

## La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e boccia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia

di Elisa Fagnani

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2013)

1. Con la sent. n. 76 del 2013 in commento, la Corte costituzionale si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze Stato-Regioni in materia di istruzione, e nuovamente conferma lo *status quo* relativo al sistema di reclutamento del personale scolastico: la materia attiene al pubblico impiego, in ispecie statale, ed è dunque ascrivibile all'«ordinamento e all'organizzazione amministrativa dello Stato», di sicura competenza esclusiva statale.

Trattasi di un caso di scarso interesse sul piano costituzionale, vista la concisa argomentazione posta a supporto della decisione di rigetto. Rispetto all'attività regionale, invece, la pronuncia non è priva di importanza, in quanto segna la fine di una sperimentazione fortemente voluta dall'amministrazione regionale lombarda nel settore della scuola che aveva scatenato un accesissimo dibattito, avendo posto nuovamente sotto le luci della ribalta il tema dell'attuazione dell'autonomia scolastica e del personale docente.

Nello specifico, l'art. 8 della legge n. 7 del 18 aprile 2012, recante "Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione"<sup>1</sup>, stabilì l'inserimento di quattro nuovi commi all'art. 3 della l.r. 19/07 dedicato alla valorizzazione dell'autonomia scolastica, aprendo alle scuole statali la possibilità di organizzare concorsi di istituto, differenziati a seconda del ciclo di studi, al fine di reclutare il personale docente con incarico annuale<sup>2</sup>. Previsione, dunque, circoscritta allo svolgimento delle attività didattiche attraverso gli incarichi di supplenza senza

<sup>1</sup> Pubbl. *BURL*, Suppl. 20 aprile 2012.

<sup>2</sup> Legge regionale n. 7/2012, art. 8, (Modifica all'articolo 3 della l.r. 19/2007. Reclutamento del personale docente da parte delle istituzioni scolastiche). *1. Alla l.r. 19/2007 è apportata la seguente modifica:*

*a) dopo il comma 2 dell'articolo 3 sono aggiunti i seguenti:*

*«2 bis. Al fine di realizzare l'incrocio diretto tra la domanda delle istituzioni scolastiche autonome e l'offerta professionale dei docenti, a titolo sperimentale, nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato, per un triennio a partire dall'anno scolastico successivo alla stipula, le istituzioni scolastiche statali possono organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica.*

*2 ter. E' ammesso a partecipare alla selezione il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento.*

*2 quater. Le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità, con deliberazione della Giunta regionale, sulla base dell'intesa di cui al comma 2 bis.*

*2 quinquies. La Giunta regionale relaziona semestralmente sulla sperimentazione alla commissione consiliare competente».*

alcuna ricaduta sulle assunzioni a tempo indeterminato e finalizzata a favorire la continuità didattica attraverso un incrocio diretto tra la domanda e l'offerta professionale dei docenti, con l'ulteriore vincolo della restrizione della sperimentazione ai soli docenti già iscritti nelle graduatorie provinciali ad esaurimento. Inoltre, il provvedimento è concepito (i.e. era concepito) come una sperimentazione di durata triennale, per il cui abbrivio sarebbe comunque stato necessario un previo accordo con lo Stato (peraltro mai raggiunto); quest'ultimo, secondo la legge lombarda, avrebbe costituito la base per la determinazione delle modalità di espletamento dei bandi di concorso, che la Giunta regionale stessa avrebbe dovuto stabilire con propria deliberazione nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità. Di tale sperimentazione era infine prevista una relazione semestrale alla commissione consiliare competente da parte della Giunta.

Vi è da aggiungere che, in ragione del presupposto da ultimo segnalato costituito dall'intesa con lo Stato, il reclutamento sperimentale non aveva in ogni caso ancora visto la luce. Purtroppo, è ben vero che la mera previsione normativa di modalità difformi di assunzione non poteva non destare attenzione, dal momento che essa ha toccato il cuore del centralistico sistema scolastico italiano. Ora, che qualcosa vada radicalmente mutato nell'assetto dell'istruzione in Italia è evidente a chiunque, e che il nodo da sciogliere vada ricercato nella tanto proclamata - quanto inattuata - autonomia scolastica è chiaro ai più. Ciò detto, era quantomeno immaginabile l'epilogo della sperimentazione del reclutamento "alla lombarda", le cui modalità realizzative stabilite davvero non hanno lasciato al Giudice delle leggi alcun appiglio per evitare una pronuncia di illegittimità costituzionale.

2. Entrando nel dettaglio della censurata statuizione inserita nel cd. "Cresci Lombardia", va ricordato che essa prefigurava sostanzialmente l'assunzione diretta dei docenti, consentendo alle singole istituzioni scolastiche di "organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale". Così facendo, il Consiglio regionale lombardo si è avventurato nel disporre "in merito all'assunzione di una categoria di personale, appunto quello docente, che è inserito nel pubblico impiego statale"<sup>3</sup>. La Corte ricorda innanzitutto come avesse già in precedenza chiarito che tali profili rientrano pacificamente "nella competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, II comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato". Circa i propri precedenti in merito, i giudici si limitano a richiamare le sentenze n. 37/2005 (in riferimento al c.d. personale Ausiliario, Tecnico ed

---

<sup>3</sup> Punto 3 del Cons. in diritto, sent. Corte cost. n. 76/2013.

Amministrativo)<sup>4</sup> e n. 147/2012 (in rapporto alla diversa posizione dei dirigenti scolastici)<sup>5</sup>. Dopodiché viene evidenziato come sia conseguenza naturale che “ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato”, giacché il quadro normativo attuale prevede che il personale scolastico sia alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni.

Dando per assunto che tale “dettaglio” non fosse sfuggito al legislatore regionale, è opportuno sottolineare come, evidentemente, la “tenuta” della norma risiedesse, a parere della Regione, nell’aver subordinato l’operatività della disposizione stessa al previo accordo con lo Stato, e che essa era espressamente concepita “nell’ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato” e non in contrasto con le previsioni statali. In aggiunta a ciò, non essendo mai stato raggiunto alcun accordo, la Regione rileva un’assoluta carenza nell’interesse ad agire, giacché senza accordo la disposizione non poteva comunque operare e dunque ledere alcun interesse.

Sul punto, tuttavia, la Corte rileva, oltre ad un’ambiguità lessicale (in un comma il suddetto accordo pare requisito necessario mentre nel successivo potrebbe essere inteso come non indispensabile), l’erronea applicazione del principio di leale collaborazione, in quanto la previsione dell’intesa è stabilita in una legge, la quale, seppur di rango primario è di matrice regionale. In tali ipotesi la Corte costituzionale si è sinora sempre pronunciata affermando come non possa essere la Regione a disciplinare «unilateralmente e autoritativamente» le forme di cooperazione o di coordinamento, «nemmeno nell’esercizio della propria potestà legislativa» (in questo senso, sentt. n. 104 del 2010; n. 310 del 2010; n. 54 del 2012). Mantenendo il proprio indirizzo, essa riafferma che anche la previsione dell’intesa in commento avrebbe dovuto trovare il suo «fondamento o presupposto in leggi statali» che la prevedessero o consentissero<sup>6</sup>.

4Nello specifico, le disposizioni oggetto di censura da parte della Regione Emilia Romagna, dichiarate legittime, sono, in particolare, commi 1 e 2 dell’art. 35, legge 289/2002. Il primo disciplina le modalità di riconduzione dell’orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti per tutte le scuole del territorio nazionale, enunciando un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche: poiché, secondo la Corte, la norma si rivolge alle istituzioni scolastiche, essa non spiegherebbe effetto sulla determinazione del livello del servizio scolastico, dovendosi così escludersi qualsivoglia lesione delle attribuzioni legislative regionali (e con ciò la questione è inammissibile). Il comma 2, invece, prevede che, con decreto ministeriale, vengano fissati i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l’anno scolastico 2002-2003.

5 Per un commento, G.C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*, In Amministrazioneincammino.luiss.it, luglio 2012.

6 Punto 2.1. del Cons. in diritto della sent. in commento.

Tale affermazione presuppone che l'unica possibilità attraverso cui si possano sperimentare in materia modalità realizzative differenziate a livello territoriale abbia a presupposto un'iniziativa dello Stato.

A sostegno di tale posizione è stato rilevato come, per la materia "istruzione", nel caso in cui l'iniziativa voglia essere regionale, sia la Costituzione stessa a stabilire tassativamente ed inequivocabilmente, nell'art. 116, III comma, che "ulteriori forme e condizioni di autonomia" possono essere riconosciute alle Regioni soltanto in esito allo specifico procedimento ivi previsto (e mai applicato) che avrebbe dovuto portare al cd. regionalismo differenziato<sup>7</sup>. D'altro canto, è stato rilevato che a tutt'altra conclusione si potrebbe giungere considerando l'ipotesi in cui la materia oggetto di intesa non sia di esclusiva competenza statale ma vi siano «intrecci veri o presunti tra le competenze dei diversi livelli di governo». In questo caso, "secondo la logica di un regionalismo cooperativo in senso pieno, dove cioè vi sia una reale parità tra la posizione dello Stato e quella delle Regioni, i meccanismi cooperativi potrebbero anche essere previsti dalla legge regionale e non solo da normative statali"<sup>8</sup>.

3. Come si è detto, nel merito della questione la Corte si è limitata ad accogliere le censure di illegittimità sollevate dallo Stato con riferimento alla lett. g) del II comma, art. 117, ritenendo assorbiti gli ulteriori parametri costituzionali richiamati: non si cimenta a fornire indicazioni circa il lamentato contrasto con le norme generali in materia di istruzione (lett. n)), con i LEP (lett. m)) e con i principi fondamentali, anch'essi di competenza statale, dal momento che la materia è ascritta al comma terzo tra le materie concorrenti.

Nonostante l'apparente semplicità del ragionamento del Giudice delle leggi, entro la questione trattata si rinvengono profili molto più complessi che attengono all'intero quadro normativo; a conferma di ciò, la giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio in materia è tutt'altro che lineare.

Il quadro normativo in vigore in Italia da decenni nelle sue linee essenziali (salvo correttivi minimali che non ne intaccano la filosofia sottostante), soprattutto per quanto attiene al personale risulta ancora centralizzato e, come noto, non è pienamente coincidente con il mutato assetto costituzionale, che parrebbe suggerire tutt'altro modello, decisamente meno Stato-centrico. E, appunto, significative aperture si riscontrano anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del 2001, seppure la stessa Corte – come accennato – abbia assunto posizioni altalenanti.

---

<sup>7</sup> F. CORTESE, *Assunzione diretta dei prof., Lombardia bocciata. E se fosse una "vittoria"*, in *Il sussidiario.net*, 30 aprile 2013.

<sup>8</sup> VIOLINI, ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regione del 2012*, in *Le Regioni*, (in corso di pubbl.) 2013.

Salvo le decisioni del 2004/2005, un aumento considerevole di pronunce in materia di istruzione<sup>9</sup> si registra a partire dalla annotatissima sent. n. 200/2009 fino alle più recenti<sup>10</sup>, quali la n. 147/2012 (richiamata dalla Corte nella sentenza qui in commento) e, da ultimo, la sent. n. 146/2013, con riferimento agli aspetti retributivi di personale scolastico supplente. Come da altri rilevato, si è trattato per lo più di decisioni sul riparto di competenze in relazione alla programmazione e all'organizzazione della rete scolastica<sup>11</sup> e sulla specificazione del contenuto della neo-riconosciuta autonomia scolastica<sup>12</sup> (in omaggio alla quale la Regione Lombardia dichiarava di introdurre la nuova forma di assunzione diretta da parte degli autonomi istituti di istruzione).

Mentre si riscontra una certa linearità nella giurisprudenza relativa al nuovo riparto di competenze in materia di istruzione nella direzione, quantomeno, di riconoscere spazi riservati ai legislatori regionali a seguito della riforma del Tit. V della Cost. e di rafforzare l'effettività dell'autonomia scolastica<sup>13</sup>, meno

---

9 Per una ricostruzione del percorso giurisprudenziale, cfr. per tutti: A. POGGI, *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5/2005; A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 7 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino 2011, p. 96 ss

10 Entro un'ampia casistica si possono annoverare, oltre alla sent. n. 200/09, le sent. n. 213/09 (istruzione e formazione professionale); n. 328/10 (conflitto di attribuzione); n. 41/11; n. 92/11 (su organizzazione scolastica); n. 147/12 (accorpamenti degli istituti scolastici); n. 261/12 (ord., integrazione e aggiornamento graduatorie permanenti); n. 279/12 (organizzazione scolastica); n. 287/12 (Tirocini formativi); n. 298/12 (finanziamento scuole non statali).

11 L. FRANCO, *L'«equivoca dizione» dell'art. 33, c. 2, cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2 del 2012. Lo stesso autore rileva come non siano mancate pronunce che coinvolgono temi come l'obbligo di istruzione, con ciò naturalmente riferendosi, in primis, alla sent. n. 309/2010.

12 La quale, per vero, risulta assai problematica, in quanto il perimetro di essa non appare ben definito, come emerge dalle sentenze di questi ultimi anni. Essa, infatti, si iscrive tra le «norme generali sull'istruzione» (33, c. 2, Cost.), ed è stata qualificata come «equivoca dizione», cfr. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 54 ss., 65.

13 Per una valutazione del tema alla luce dell'affermazione del regime dell'autonomia delle istituzioni scolastiche v. i contributi raccolti in G.C. DE MARTIN, A. COCOZZA, G. PORROTTA (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova, 2008, nonché M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2006.

linearità si coglie invece prendendo in esame le sole pronunce relative al personale scolastico.

Può essere utile sottolineare come, in effetti, le due pronunce richiamate dalla Corte nella sent. in commento a sostegno nella assoluta intangibilità, da parte del legislatore regionale, dei docenti in quanto facenti parte dei dipendenti pubblici *statali*, rientrano tra le pronunce che si collocano in contrasto con l'iter giurisprudenziale che pareva essersi avviato con la storica pronuncia n. 13/2004<sup>14</sup>. Per quanto concerne il personale, l'esame non può che prendere avvio dalla suddetta pronuncia, con la quale la Corte per la prima volta considera anche le risorse umane tra gli elementi che concorrono e si intrecciano nella funzione, di sicura spettanza regionale, della programmazione e all'organizzazione delle rete scolastica.

3.1. Nella sentenza n. 13/2004 si rinviene una chiara posizione di apertura nei confronti del ruolo del Regioni in materia, che emerge da questa primissima delineazione delle competenze statali e regionali per quanto attiene alla programmazione regionale della rete scolastica e alla programmazione nazionale del contingente del personale docente della scuola, ovvero una delle principali problematiche nel rapporto tra la riforma del Titolo V della Cost. e le funzioni amministrative (già) conferite alle Regioni ex d.lgs. n. 112/1998. Opera, in estrema sintesi, una rimodulazione del potere di definire le dotazioni organiche del personale docente affidando la relativa competenza alle Regioni: dal momento che la materia *istruzione* rientra ora nella competenza concorrente, allo Stato non rimane che da fissare i principi, non potendo certamente rientrare la *distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche autonome* tra le norme generali dello Stato, ovvero di competenza esclusiva dello Stato. È dunque affidata alle singole Regioni la disciplina della programmazione scolastica, la quale dovrebbe poter dettare i principi organizzativi e, in seguito, "condividere" con lo Stato la materia in esame<sup>15</sup>. Vi è da precisare il problematico lasso di tempo che intercorre tra questa sottrazione di competenza allo Stato operata della Corte e l'effettivo esercizio delle competenze gestorie da parte delle singole Regioni che la Costituzione ad essa attribuisce. Sul punto, la Corte ha precisato che la caducazione immediata della

---

14 Tra i molti commentatori, si segnala P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, 974; RENZO DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte Cost., 13 gennaio 2004, n. 13)*, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it); A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004.

15 Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il principio di continuità in senso istituzionale e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione*, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 57

norma oggetto di censura - il comma 3 dell'art. 22, l. 448/2001<sup>16</sup> – “provocherebbe tuttavia effetti ancora più incompatibili con la Costituzione”, ovvero il rischio dell'interruzione dell'erogazione del servizio scolastico, e dunque il venir meno del diritto fondamentale all'istruzione, oltrechè la lesione dei diritti del personale docente e delle relative aspettative circa la propria posizione lavorativa. Pertanto, estendendo il principio di continuità<sup>17</sup>, ha confermato che tale articolo continuerà ad operare fino a quando le singole Regioni “si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle Istituzioni scolastiche”<sup>18</sup>.

La chiara interpretazione di “programmazione” ivi fornita dalla Corte, che sul punto espressamente ammonisce l'Avvocatura dello Stato, rende ineludibile un ripensamento del ruolo delle Regioni, giacché non può più essere intesa solo quale strumento di razionalizzazione efficientistica dell'apparato dell'istruzione, comportando, invece e soprattutto, “scelte di qualità che vanno direttamente a congiungersi con gli obiettivi che il sistema dell'istruzione-formazione si propone quale motore di sviluppo del Paese”<sup>19</sup>. Ben si coglie in questa prospettiva come la competenza legislativa concorrente sull'istruzione vada oltre il solo, anche se importante, ruolo della programmazione, il quale del resto era già stato

---

16 Oggetto di censura, su ricorso promosso dalla Regione Emilia-Romagna erano, nello specifico, i commi 3 e 4 dell'art. 22 della legge n. 448/2001 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), attraverso cui lo Stato, nel porre disposizioni in materia di organizzazione scolastica con riferimento alla definizione delle dotazioni organiche del personale docente e all'orario di lavoro, avrebbe affidato “la competenza a definire le dotazioni organiche a un organo statale di livello regionale - l'ufficio scolastico regionale - con ciò violando il principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. Inoltre, in una materia di competenza concorrente qual è l'istruzione, il legislatore statale non si atterrebbe alla sola determinazione dei principi fondamentali, ma interverrebbe con norme organizzative specifiche attinenti alle dotazioni organiche che non potrebbero essere considerate semplici norme di razionalizzazione della spesa, ma, al contrario, previsioni in grado di incidere profondamente sull'autonomia delle istituzioni scolastiche.

17 Con riferimento al principio di continuità nella sent. in esame, cfr. P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, p. 974; per una interpretazione del principio di continuità in linea con Corte cost., sent. n. 303/2003, cfr. S. LEO, *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in AA. VV., *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Tarchi, Torino 2006, p. 71 ss.

18 Così, A. POGGI, *Un altro pezzo del “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004.

riconosciuto, a livello di funzioni amministrative, dall'art. 138 del d.lgs. 112/98 ed "essendo implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata" dal citato articolo<sup>20</sup>. Come da più interpreti sostenuto<sup>21</sup>, la nuova normativa costituzionale può essersi limitata a confermare gli assetti predefiniti dai trasferimenti operati nei confronti delle istituzioni scolastiche, mentre impone un ripensamento della linea di trasferimenti operata dal d. lgs. 112/1998 verso l'ordinamento regionale<sup>22</sup>. In questo senso, il ruolo di programmazione cui si riferisce la sent. n. 13/2004 va inteso nel senso di "politica" di programmazione<sup>23</sup>. È il riconoscimento stesso di una nuova potestà legislativa (concorrente) in capo alle Regioni che obbliga alla ricerca di ambiti in cui esse possano svolgere un'attività significativa e possano sviluppare una vera e propria politica dell'istruzione. Gli ambiti che sono stati in prima battuta individuati sono, appunto, quelli della programmazione e dell'organizzazione del sistema scolastico<sup>24</sup>, attraverso cui la suddetta politica dovrebbe realizzarsi sul territorio mediante una programmazione complessiva dell'istruzione e della formazione professionale<sup>25</sup> in base alle esigenze economiche e produttive dello

---

19 Così R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Giappichelli, 2011, p. 99- 100.

20 Così ha affermato la Corte nella sentenza in esame, n. 13/2004.

21 Tra gli altri, L. BARBERIO CORSETTI, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, in Nuova secondaria, 2001, p. 9, C. RAZZOLINI, *L'istruzione tra Stato e Regioni*, Firenze, 2003, p. 193.

22 R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Giappichelli, 2011, p. 88-89.

23 Così A. POGGI, op. ult. cit.

24 Come rilevato, in primis, da A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002, p. 806; nello stesso senso, C. RAZZOLINI, *L'istruzione tra Stato e Regioni*, Firenze, 2003, p. 193; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Giappichelli, 2011, p. 89.

25 Le indicate aree di intervento sono state individuate da C. RAZZOLINI, *L'istruzione tra Stato e Regioni*, Firenze, 2003, p. 194.

stesso territorio; una definizione di obiettivi specifici connessi alla specificità territoriale; una gestione del diritto allo studio e del personale docente, appunto. Risulta pertanto più chiaro e condivisibile il passaggio della pronuncia in cui la Corte afferma che “la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche (...), 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.”<sup>26</sup>.

3.2. Avviato così il processo che “avrebbe portato verso una risistemazione della materia tale per cui salvo le norme (veramente) generali e principi (veramente) fondamentali, disciplina e gestione del personale (docente e non docente) verrebbero ricomprese nella competenza sull’istruzione”<sup>27</sup>, si assiste, a distanza di un anno a una battuta di arresto. Infatti, con le sentenze nn. 34, 37 e 279 del 2005 la Corte ribalta completamente il proprio orientamento, affermando, seppure indirettamente, il principio opposto.

Le prime due pronunce minano alla base il potere di programmazione attribuito alle Regioni, per un verso statuendo che le norme sull’aspettativa del personale docente sono di esclusiva competenza statale<sup>28</sup>, per l’altro affermando la

---

26 Punto 3, cons. in dir., sent. 13/2004. Per un commento alla sent. con riferimento al punto segnalato, L. BARBERIO CORSETTI, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, in Nuova secondaria, 2001, p. 11-12.

27 Come affermato da A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in due sentenze della Corte. Un’occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, Le Regioni, 2005, p. 954-955; concordemente, R. MORZENTI PELLEGRINI, *L’autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Giappichelli, 2011, p. 134.

28 Cfr. sent. Corte cost. n. 34/2005. Oggetto di impugnazione da parte dello Stato sono state più disposizioni della legge della Regione E. Romagna n. 12/2003; le questioni sono state tutte dichiarate infondate. Per quanto qui rileva, è stato censurato l’art. 7, c. 5, nella parte in cui prevede in favore del personale scolastico, che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all’art. 26, c. 14, della l. n. 448/1998, la possibilità di usufruire di assegni di studio alle condizioni e secondo le modalità definite con atto della Giunta regionale, nell’ambito degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale. Sulla premessa che il principio fondamentale desumibile dalla citata disposizione di legge statale è quello della facoltà, concessa al personale scolastico ogni dieci anni di servizio, di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza dover allegare alcun particolare motivo, la Corte afferma che l’art. 7, c. 5, al fine di sostenere le «attività di qualificazione», non introduce una ulteriore fattispecie di aspettativa, perseguendo in tal modo la finalità di elevazione professionale del personale scolastico, docente e dirigente – con conseguente esclusione del denunciato contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. – e non scalfisce il principio fondamentale invocato dallo Stato (cui viene ricondotta e dunque fatta salva la competenza esclusiva dello Stato in materia di aspettativa), stabilendo che gli assegni non costituiscono in ogni caso retribuzione e che il periodo di aspettativa non viene computato nel servizio di istituto.

legittimità costituzionale della norma statale che comportava unilateralmente la riduzione dei collaboratori scolastici (sent. n. 37/2005, precedente richiamato proprio dalla Corte a sostegno della sentenza n. 76/2013 in commento). Con specifico riferimento a quest'ultima, di cui si è in parte già detto, la Corte ha ritenuto corretto che lo Stato con decreto ministeriale, fissasse criteri e parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, con l'esplicita finalità di ridurre in misura percentuale (6%) in un triennio la consistenza numerica della dotazione organica della categoria. A ciò è giunta non solo ascrivendo il provvedimento alla competenza esclusiva statale, in quanto rientrante nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (lett. g)), ma anche facendo leva sul fatto che tutto il personale ATA in forza agli enti locali è stato unificato in base al d.P.R. n. 420/1974 e trasferito alle dipendenze dello Stato (ex art. 8, l. n. 124/1999).

Analogo arretramento si rinviene nella pronuncia n. 279/2005, la quale - per vero assai importante per le specificazioni ivi contenute con riferimento alla problematica distinzione tra "norme generali in materia di istruzione" e principi fondamentali<sup>29</sup> - contiene affermazioni di notevole rilievo anche per il profilo del personale docente. Oggetto di censura da parte di due Regioni, per i profili che qui interessano, sono state le norme contenute nel d.lgs. n. 59/04 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione) che istituiscono, definendone compiti e impegni orario, la figura del cd. *tutor* nella scuola d'infanzia e nel I ciclo di istruzione<sup>30</sup>, oltreché stabilire che il personale docente interessato ad una diminuzione dell'orario di cattedra venga utilizzato per svolgere tale attività di *tutor*<sup>31</sup>. La Corte, dichiarando

---

29 Per un ampio commento alla decisione, S. NICODEMO, *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Le Regioni*, 2006, p. 128 ss.

30 Nello specifico, art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, che prevedono - rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, indicandone anche, quanto alla scuola primaria, l'impegno orario minimo - la figura del cosiddetto tutor, definito dalle norme impugnate come il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento nella scelta delle attività facoltative, di "tutorato" degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti.

31 Così il comma 5 dell'art. 14, oggetto di censura da parte della sola Regione Emilia-Romagna, il quale dispone che «ai fini dell'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio, il personale docente interessato ad una diminuzione del suo attuale orario di cattedra viene utilizzato per le finalità e per le attività educative e didattiche individuate, rispettivamente, dall'articolo 9 e dall'articolo 10».

l'infondatezza della questione, pare delineare un nuovo titolo per l'intervento legislativo dello Stato in materia di istruzione, a carattere esclusivo: lo Stato può intervenire anche attraverso la disciplina del rapporto di lavoro del personale docente, in quanto ricompresa nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di competenza esclusiva statale.

Seppur nella sua stringatezza, la sentenza parrebbe essere di portata generale, laddove afferma che "(L)a definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra infatti sicuramente nella competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma II, lettera g), della Costituzione, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale"; e, nello stesso senso al punto successivo, "(...) la norma concerne in via diretta l'utilizzazione di personale docente statale, la cui disciplina rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma II, lettera g), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato)"<sup>32</sup>.

Affermare che la definizione dei compiti e dell'impegno orario e l'utilizzazione del personale rientri nell'organizzazione dello Stato, significa, in buona sostanza, sottrarre definitivamente la leva del personale al circuito decisionale che dovrebbe coinvolgere le Regioni e le istituzioni scolastiche autonome per affidarla solo allo Stato. Inoltre, è stato rilevato<sup>33</sup> come il riferimento alla lett. g) del c. 2 dell'art. 117 sembra ricomprendere nell'ambito dell'organizzazione dello Stato gli istituti scolastici, non configurandoli come enti pubblici, ma come meri organi con personalità giuridica<sup>34</sup>. Riportando la disciplina del rapporto di lavoro nell'alveo dell'organizzazione degli uffici, la sentenza ragiona nei termini tradizionali dell'impiego pubblico, come si deduce da quell'accento posto sul carattere statale del personale, "che non avrebbe ragion d'essere nel quadro di una riconduzione dei rapporti di lavoro nell'ordinamento civile". Anche volendo leggere la statuizione limitata al solo contesto dell'istruzione, tuttavia, pare evidente come gli aspetti lavoristici abbiano un impatto forte

---

32 Cfr. rispettivamente punti n. 6.1. e 10.1 del Cons. in diritto.

33 M. GIGANTE, *Rapporto di lavoro e organizzazione degli uffici nella sentenza della Corte cost. n. 279: un ritorno al pubblico impiego*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 5/2005.

34 L'A. sottolinea, peraltro, come ciò rimetta in discussione quella distinzione tra organizzazione degli uffici e rapporto di lavoro che, a partire dalla riforma del 1993, ha costituito una delle linee portanti del lavoro pubblico, contraddicendo la stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. ad esempio, sent. Corte cost. n. 2/2004) che riconduce la disciplina dei rapporti di lavoro – alle dipendenze da soggetti pubblici come da privati- alla materia dell'ordinamento civile.

sull'organizzazione, ma non tanto sull'organizzazione degli uffici, quanto sulla disciplina delle attività del personale, cioè sull'organizzazione del servizio: ovvero sul nucleo centrale della competenza regionale.

Per vero, si riscontra una timida apertura proprio nell'ultima delle questioni sollevate da parte delle Regioni, che lamentavano la totale assenza di un coinvolgimento regionale nell'emanazione del decreto ministeriale necessario per l'attivazione degli incrementi di posti per le attività educative di tempo pieno e tempo prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente<sup>35</sup>. La Corte riconosce (soltanto) la necessità, della previa consultazione delle Regioni in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni, ma nel farlo afferma a chiare lettere che "l'incremento, nell'ambito dell'organico del personale docente statale dei posti attivati per le attività educative (...) attiene ad aspetti dell'organizzazione scolastica che evidentemente intersecano le competenze regionali..."<sup>36</sup>. Non riconosce il trasferimento delle funzioni riguardanti l'organico che, secondo le Regioni, dovrebbe essere oggetto di trasferimento assieme alle necessarie risorse (in attuazione dell'art. 119 Cost.), poiché occorre tenere conto "della necessaria gradualità che siffatto trasferimento di funzioni comporta", ma riconosce che l'incostituzionalità della norma nella parte in cui "nega qualsiasi significativo coinvolgimento delle regioni in tema di organico del personale docente".

Le logiche che animano le sentenze appena ricordate, paiono essere in aperta contraddizione con quanto aveva affermato la Corte nella sentenza n. 13/2004, ovvero che la programmazione non può essere intesa solo quale strumento di razionalizzazione efficientistica dell'apparato dell'istruzione, comportando, invece e soprattutto, scelte di qualità che vanno direttamente a congiungersi con gli obiettivi che il sistema dell'istruzione-formazione si propone quale motore di sviluppo del Paese.

Con la sentenza in esame si fanno rientrare nella competenza statale aspetti strategici dell'istruzione (come dotazioni personale non docente, aspettative) quasi ad affermare che la disciplina del personale docente e non docente possa essere una variabile indipendente rispetto alla programmazione regionale del servizio scolastico, mentre appare chiaro, che "la programmazione si fa con tante cose, soprattutto con la disponibilità del personale"<sup>37</sup>, che è una leva strategica fondamentale.

---

35 Punto 11 del Cons. in diritto, in merito all'art. 15, c.1, del d.lgs. oggetto di censura.

36 Punto 11.1. del Cons. in diritto.

3.3. Dopo questa fase, a partire dal 2009, si riapre una nuova stagione di contenziosi che offrono alla Corte occasioni per tornare a meglio precisare il problematico riparto di funzioni tra Stato, Regioni e istituzioni scolastiche, con significative nuove aperture anche sul versante della regolamentazione dei rapporti di lavoro del personale scolastico.

In primis, la Corte torna in tema di istruzione compiendo un'opera ordinamentale con la storica pronuncia n. 200/2009<sup>38</sup>, cui perviene proprio svolgendo le premesse poste nella sua precedente n. 13 del 2004 e che non a caso viene richiamata dall'avvocatura regionale a difesa della legge lombarda n. 7/2012.

Muovendo nuovamente dall'argomentazione secondo la quale sarebbe "implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita" (riferendosi, nuovamente, al d.lgs 112/98), la Corte riafferma che "il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica"<sup>39</sup>. Tale principio è stato riaffermato altresì con le sentt. nn. 235/2010 e 92/2011<sup>40</sup>. Con quest'ultima, in particolare, la Consulta chiarisce che lo svolgimento attuativo dei principi fondamentali della materia è espressione dell'esigenza di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni,

---

37 Cfr. A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, Le Regioni, 2005, p. 954.

38 Tra i moltissimi commenti alla decisione, CORTESE F., *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 511 e ss.; POGGI A., *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche governative" sull'istruzione*, Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009.

39 N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale, 2009*, in ISSIRFA- CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2011, p. 274-275.

40 Nello specifico, si tratta del ricorso promosso da Regione Toscana e Piemonte avverso la previsione contenuta nel d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 (*Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*), relativa a "l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni", la quale stabilisce che essa debba avvenire (solamente) "in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso" (art. 2, c. 4). È la stessa Corte ha sottolineato che «della pronuncia n. 200 del 2009 non si è tenuto conto nell'adozione del regolamento legislativo di delegificazione». Le Regioni ricorrenti hanno quindi denunciato la lesione della loro competenza in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, e il contrasto delle norme del regolamento con il citato art. 117, terzo comma, della Costituzione.

anche sotto il profilo socio-economico, quali appunto il settore della *programmazione scolastica regionale* e quello inerente al *dimensionamento sul territorio della rete scolastica*.

Per questa precisa ragione la Corte non ha avallato interventi statali (che nello specifico erano contenuti nel decreto legge n. 112/2008) che contenessero criteri preordinati per l'attuazione di tale dimensionamento, perché incidessero direttamente e immediatamente su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che invece devono apprezzate in sede regionale. Sfrondando secondo questa logica l'ambito statale, rimane forse meno offuscato il contorno di ciò che propriamente può dirsi regionale. Infatti, in questa stessa direzione prosegue la Corte<sup>41</sup> circa la competenza relativa alla *chiusura e all'accorpamento degli istituti scolastici* nei piccoli comuni: rientreranno nella competenza regionale anche le misure finalizzate alla *riduzione del disagio degli utenti* in suddette situazioni, giacché è stretto il legame con le realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali.

Con la sent. n. 235/2010, invece, la Consulta ha specificato questo "collegamento con la realtà territoriale della Regione", in relazione alla competenza della programmazione scolastica regionale e al dimensionamento sul territorio della rete scolastica. Essa ha precisato che in ciò è compresa anche la *distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche*<sup>42</sup>, pervenendo poi all'individuazione di un nucleo di scelte programmatiche e gestionali relativamente alla distribuzione del personale docente che appartiene alla competenza regionale e riconfermando il proprio orientamento relativamente alle dotazioni organiche nel settore scolastico. Mentre esse sono complessivamente definite a livello statale, la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome spetta alla Regioni. In occasione del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Pres. del Consiglio dei Ministri in riferimento ad alcuni articoli della legge n. 3/2009 della Regione

---

41 Nuovamente, sent. Corte cost. n. 200/2009.

42 Viceversa, come ha specificato in altre pronunce, esulano dall'ambito di competenza regionale in quanto rientranti tra le norme generali, quelle disposizioni che "definiscono la struttura portante del sistema e 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, nonché la parità tra le scuole statali e le scuole non statali (...)" (sent. n. 200/2009). In questo senso, la Corte vi riconduce le norme relative all'obbligo scolastico, sia censurando norme regionali che introducevano percorsi formativi diversi da quelli previsti nell'unitario sistema di istruzione e formazione professionale (il riferimento è al sistema IeFP che era stato istituito dalla Regione Toscana in parziale difformità, sent. n. 309/2010), sia con riferimento alle discipline regionali che avevano fissato un'età minima inferiore ai sedici anni prescritti dalla normativa nazionale per l'accesso all'apprendistato (sent. n. 334 del 2010, che è intervenuta prima della riforme relative all'apprendistato che hanno stabilito l'età minima di accesso a 15 anni (l. n. 183/2010 e d.lgs. n. 167/2011).

Sardegna<sup>43</sup>, la Corte ha affermato che “la definizione dell’assetto organizzativo e gestorio del servizio” non può essere ricompreso nella fissazione dei LEP e che appartiene all’ambito di pertinenza regionale “sia il settore della programmazione scolastica regionale, sia quello relativo al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, al quale è intimamente collegata la ripartizione delle correlative risorse di personale”. Ma, come noto, la pronuncia della Consulta è stata ampiamente disattesa dagli ultimi provvedimenti statali emanati nel corso dell’ultimo biennio.

3.4. Si può a questo punto rileggere la sent. n. 147 del 2012 richiamata dalla Corte a sostegno dei suoi precedenti. Non vi è dubbio che in essa sia contenuta la chiarissima affermazione che “i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico”, da cui deriverebbe con altrettanta chiarezza “il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.”. Tuttavia è degno di nota il fatto che tale affermazione non è risolutiva<sup>44</sup>, come è stato detto, e appare poco coerente rispetto alla parte principale della pronuncia, vero oggetto di discussione, e le cui argomentazioni sono di rilievo. In tema di reclutamento essa precisa soltanto che la norma (legittima) persegue la “finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici – al fine di contenimento della spesa pubblica – attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione nella copertura dei posti di dirigenza e questa materia rientra nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato”.

Oggetto di doglianza da parte di alcune regioni erano le notissime riduzioni di spesa<sup>45</sup> (peraltro realizzati attraverso la decretazione d’urgenza) relative all’organizzazione scolastica realizzate attraverso l’obbligatorio accorpamento delle scuole materne, elementari e medie in istituti scolastici comprensivi (con

---

43 Art. n. 3 (commi 1, 2, 3 e 12) e art. 9 (commi 3 e 4) della legge n. 3/2009 “*Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale*”. In particolare, con il secondo articolo citato la Regione Sardegna ha disciplinato un programma di interventi per ampliare il tempo scuola nelle scuole di infanzia ed attivare moduli didattico-integrativi nelle scuole di I e II grado al fine di utilizzare il personale precario, ed ha affidato alla Giunta regionale la definizione di modalità e criteri per la distribuzione delle risorse di personale nelle istituzioni scolastiche. La corte non vi ha ravvisato la lamentata esorbitanza delle competenze previste dallo statuto speciale, ribadendo invece “la necessità dell’intervento del legislatore regionale per la disciplina di situazioni legate a valutazioni coinvolgenti specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico” (sent. n. 235/2010).

44 Così G.C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*, In Amministrazioneincammino.luiss.it, luglio 2012.

45 Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; in particolare, oggetto di censura sono i commi 4 e 5 dell’articolo 19.

un minimo di mille alunni), la drastica diminuzione del numero delle scuole dotate di autonomia e la riduzione degli incarichi di dirigente scolastico.

Tale ultima riduzione, in effetti, viene dichiarata legittima in ragione del solo fatto che attiene a dirigenti scolastici, ovvero dipendenti pubblici *statali*, la cui disciplina spetta allo Stato e i cui tagli possono essere giustificati dal contenimento della spesa.

Viceversa, la più ampia e corposa parte della pronuncia si cimenta a svolgere proprio quei principi posti dalla sent. 13/2004: essi non possono essere sacrificati per la sola finalità del contenimento della spesa pubblica, mentre è corretto che lo Stato intervenga con normativa di dettaglio sul dimensionamento degli istituti, “prescindendo da ogni possibile considerazione sulle situazioni legate alle varie realtà territoriali, che ben possono e debbono essere considerate in sede regionale”. In conclusione, gli interventi statali che contraddicevano apertamente il principio affermato con la sent. 13/2004, ovvero che “la programmazione non può essere intesa solo quale strumento di razionalizzazione efficientistica dell’apparato dell’istruzione”<sup>46</sup> sono stati censurati.

**4. Conclusioni.** Come detto, l’approvazione dell’articolo della legge in esame è stato accompagnato dal riaccendersi del dibattito attorno alle criticità dell’attuale sistema di reclutamento, oltreché dal ravvivarsi della strenua difesa dell’accentramento rappresentata – principalmente ma non solo – dall’aspra opposizione dei sindacati. L’iniziativa lombarda è stata invece salutata con favore da parte di chi vi ha letto l’*incipit* di una sperimentazione finalizzata a saggiare soluzioni innovative a problemi oramai annosi a cui, sino ad oggi, nessuno è riuscito a porre rimedio. La ratio che anima la previsione, come si legge nella relazione accompagnatoria, era quella di consentire alle scuole statali<sup>47</sup> di reclutare il personale docente con un concorso di istituto che realizzasse l’incrocio diretto fra domanda e offerta. Si doveva trattare di “una forma di valorizzazione dell’autonomia scolastica legata al progetto didattico di ciascun istituto”, entro cui le esigenze di uniformità su tutto il territorio potevano considerarsi salvaguardate attraverso la previsione dell’accordo con il Governo,

---

46 Cfr., nello stesso senso, la oramai storica sent. n. 80/2010 che ha censurato la fissazione del monte ore massimo per il sostegno agli studenti disabili (sulla scorta del relativo diritto all’istruzione come diritto fondamentale) e statuito che la discrezionalità del legislatore (in questo caso statale), nell’individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili, trova un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati (e, dunque, le esigenze di contenimento dello spesa pubblica, nel bilanciamento, possono essere sacrificate).

47 Queste ultime vengono indicate, sempre nella relazione accompagnatoria, come “ancora troppo fortemente governate da una gestione burocratica che, regolando la vita della scuola in ogni dettaglio, ha portato allo sviluppo di una cultura attenta agli adempimenti formali ma che fa perdere di vista l’apprendimento e la crescita degli studenti”.

che doveva puntare “(...) a valorizzare gli elementi fondamentali per garantire i livelli minimi di prestazione di un’offerta unitaria a livello nazionale”, ma che, al contempo, avrebbe dovuto favorire un dinamismo finalizzato “a una diversificazione di progetti didattici coerenti con i fabbisogni richiesti dai percorsi di istruzione successivi e dalle richieste del mercato del lavoro, anche locale”. Ora, il carattere sperimentale del meccanismo previsto, la breve e predeterminata durata della sperimentazione stessa, l’ambito ristretto su cui va incidere (le sole supplenze annuali) e la necessaria previa intesa con lo Stato, rendono sufficientemente evidente come non si fosse trattato del provvedimento epocale di riforma del reclutamento annunciato dalla stampa e nemmeno fossimo di fronte alla presagita secessione lombarda nel campo dell’istruzione. D’altro canto, rimane un elemento di riflessione il fatto stesso che sia sufficiente paventare l’ipotesi che le scuole possano avere maggiore autonomia nella scelta delle proprie risorse umane, perché si inneschino immediatamente i sistemi di allarme di un rinnovato centralismo scolastico, quasi fosse un vulnus all’istruzione stessa e non un tentativo di migliorare un sistema che è unanimemente riconosciuto come bisognoso di un rinnovamento radicale. E, soprattutto, quasi fosse lontana l’epoca in cui il decentramento e il federalismo scolastico parevano essere la strada per un cambiamento di rotta. Certo, le aperture rispetto al personale scolastico cui la Corte aveva fatto cenno nei suoi precedenti si sono manifestate innanzitutto con riferimento alla “distribuzione del personale”, che non comprende tutti gli aspetti che concernono il personale (reclutamento, pubblico concorso, assunzione e tipologie contrattuali, tutele giuslavoristiche, etc...), ma ciò non esclude che potrebbe essere ragionevolmente rimesso in discussione l’attuale assetto amministrativo se si dovesse sviluppare la prospettiva della regionalizzazione del personale scolastico prefigurata dalla Corte stessa nella sent. 13/04, oppure si giungesse al riconoscimento di organici funzionali delle singole scuole<sup>48</sup> (sempre fatto salvo il principio del pubblico concorso).

Incidentalmente, inoltre, si è detto sopra come la strada corretta per un’iniziativa regionale volta alla differenziazione su base regionale in materia di istruzione sarebbe l’avvio del tortuoso percorso di cui all’art. 116, III comma, Cost.: per inciso, questa strada era già in precedenza stata tentata, proprio dalla Regione Lombardia<sup>49</sup>, senza alcun seguito da parte dello Stato.

---

48 Tale scelta viene indicata come “ancor più coerente con la prospettiva dell’autonomia delle istituzioni scolastiche” da G.C. DE MARTIN, op. cit., p. 3.

49 Cfr. Risoluzione del Consiglio Regionale, 3 aprile 2007, concernente l’iniziativa per l’attribuzione alla regione lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della costituzione (deliberazione VIII/0367).

Certamente non esaustivi, gli spunti esposti nella presente nota forniscono qualche elemento utile a chiarire le ragioni della sperimentazione lanciata dalla Regione Lombardia. Essi dovrebbero essere sufficienti per cogliere il motivo per cui tale legge sia stata definita “legge manifesto” e “che non fosse poi irragionevole – in senso assoluto – ipotizzare che le istituzioni scolastiche, in quanto dotate di autonomia (...) siano al centro dei processi di definizione del fabbisogno organico e di soddisfazione delle connesse esigenze di reclutamento”<sup>50</sup>.

Se non altro, affermando che deve essere lo Stato a stabilire modelli più flessibili di reclutamento, la Corte ammette che lo Stato, se volesse, *potrebbe farlo*. Il che non è cosa da poco, visti i tempi di rinnovato centralismo in materia cui stiamo assistendo.

---

50 Così F. CORTESE in *Assunzione diretta dei prof., Lombardia bocciata. E se fosse una “vittoria”*, in *Ilssussidiario.net*, 30 aprile 2013.