaratoria elaborata in sede tecnica dalla Conferenze Unificate Stato/Regione, al momento ancora non perfezionata in termini di sottoscrizione formale, concernente i tempi e le modalità di attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di istruzione e di trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali dallo

Stato alle Regioni. Uno dei passaggi più delicati di questo Accordo/Intesa è senz'altro costituito dal destino del personale dirigente, docente e A.T.A. che, secondo una più recente formulazione del testo, resterebbe alla **dipendenza organica** dallo Stato e passerebbe alla **dipendenza funzionale** dalle Regioni le quali, nell'ambito delle dotazioni organiche assegnate (dallo Stato) provvederebbero anche alla loro distribuzione territoriale e alla conseguente assegnazione alle scuole.

Pacifica e assolutamente non controversa è la competenza delle Regioni in materia di dimensionamento e riorganizzazione della rete scolastica.

Stando così le cose, potrebbe risultare ancora di qualche utilità un essenziale richiamo alla ricostruzione del passaggio dal federalismo amministrativo a quello legislativo, quale snodo cruciale della Riforma del Titolo V.

Nell'evoluzione della cultura giuridica del nostro Paese, l'approdo alla modifica del Titolo V della Costituzione – Parte seconda – è stato reso possibile dalla **tappa intermedia** della "Bassanini" (soprattutto nel Capo I), attraverso la sanzione giuridica della rottura del principio cardine del nostro ordinamento giuridico-istituzionale, sostanzialmente consistente nel **parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa** (il D.L.vo 112/98, infatti, esplicitando i criteri direttivi della delega contenuta nella Legge 59/97, mentre ha lasciato impregiudicate le potestà legislative dello Stato, ne ha conferito quelle amministrative a Regioni ed Enti Locali).

La Legge 3/2001, nella riformulazione dell'art. 117, assume invece un nuovo principio ordinamentale: la distinzione tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente, che parte, tuttavia da una nuova idea della Repubblica, fondata su una concezione "**policentrica**" e non "**statocentrica**", nel senso che nell'elencazione dei soggetti costitutivi della Repubblica non c'è più una gerarchia, un sistema piramidale; la Repubblica non "*si riparte in Regioni, Province, Comuni...*" (ex art. 114) ma bensì "*...è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni, e dallo Stato*", proponendo così la "compresenza" di una pluralità di soggetti, di istituzioni politiche e territoriali di vario livello, a cominciare da quella più vicina al cittadino, il **Comune**, per risalire via via allo Stato (sussidiarietà verticale).

E' una nuova e più convincente visione rispetto al passato, dell'assetto statale che salda in maniera più organica e dinamica l'art. 5 (**la Repubblica unica e indivisibile...**) con la sua successiva articolazione secondo il richiamato art. 114 (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni...) soggetti istituzionali dei quali "**...riconosce e promuove le autonomie**", tutelandone le rispettive competenze. Siamo sempre in presenza della necessaria soluzione di una possibile antinomia istituzionale: come saldare, cioè come coniugare in modo corretto, il principio dell'autonomia (o meglio: delle autonomie) con quello dell'unità (o meglio della Repubblica "una e indivisibile")? In termini socio-culturali: come valorizzare le "diversità territoriali e locali" nel quadro dell'unità nazionale, "una e indivisibile"?

Risolvere questa antinomia significa salvaguardare principi fondamentali comuni, norme generali valide per tutto il sistema nazionale, livelli essenziali di prestazioni, in modo da garantire a tutti il godimento dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione, tra i quali, appunto, l'istruzione e la formazione, anche attraverso linee comuni di coordinamento della finanzia pubblica (affiancando a interventi **ordinari** interventi **compensativi o perequativi**), in cui trova posto la solidarietà, come corrispondenza **dell'uguaglianza** sostanziale.

E proprio su questa linea e con questi obiettivi si è successivamente posta nella decorsa XVI Legislatura la Legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale (in attuazione dell'art. 119

Cost.) che prevede, rispetto al trasferimento di risorse pubbliche alle Regioni, il graduale superamento del criterio della “spesa storica” a favore di una più severa individuazione del “costo o fabbisogno standard” delle prestazioni in materia di sanità, istruzione e assistenza, ma nel contempo istituisce un fondo perequativo, fondato sul principio solidaristico, finalizzato ad eliminare o quantomeno a ridurre le possibili sperequazioni territoriali nel godimento dei diritti fondamentali dei cittadini.

L'interrogativo (per non dire il dubbio) è allora il seguente: la Legge costituzionale 3/2001 è riuscita a perseguire questo prestigioso risultato?

Allo stato dei fatti sembrerebbe di no, tant'è che da più parti si fanno sempre più consistenti e autorevoli le voci che ne richiedono una revisione o, quanto meno, un aggiustamento.

Ma attenzione: rimettere le mani sulla nostra Costituzione è sempre stata impresa difficile e delicata.

Per farlo, oltre alla effettiva e motivata necessità, occorrono chiarezza di idee, trasparenza, determinazione e, soprattutto, ampia condivisione politica dal momento che la Costituzione, suprema Legge dello Stato, è un patto solenne tra cittadini e Stato e in quanto tale attiene al bene comune che riguarda l'intera comunità nazionale, indisponibile, pertanto, a legittimare e garantire interessi di parte, sostenuti da fazioni contrapposte.

Con questa modesta ma profonda convinzione, formulo l'augurio del dodicesimo Buon Compleanno a questa Legge, anche se per le cose dette, sembrerebbe destinata ad un incerto futuro.

Roma, 18 ottobre 2013