

Verso un sistema scolastico più decentrato e flessibile

Livia Barberio Corsetti

*La modifica
del Titolo V
della Costituzione
concorre
a perfezionare
la riorganizzazione
della scuola,
iniziata
con le riforme
della autonomia,
della parità
e dell'obbligo
formativo,
e a garantire
un sistema unitario
ma decentrato
e flessibile*

La ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali delineata dalla recente riforma del titolo V della Costituzione corrisponde ad un quadro di marcato decentramento legislativo e amministrativo nel solco delle riforme approvate dalla passata legislatura.

Già in apertura la riforma mostra chiaramente i suoi intenti: la Repubblica non «si riparte in Regioni, Province e Comuni», come recitava l'articolo 114, bensì «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». C'è qui il riconoscimento della soggettività originaria delle Regioni e degli enti locali, che non costituiscono semplici ripartizioni amministrative del territorio, ma col loro territorio, con la loro popolazione e le loro tradizioni vanno a costituire lo Stato, unico soggetto unitario. Non ancora federalismo, non più centralismo, il nuovo sistema dovrà trovare nei prossimi anni un assetto compatibile da un lato con la crescita delle autonomie e dall'altro con le esigenze di unità del Paese.

Sul versante della scuola la modifica

costituzionale completerà una generale riorganizzazione, che comporterà quella iniziata con le riforme dell'autonomia, della parità scolastica e dell'obbligo formativo.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione, capovolgendo la precedente logica secondo la quale le competenze legislative generali spettavano allo Stato, mentre quelle regionali erano tassativamente elencate, individua le competenze legislative esclusive dello Stato prevedendo che «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Le nuove regole prevedono che nelle materie di legislazione esclusiva lo Stato ha anche potestà regolamentare; che nelle materie di legislazione concorrente le Regioni debbono legiferare nel rispetto dei principi fondamentali, la cui determinazione è riservata alle leggi dello Stato, e che in tali materie hanno potestà regolamentare esclusiva; che nelle altre materie, sulle quali acquistano competenza legislativa esclusiva, le Regioni nel legiferare (e adottare regolamenti) incontrano solo il limite della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Per queste materie scompare infatti ogni limite derivante dalla legislazione statale e per questo motivo l'articolo 10 della legge ha stabilito che le Regioni a Statuto speciale, attualmente più limitate nell'esercizio della legislazione esclusiva, debbano adeguare i loro Statuti.

In particolare, tra le competenze legislative esclusive dello Stato, sono individuate «le norme generali sull'istruzione», espressione identica a quella già contenu-

ta nel Titolo II, all'articolo 33, non modificato.

La differenza tra il vecchio e il nuovo testo è però evidente quando si pensa che l'articolo 117 nel testo originario non prevedeva alcuna competenza legislativa regionale in materia di istruzione (con eccezione della istruzione artigiana e professionale), mentre nella nuova formulazione attribuisce alle Regioni competenza legislativa concorrente.

Quali sono le «norme generali sull'istruzione»

Se prima l'espressione «norme generali sull'istruzione» poteva essere intesa come «tutte le norme sull'istruzione», nel momento in cui una parte della potestà legislativa passa alle Regioni, occorre ripensarne il significato e individuarne i contenuti.

Un primo aiuto all'interpretazione viene dallo stesso articolo 117 nella parte in cui sottrae alla competenza legislativa concorrente l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che così viene implicitamente individuata come «norma generale sull'istruzione», riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Non si può infatti ritenere che l'autonomia sia stata costituzionalizzata a tal punto da renderla intangibile nella forma attuale anche da parte della legislazione statale, che peraltro, non potrà abolirla, ma solo regolamentarla ed eventualmente ampliarla.

Ciò aiuta a comprendere che per norme generali sull'istruzione non si intendono solo le norme che dettano «principi gene-

rali» in materia di istruzione, ma anche le norme che definiscono gli ordinamenti scolastici e l'organizzazione scolastica in genere per tutto il territorio nazionale. Nell'espressione «autonomia delle istituzioni scolastiche» rientrano infatti l'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo, amministrativa e gestionale. Lo Stato dovrà pertanto seguire a disciplinare tutti questi aspetti e potrà farlo anche in via regolamentare perché tutti rientrano nella sua competenza esclusiva.

V'è un'altra disposizione, nell'articolo 117, che aiuta a comprendere il significato dell'espressione «norme generali». Tra le competenze legislative esclusive dello Stato è infatti prevista «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Poiché il diritto all'istruzione, disciplinato dal Titolo II della Costituzione è riconosciuto come diritto sociale di tutti i cittadini (art. 34: la scuola è aperta a tutti) non c'è dubbio che spetta alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese dal servizio dell'istruzione.

Ciò vuol dire, in altri termini, che lo Stato mantiene legislazione esclusiva su materia di diritto d'accesso all'istruzione (importante per i settori deboli dell'handicap e dell'immigrazione); di libertà di insegnamento; di individuazione dei requisiti e delle modalità per il reclutamento del personale insegnante; di definizione degli ordinamenti scolastici essenziali; di diritti delle famiglie e di collegialità della gestione; di diritti e doveri degli alunni; di

valutazione del sistema di istruzione. Si faccia l'esempio dell'assistenza per gli alunni handicappati. La materia dell'assistenza rientra tra quelle di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, le quali incontrano *però* il limite dei «livelli essenziali» nazionali, al di sotto dei quali non potranno scendere.

Il che equivale a dire che anche nelle materie di competenza esclusiva, laddove si tratta di prestazioni che riguardino la realizzazione di diritti sociali e civili, le Regioni incontreranno un limite statale alloro potere di regolamentazione.

Lo Stato dovrà cedere alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, oltre che tutte le materie attualmente delegate dall'articolo 138 del d.lgs. 112/981, le materie di edilizia scolastica (non compresa nelle materie di legislazione concorrente), della istruzione e della formazione professionale (espressamente esclusa dalle materie di legislazione concorrente e non indicata tra quelle di competenza statale), di assistenza scolastica (che con tutta l'assistenza sociale passa nella legislazione esclusiva delle regioni), di ripartizione delle risorse perequative all'interno della Regione. Resta concorrente la materia della medicina scolastica che rientra nel settore della sanità, per il quale lo Stato continuerà a dettare i principi generali.

Istruzione e formazione professionale

Per quanto riguarda la materia dell'istruzione e della formazione professionale, non c'è dubbio che l'espressione «con esclusio-

ne della istruzione della formazione professionale» debba essere interpretata nel senso che tanto l'istruzione quanto la formazione professionale entrano nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni. L'endiadi, in verità poco felice, è stata ispirata dalla circostanza che il passaggio della istruzione professionale alle Regioni ha sempre trovato la più viva opposizione da parte degli organi statali e che l'espressione «istruzione artigiana e professionale» contenuta nel precedente testo costituzionale tra le competenze regionali è stata interpretata sempre in modo restrittivo come «formazione professionale». Il nuovo testo ha voluto riportare ambedue i termini, istruzione e formazione, ad evitare che in futuro possa riproporsi il problema se l'istruzione professionale sia o meno di competenza regionale. Per questo settore occorreranno per altro leggi ordinarie che individuino con chiarezza il confine tra l'istruzione *tout court* e l'istruzione professionale. La legge n. 30 del 2000, sul riordino dei cicli scolastici, ha tentato di affrontare il problema laddove ha affermato che la scuola secondaria (istruzione): ha la durata di cinque anni, si articola nelle aree classico-umanistica, scientifica, tecnica e tecnologica, artistica e musicale e si realizza negli attuali istituti di istruzione secondaria di secondo grado che assumono la denominazione di licei. Se fosse stata data attuazione alla legge, restava da affrontare il problema se gli attuali istituti tecnici e professionali statali potessero tutti transitare nell'area tecnica e tecnologica, ovvero se alcuni ne dovessero essere esclusi per caratteristiche che consentono di ricondurli meglio

all'istruzione e formazione professionale regionale.

L'analisi, troppo a lungo rinviata, ora si impone. Le soluzioni possono essere le più diverse. Si possono mantenere gli attuali istituti professionali come istituti statali tecnici e tecnologici, completandone il processo di licealizzazione iniziato con il progetto '92 e eliminando l'attuale collegamento con le qualifiche professionali; se ne può trasferire una parte alle Regioni; si può semplicemente prevedere che le Regioni possano istituire vere e proprie scuole di istruzione professionale, realizzando in tal modo quel secondo canale formativo che costituisce una delle grandi lacune del sistema formativo italiano. L'unica certezza è che le realtà che si riconoscono far parte dell'istruzione professionale intesa in senso stretto sono ormai di competenza esclusiva delle Regioni, titolari sia dell'istruzione professionale che della formazione professionale. Si tratta peraltro di un processo che avrà bisogno di tempi lunghi di attuazione, non avendo attualmente le Regioni un'organizzazione e una tradizione di istruzione professionale che consentano di fare fronte all'enorme richiesta dell'utenza. Il semplice passaggio degli istituti professionali statali alle Regioni non solo non risolverebbe il problema, ma probabilmente lo aggraverebbe perché sarebbe avvertito non come la nascita di una nuova realtà vitale e importante, ma come il declassamento della realtà esistente. Specie se non fosse diversamente regolato il problema dell'accesso universitario, attualmente precluso a coloro che provengono dalla formazione regionale.

Il problema del personale nel nuovo assetto

L'articolo 33 della costituzione, che, come si è detto, non ha subito modifiche, prevede che la Repubblica istituisca scuole «statali» per tutti gli ordini e gradi. Tale formulazione non impedisce che l'istituzione delle scuole sia di competenza delle autonomie, come ha previsto il d.lgs. 112/98, in quanto queste fanno parte a tutti gli effetti della Repubblica, ma impedisce certamente che le scuole, da chiunque costituite, divengano «regionali». Il termine «statali» riconduce infatti alla soggettività statale le istituzioni scolastiche, che non potranno divenire enti o organi regionali, ma dovranno comunque sempre fare capo allo Stato.

Nessuna disposizione costituzionale prevede però che il rapporto d'impiego del personale della scuola debba restare nell'ambito delle funzioni amministrative statali. Anzi, il nuovo testo dell'articolo 118 chiarisce che le funzioni amministrative sono ripartite tra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Non solo: la riforma dell'autonomia, affidando alle scuole autonome importanti compiti di gestione, postulerebbe che esse abbiano una certa stabilità di corpo docente e, almeno nei limiti delle materie scelte sulla base dell'autonomia didattica, la possibilità di scegliere gli insegnanti.

L'esperienza fatta nelle Regioni a statuto speciale ha dimostrato che lo stato giuridico ed economico del personale della scuola può essere efficacemente discipli-

nato a livello regionale o provinciale, ma tale esperienza ha anche dimostrato che, in questi casi, si assiste ad una lievitazione della spesa.

Nulla impedisce peraltro che, sulla base dell'articolo 118, il personale della scuola sia mantenuto allo Stato: solo lo Stato garantisce infatti uniformità di reclutamento, di trattamento economico, di mobilità su tutto il territorio nazionale, e di distribuzione neutrale delle forze migliori, garanzie che non potrebbero essere mantenute nel caso di trasferimento alle Regioni o alle autonomie locali.

Se però a questi parametri se ne sostituiscono altri, quali le esigenze di stabilità del personale, l'opportunità di favorire la creazione di tradizioni scolastiche salde, la possibilità delle scuole di attingere livelli particolari in settori specialistici, la necessità di creare rapporti di scambio col territorio, si vede che l'articolo 118 potrebbe essere interpretato nel senso che il personale scolastico debba essere gestito dai diversi livelli delle autonomie. In questo caso, come si è già detto, lo Stato manterrebbe comunque la competenza esclusiva che gli deriva sia dalla riserva sulle norme generali dell'istruzione sia dalla riserva sui livelli essenziali delle prestazioni. Le autonomie, in altri termini, potrebbero muoversi solo assumendo come base di partenza le norme generali statali e i livelli essenziali ivi determinati.

Si deve infine ricordare che l'articolo 118 ha ribadito che le funzioni amministrative spettano, in base al principio di sussidiarietà, agli enti locali più vicini ai cittadini e, solo dopo che sia stata esclusa l'adeguatezza della dimensione, possono

essere attribuite alle Regioni e allo Stato. In prima battuta si può dire che risultano così confermate le attribuzioni agli enti locali fatte dall'articolo 139 del d.lgs. 112/982.

Le leggi statali e regionali provvederanno ad individuarne ulteriori.

Un sistema unitario ma flessibile

In conclusione, dalla lettura del testo di riforma costituzionale emerge un sistema di istruzione ancora unitario, nel quale lo Stato detta le norme generali e garantisce i livelli delle prestazioni. Tale sistema non è però più avulso dalle realtà locali nella quale è collocato, ma si forma, a mano a mano, sulla base delle esigenze da questa espresse, che possono anche comportare, sulla base delle disposizioni in materia di autonomia, il sorgere di nuovi indirizzi e l'accentramento o il decentramento delle diverse tipologie di istruzione. È escluso che le Regioni e gli enti locali abbiano

competenze dirette in materia di ordinamenti scolastici, che possano imporre lo studio di alcune materie piuttosto che altre; è invece sicuro che possono determinare la qualità e quantità dell'offerta formativa e possono influenzare le scelte didattiche, per la parte riservata alle istituzioni scolastiche, o usando come leva la distribuzione delle risorse, o mediante l'offerta di servizi particolari ovvero sollecitando rapporti costruttivi tra le scuole e il territorio e in particolare tra le scuole e la realtà produttiva, economica, culturale e sociale locale. Le scuole, infatti, proprio perché autonome e dotate di libertà di scelta, potranno orientarsi in un senso o nell'altro anche in relazione all'offerta di opportunità sul territorio regionale, ad intese con le Regioni, con gli enti locali e con le altre agenzie del territorio. Naturalmente tali scelte non potranno mai porsi in contraddizione con i principi costituzionali né potranno prefigurare prestazioni di livello inferiore a quello ritenuto essenziale dalla normativa statale.

(Nuova Secondaria, n. 4/2001)