

Titolo V e nuova governance del sistema scolastico tra Stato, Regioni e autonomie locali. Il ruolo delle Istituzioni scolastiche autonome ^(b)

di Silvio Troilo ^(F)
(29 maggio 2013)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le caratteristiche generali dei sistemi scolastici. – 3. Il sistema italiano di istruzione, oggi. – 4. Le norme generali sull'istruzione. – 5. I principi fondamentali in materia di istruzione ed i livelli essenziali delle prestazioni. – 6. Le competenze legislative e amministrative degli enti territoriali. – 7. Le competenze del Ministero dell'Istruzione. – 8. Il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome. – 9. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Nel mese di ottobre del 2012 il Governo italiano, presieduto da Mario Monti, ha presentato al Parlamento un disegno di legge costituzionale (che poi non è stato approvato) volto a modificare in più punti il Titolo V della Parte II della Carta costituzionale, dedicato a Regioni, Province e Comuni.

Nel Titolo V, peraltro, è sancito il principio che dà senso a questa relazione ed alla sua intitolazione, ossia il principio che il sistema scolastico italiano, pur restando nazionale, è oggi affidato alla *governance* – o, se si preferisce, all'intreccio collaborativo di competenze – di diversi soggetti pubblici: lo Stato, le Regioni, le autonomie locali e le istituzioni scolastiche.

Né va dimenticata l'influenza esercitata sul sistema stesso dal fenomeno della globalizzazione¹: in effetti, le idee alla base di quest'ultima hanno stimolato anche in Italia innovazioni (pure) nell'ambito dell'istruzione, nel tentativo di ridurre i costi gravanti sulle finanze pubbliche e di elevare gli standard qualitativi del servizio, assicurando maggiori *chances* di competitività al sistema-Paese². Un ruolo significativo, poi, è svolto oggi giorno dall'Unione europea³.

2. Le caratteristiche generali dei sistemi scolastici.

^(b) Relazione svolta al convegno nazionale di studio sulle "Associazioni di scuole autonome", tenutosi presso la Libera Università di Bolzano – sede di Bressanone il 19.10.2012, in corso di pubblicazione nei relativi atti.

^F Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bergamo.

¹ In merito v., *ex plurimis*, G. Bocchi, M. Ceruti, *Educazione e globalizzazione*, Milano, Cortina ed., 2004; A. Cobalti, *Globalizzazione e istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2006.

² Un'azione importante è stata svolta anche da alcune organizzazioni internazionali, come l'Unesco e la Banca mondiale, che hanno contribuito alla diffusione di determinate idee sull'istruzione e sull'organizzazione scolastica. Così, ad esempio, la dichiarazione "Un'istruzione per tutti" del 1990, sottoscritta al termine della Conferenza di Jomtien da varie organizzazioni internazionali tra cui l'Unesco, il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), l'Unicef e la Banca mondiale, ha stimolato in vari Stati l'adozione di forme di decentramento scolastico. Decentramento che è stato sponsorizzato con convinzione, in particolare, dalla Banca mondiale: essa, già nel 1989, trattando della qualità dell'istruzione primaria, ne parlava come «della chiave che schiude il potenziale delle scuole e migliora la qualità dell'istruzione». Successivi documenti del 1995 (*Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*) e del 1999 (*Education Sector Strategy*) hanno affermato che un sistema accentrato accresce il potere dei sindacati centralizzati, che «possono sovvertire l'istruzione e in certi casi portare alla paralisi politica», mentre il decentramento consente di «dare più potere a coloro che sono più informati sui bisogni d'istruzione e come farvi fronte: studenti, genitori, insegnanti e amministratori locali» (cit. da A. Cobalti, *op. cit.*, p. 125).

³ Infatti, il Trattato sul funzionamento dell'U.E. (già Trattato sulla Comunità europea) prevede che «l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione» (art. 165, *ex art.* 149 TCE); e analogamente

Per comprendere qual è la *governance* del sistema italiano di istruzione, si deve tenere presente che sia l'ordinamento che l'organizzazione dei sistemi scolastici si possono differenziare, oltre che per il fatto di essere nazionali o riferiti ad ambiti regionali o locali, per il grado di *standardizzazione* delle prestazioni garantite dai vari organi ed apparati che ne fanno parte, e per il grado di *centralizzazione* della loro gestione⁴.

Un sistema scolastico nazionale è definibile come altamente standardizzato qualora, in tutto il territorio del Paese e per uno stesso livello di istruzione, le singole scuole:

- seguano identici programmi didattici;
- adottino procedure e criteri uniformi di valutazione degli allievi (perlomeno agli esami finali di ciclo);
- posseggano insegnanti con simili livelli (medi) di preparazione professionale;
- siano dotate in misura proporzionalmente eguale di risorse umane, finanziarie, edilizie e strumentali.

Un sistema scolastico nazionale è, invece, scarsamente standardizzato quando tutti gli elementi sopra elencati variano nelle diverse zone di un Paese o, addirittura, da scuola a scuola.

A sua volta, il grado di centralizzazione o di decentramento di un sistema scolastico nazionale dipende dal modo in cui sono ripartite le competenze e le responsabilità tra i livelli organizzativi nei quali il sistema si articola, che di norma sono tre: quello dei singoli istituti, quello distrettuale o provinciale o regionale (che coordina quegli stessi istituti), quello ministeriale centrale⁵.

Un maggior grado di centralizzazione di un sistema scolastico rappresenta, oltre che un portato delle vicende storiche dello Stato di cui fa parte⁶, un modo per rendere più omogenea ed uniforme l'offerta di apprendimento (rafforzando quanto già garantito dalla standardizzazione, che dovrebbe garantire la parità di trattamento e, auspicabilmente, di apprendimento degli allievi), mentre, all'opposto, il suo decentramento tende a produrre una certa differenziazione di quest'ultima, pur agevolando il suo adattamento alle specifiche esigenze di istruzione, formazione ed educazione provenienti dalle varie realtà socio-territoriali di un Paese⁷.

Un'indagine condotta dall'O.C.S.E. tra il 1997 e il 1998⁸ – subito prima dell'emanazione nel nostro Paese del D.P.R. n. 275 del 1999 – mostrava come in Italia (ma anche in Francia) ci fosse, oltre ad un elevato grado di standardizzazione dell'istruzione, una netta preponderanza delle decisioni assunte in materia dal livello nazionale, con ridottissimi margini lasciati alle autonome determinazioni dei singoli istituti scolastici.

dispone il successivo art. 166 in materia di formazione professionale. Così l'Unione europea ha adottato, nell'ambito dell'"Agenda di Lisbona" per il 2000-2010, il programma di lavoro «Istruzione e Formazione 2010» e, nell'ambito della successiva strategia "Europa 2020" – volta a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale attraverso interventi anche in materia di istruzione e di innovazione – si è prefissata di ridurre gli abbandoni scolastici al di sotto della soglia del 10% e di aumentare, fino al 40% del totale, il numero delle persone di età compresa fra i 30 ed i 34 anni dotate di un'istruzione universitaria. Ogni Stato membro è, poi, chiamato ad individuare, per ciascuno dei settori oggetto della strategia europea, i propri obiettivi nazionali ed è tenuto a presentare due relazioni all'anno per illustrare ciò che sta facendo per avvicinarsi a tali obiettivi. V. *amplius* M. Cocconi, *Il diritto europeo dell'istruzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁴ Cfr., per tutti, A. Schizzerotto, C. Barone, *Sociologia dell'istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 70.

⁵ *Ibidem*, pp. 70-71.

⁶ Così, si può constatare una forte centralizzazione nei Paesi in cui la nascita del sistema scolastico pubblico è stata segnata dalla necessità di consolidare il processo di unificazione nazionale (come in Italia) e dalla contrapposizione tra lo Stato e la chiesa (ad esempio in Francia ed anche in Italia), ed un notevole decentramento dove tale sistema (come negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, nei Paesi scandinavi) si è formato attraverso un progressivo coordinamento delle scuole nate a livello locale su iniziativa di soggetti ed enti religiosi ma anche laici (v., al riguardo, M. Archer, *Social Origins of Educational Systems*, London, Sage, 1979; S. Ventura, *La scuola tra Stato e chiesa*, Rimini, Maggioli, 1997).

⁷ A. Schizzerotto, C. Barone, *op. cit.*, p. 71.

⁸ Riportata in *ibidem*, pp. 71-72; cfr. anche N. Bottani, *Insegnanti al timone?*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Non c'è da stupirsi: la caratterizzazione dell'istruzione come attività statale costituisce una costante della sua organizzazione nel nostro Paese. La necessità, per lo Stato unitario nato nel 1861, di attuare, oltre all'unità politica, anche l'unificazione culturale indusse a realizzare quest'opera attraverso la via, tutto sommato più semplice, della statalizzazione del sistema di istruzione, che trovò il proprio necessario completamento nella creazione di una amministrazione scolastica costruita sul modello ministeriale⁹.

Tale modello si è perpetuato, senza soluzione di continuità, anche nell'ordinamento repubblicano e, sino all'avvio delle riforme degli anni '90 del secolo scorso, si è tradotto in un'amministrazione strutturata rigidamente in modo gerarchico.

3. Il sistema italiano di istruzione, oggi.

Il sistema italiano di istruzione è oggi fondato sul Titolo V della Parte II della Costituzione (revisionato nel 2001), i cui contenuti sono stati anticipati dalle "leggi Bassanini" del 1997-1998. Con tali provvedimenti sono state trasferite o delegate agli enti territoriali importanti funzioni amministrative in materia, quali la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, la programmazione sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, i contributi alle scuole non statali e la determinazione del calendario scolastico – assegnati alle Regioni (art. 138, co. 1, d.lgs. n. 112/98) – nonché l'istituzione, la soppressione e l'aggregazione di scuole in attuazione della citata programmazione o i piani di utilizzazione, d'intesa con le istituzioni scolastiche, dei relativi edifici ed attrezzature, conferiti a Province (per l'istruzione secondaria superiore) e Comuni (per gli altri gradi di istruzione) (art. 139, co. 1, d.lgs. n. 112/98).

Il nuovo art. 117 Cost. ha modificato la precedente suddivisione delle competenze normative fra Stato e Regioni ordinarie, basata sull'attribuzione al primo di tutto quanto riguardava l'istruzione, salvo «l'istruzione artigiana e professionale» e «l'assistenza scolastica» (affidate invece alla competenza concorrente), sostituendola con una ripartizione ben più complessa. Infatti, il secondo comma dell'art. 117, alla lett. n), riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva a dettare le «norme generali sull'istruzione»; sempre il secondo comma dell'art. 117, alla lett. m), riserva altresì allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale»; il terzo comma dell'art. 117 conferisce alla legislazione concorrente – ossia alle Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato – la disciplina dell'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale»; detta istruzione e formazione professionale è affidata, ai sensi del quarto comma del medesimo articolo, alla competenza legislativa "residuale" regionale.

Per completezza, è da ricordare un'ulteriore disposizione che riguarda appieno l'istruzione: il terzo comma dell'art. 116 Cost. Esso prevede la possibilità, finora non esplorata, che a singole Regioni ordinarie siano attribuite «ulteriori forme e condizioni di autonomia» aventi ad oggetto alcune delle materie assegnate dall'art. 117 alla competenza esclusiva del legislatore statale, tra le quali proprio le norme generali sull'istruzione.

Come si può notare, si tratta di «un complesso intrecciarsi»¹⁰ di fonti diverse, che crea non pochi problemi nella delimitazione dei confini tra ciò che è di competenza statale e ciò che

⁹ Cfr., *ex plurimis*, A. Pajno, *L'autonomia come governo del sistema di istruzione*, in A. Pajno, G. Chiosso, G. Bertagna, *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, Ed. La Scuola, 1997, p. 38; R. Morzenti Pellegrini, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 113-114. Sulla conseguente qualificazione delle scuole quali organi tecnici dello Stato v. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 212 e M. Salazar, *La gestione sociale della scuola*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 133.

¹⁰ Così Corte cost., sent. n. 13 del 2004.

è di competenza regionale: ne è derivata una forte conflittualità tra Stato e Regioni, con il conseguente sempre più ampio coinvolgimento della Corte costituzionale, chiamata a risolvere le controversie sorte al riguardo.

4. Le norme generali sull'istruzione.

Volendo esaminare più analiticamente la ripartizione delle competenze, la prima materia che rileva ai nostri fini è quella costituita dalle "norme generali sull'istruzione", indicata dall'art. 117, comma secondo, lett. n).

Il fatto che tale materia sia annoverata tra quelle di competenza esclusiva statale significa che il revisore costituzionale ha cercato di mantenere il più possibile una «connotazione nazionale dell'ordinamento della scuola»¹¹, al fine di assicurare un'uniforme realizzazione su tutto il territorio nazionale dei fondamentali principi di uguaglianza formale e sostanziale, ex art. 3 Cost., e di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, ex art. 2 Cost.

Un importante contributo alla corretta interpretazione del concetto di "norme generali sull'istruzione" è stato fornito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2009.

È opinione della Corte che l'art. 117 Cost., identificando lo Stato come titolare esclusivo della potestà legislativa in ordine a tali norme, non faccia che precisare il significato del generico riferimento contenuto nel secondo comma dell'art. 33, in base al quale «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione».

Poiché gli artt. 33 e 34 Cost. individuano «le caratteristiche basilari del sistema scolastico», è da essi che «si ricava una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al "concetto"» qui rilevante¹². Si tratta, dunque, di quelle norme che sono «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie» e che, non necessitando di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, sono «applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale», «assicurando, mediante una 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», oltre che «l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.»¹³.

Altra questione risolta nella pronuncia in esame è quella dell'identificazione dell'oggetto della formula costituzionale. Secondo la Corte, i contenuti delle "norme generali" sono da ricercare nelle disposizioni degli artt. 33 e 34 della Costituzione, le quali, fissando «le caratteristiche basilari del sistema scolastico», attengono:

- a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.);
- b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.);
- c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.);
- d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola e per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.);
- e) all'apertura della scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.);
- f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.);
- g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.);

¹¹ Così. A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 99.

¹² Corte cost., sent. n. 200 del 2009, punto n. 21 del *Cons. dir.*

¹³ *Ibidem*, punti n. 22 e n. 24 del *Cons. dir.*

h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.)»¹⁴.

Inoltre, altri contenuti si ricavano dalla legislazione ordinaria. Infatti, la Corte precisa che, «in via interpretativa, sono, in linea di principio, ... norme generali sull'istruzione anche quelle:

- sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ...
- quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233, ...
- quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62»
- e quelle di cui alla legge n. 53 del 2003 ed ai relativi decreti attuativi, adottati «proprio per la definizione delle norme generali sull'istruzione»¹⁵.

La Corte ha aggiunto che rientrano fra le norme generali sull'istruzione anche quelle che, «pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono alla esigenza essenziale ... di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale»¹⁶. Inoltre, alle Regioni spetta solo la programmazione dell'offerta formativa sul territorio regionale, rimanendo allo Stato quella di carattere nazionale: conseguentemente, «non è ... irragionevole la scelta di assegnare allo Stato le relative funzioni amministrative, considerate le esigenze di esercizio unitario dettate dal programma di razionalizzazione della rete scolastica, che richiede unitarietà sia di disegno, sia di realizzazione»¹⁷.

Tutte queste materie possono essere considerate come la «struttura portante del sistema nazionale d'istruzione», poiché hanno lo scopo di «assicurare, mediante ... la previsione di

¹⁴ *Ibidem*, punto n. 21 del *Cons. dir.*

¹⁵ Le norme generali individuate o ricavabili dalla legge n. 53 e dai decreti legislativi attuativi sono particolarmente numerose, comprendendo: «la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni in cicli e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale"; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti» (*ibidem*, punto n. 21 del *Cons. dir.*).

¹⁶ *Ibidem*, punto n. 34 del *Cons. dir.* Fra tali norme vanno comprese quelle di cui all'art. 64, co. 4, lett. da a) ad f), d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni in legge n. 133 del 2008, in tema di: razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti; ridefinizione dei "curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola" attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; revisione dei criteri di formazione delle classi; rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti.

¹⁷ *Ibidem*, punto n. 37 del *Cons. dir.* Diversamente, il (ri)dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche è di competenza regionale (*ibidem*, punti n. 38 e n. 39 del *Cons. dir.*; sent. n. 147 del 2012, punto n. 4 del *Cons. dir.*). In dottrina sono state avanzate critiche verso l'idea che le programmazioni dell'offerta formativa siano due (una nazionale ed una regionale) e, più in generale, nei confronti dell'individuazione, all'interno di materie di competenza regionale, di ambiti di competenza statale (cfr. A. Poggi, *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*, n. 14, 2009, pp. 4 s.).

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 Cost.»¹⁸.

5. I principi fondamentali in materia di istruzione ed i livelli essenziali delle prestazioni.

La disciplina dei profili che residuano è assegnata dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla "legislazione concorrente". In tal caso la disciplina, pur spettando alla competenza regionale, deve essere indirizzata, nei suoi principi fondamentali, dalla legislazione statale. Il concetto di "principi fondamentali" non va confuso con quello di "norme generali". Mentre queste ultime rappresentano l'architettura generale del sistema scolastico, i principi fondamentali indicano le linee fondamentali lungo le quali deve svilupparsi il sistema stesso e, quindi, le caratteristiche comuni che le diverse discipline regionali devono avere. Tali principi, «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano ... altre norme, più o meno numerose»¹⁹. Essi, in particolare, «nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni su tutto il territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, ... non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali», ma operano «sostanzialmente da raccordo» tra queste ultime norme e quelle di competenza regionale (che, a loro volta, disciplinano «situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico»²⁰). Costituiscono, quindi, strumento di «coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni».

In definitiva, la potestà legislativa regionale deve limitarsi a completare la disciplina del sistema scolastico – che, «per sua stessa natura, riveste carattere nazionale»²¹ – senza sovvertirne le caratteristiche generali fissate dalla Costituzione e dalla normativa statale²². Quanto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta, in realtà, come ha notato la Corte costituzionale²³, di una materia in senso stretto, bensì di «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite ... senza che la legge regionale possa limitarle o condizionarle».

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti connessi al sistema dell'istruzione hanno la funzione di garantire agli utenti «un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale» e non possono «includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio»²⁴. La Consulta sembra così intendere i livelli essenziali come "livelli adeguati" di tutela dei diritti, analogamente ad una parte significativa della dottrina²⁵.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 200 del 2009, punto n. 24 del *Cons. dir.* A tali ambiti si aggiungono quelli attinenti all'organizzazione amministrativa statale (ad esempio i criteri per la copertura dei posti di dirigente scolastico) e la disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale, riservati alla disciplina esclusiva della Stato dall'art. 117, comma secondo, lett. g) ed l), Cost. (*ibidem*, punto n. 27 del *Cons. dir.*; sent. n. 147 del 2012, punto n. 5 del *Cons. dir.*).

¹⁹ Corte cost., sent. n. 279 del 2005 (punto n. 2.1 del *Cons. dir.*) e sent. n. 200 del 2009 (punto n. 22 del *Cons. dir.*).

²⁰ Corte cost., sent. n. 200 del 2009, punto n. 25 del *Cons. dir.*

²¹ Corte cost., sent. n. 200 del 2009, punto n. 26 del *Cons. dir.*

²² Cfr., per tutti, R. Morzenti Pellegrini, *Alla ricerca di un difficile equilibrio tra norme generali, livelli essenziali uniformi e sussidiarietà in materia di istruzione e diritto allo studio*, in *Riv. giur. scuola*, 2005, p. 89.

²³ Corte cost., sent. n. 282 del 2002, punto n. 3 del *Cons. dir.*

²⁴ Corte cost., sent. n. 120 del 2005 (punto n. 2 del *Cons. dir.*) e sent. n. 200 del 2009 (punto n. 27 del *Cons. dir.*). Sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione v. V. Campione, A. Poggi, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, Il Mulino, 2009.

Oltre ai tre limiti appena illustrati, l'articolo 117, comma terzo, pone un ulteriore "paletto" alla potestà legislativa regionale in materia di istruzione, costituito dalla salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Ad essa si farà cenno più avanti.

6. Le competenze legislative e amministrative degli enti territoriali.

Una volta delimitata la competenza legislativa regionale in materia di istruzione, occorre indagare sull'oggetto della stessa, cioè su cosa la Costituzione abbia inteso assegnare all'autonoma disciplina delle Regioni.

L'ambito in questione, delimitato da norme generali e livelli essenziali, da una parte, e da principi fondamentali ed autonomia scolastica, dall'altra, sembra riguardare:

- a) la programmazione dell'offerta complessiva di istruzione in relazione alle esigenze economiche e produttive del territorio;
- b) la definizione, in aggiunta a quelli già fissati dallo Stato, di obiettivi del sistema scolastico riferiti alla propria specificità territoriale;
- c) la disciplina dell'organizzazione territoriale dell'offerta formativa.

A ciò devono aggiungersi, secondo una parte della dottrina:

d) la gestione amministrativa del personale scolastico, anche docente (mentre il relativo stato giuridico rimane disciplinato dallo Stato);

e) la gestione organizzativa e contabile del diritto allo studio²⁶.

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano non sembrano dotate di competenze significativamente maggiori, dato che in materia godevano originariamente di una potestà legislativa di tipo integrativo-attuativo, divenuta ora di tipo concorrente per effetto dell'equiparazione alle Regioni ordinarie disposta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 in caso di attribuzioni più ridotte. Fanno eccezione la Sicilia e le Province di Trento e di Bolzano, che godono di competenza legislativa esclusiva riguardo, rispettivamente, all'istruzione elementare ed alla scuola materna ed avevano, fin dall'inizio, potestà concorrente circa l'istruzione media, superiore ed universitaria.

Sul piano amministrativo, poi, il riparto delle funzioni tra i vari livelli di governo è ispirato al principio di sussidiarietà, consacrato nel novellato art. 118 Cost.: i compiti di gestione spettano quindi – oltre che alle istituzioni scolastiche, la cui autonomia è espressamente sancita dall'art. 117 – ai Comuni, quali enti territoriali più prossimi agli utenti del servizio, salvo che vi siano esigenze di esercizio unitario delle funzioni (come avviene riguardo a quelle di programmazione, di monitoraggio e di valutazione, che le leggi riservano alle Province o più spesso alle Regioni o allo Stato)²⁷. In concreto, le funzioni amministrative risultano così distribuite ai sensi degli artt. 138 e 139 del d.lgs. n. 112 del 1998:

a) *competenze dello Stato*: criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica; valutazione del sistema scolastico; determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie e di personale; scuole militari e corsi nell'ambito dei settori della difesa e della

²⁵ Sull'accostamento delle nozioni di "livelli essenziali" e di "livelli adeguati" delle prestazioni v., tra gli altri, E. Balboni, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituz. federal.*, 2001, pp. 1103 ss. e, in particolare, p. 1110; M. Luciani, *I diritti costituzionali fra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 2002, pp. 352 s.; G. Corso, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 45. Non mancano, peraltro, posizioni diverse e nemmeno chi sottolinea la relatività della nozione di livello essenziale delle prestazioni, difficilmente traducibile in significati univoci, oggettivi e definitivi (così A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999, p. 167; A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1109).

²⁶ Cfr. A. M. Poggi, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, vol. I, p. 671.

²⁷ In merito v., *amplius*, R. Morzenti Pellegrini, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentralizzata della Repubblica*, cit., pp. 166 ss. e F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, Giappichelli, 2008, in particolare il cap. III.

pubblica sicurezza; scuole gestite da soggetti extracomunitari; conservatori, accademie, istituti superiori per le industrie artistiche, scuole e istituzioni culturali straniere in Italia;

b) competenze delle Regioni: programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; programmazione della rete scolastica sulla base dei piani provinciali; suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa; determinazione del calendario scolastico; contributi a scuole non statali; iniziative e attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;

c) competenze delle Province (riguardo all'istruzione secondaria superiore) e dei Comuni (riguardo agli altri gradi di istruzione): istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di scuole in attuazione della programmazione regionale; servizi di supporto organizzativo per gli alunni con *handicap* o in situazione di svantaggio; piani di utilizzazione di edifici e attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; sospensione d'urgenza delle lezioni; costituzione, controlli e vigilanza sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale; educazione degli adulti; orientamento scolastico e professionale; realizzazione di pari opportunità di istruzione; azioni di supporto alla continuità didattica verticale e orizzontale tra gradi e ordini di scuola; interventi perequativi; prevenzione della dispersione scolastica; educazione alla salute; nonché risoluzione dei conflitti di competenze (conferita alle Province, ad eccezione dei conflitti tra scuola materna e scuola primaria, di competenza comunale).

Tale ripartizione, pur se fissata antecedentemente alla revisione del Titolo V Cost., risulta ad esso conforme: la Corte costituzionale ha difatti sottolineato che, «nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle rete scolastica», come già stabilito, in un quadro costituzionale segnato da una impostazione maggiormente centralizzata, proprio dal d.lgs. n. 112 del 1998²⁸.

7. Le competenze del Ministero dell'Istruzione.

Anche il Ministero della Pubblica Istruzione ed il suo apparato periferico sono stati incisivamente riordinati alla fine degli anni '90: a seguito del d.lgs. n. 300 del 1999 di "Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997", è nato il nuovo Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica.

Al nuovo Ministero sono state assegnate le funzioni di indirizzo e di controllo del sistema di istruzione, al fine di garantire l'identità nazionale dei percorsi educativi, l'uniformità degli standard di qualità del servizio e l'uguaglianza dei criteri di sviluppo del sistema educativo, pur nel rispetto delle autonomie territoriali.

In particolare, il Ministero esercita le funzioni relative all'istruzione universitaria, agli ordinamenti e programmi scolastici, all'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e allo stato giuridico del personale, nonché i compiti concernenti la predisposizione di criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica e per l'attuazione delle politiche comunitarie europee in materia, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, di determinazione ed assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche, oltre ai compiti di consulenza e supporto alle stesse.

L'organizzazione periferica del Ministero si articola in Uffici scolastici regionali, di livello dirigenziale generale (che hanno di fatto assorbito le Sovrintendenze scolastiche regionali e i Provveditorati agli studi), i quali svolgono, in qualità di centri autonomi di responsabilità amministrativa e in attuazione delle disposizioni dei Dipartimenti ministeriali centrali, le

²⁸ Corte cost., sent. n. 13 del 2004 (punto n. 3 del *Cons. dir.*) e sent. n. 147 del 2012 (punto n. 3 del *Cons. dir.*).

funzioni rimaste di competenza statale: in particolare quelle inerenti all'attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome, ai rapporti con le amministrazioni regionali, con gli enti locali, con le università e con le agenzie formative, al reclutamento ed alla mobilità del personale scolastico – ferma restando la dimensione provinciale dei ruoli del personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario –, alla assegnazione e al monitoraggio delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche. Sono quindi tali strutture – che comprendono anche articolazioni a livello provinciale, denominate fino al 2006 Centri di servizi amministrativi (CSA), poi Uffici scolastici provinciali (USP) e dal 2010 Uffici con competenza per ambiti territoriali (AT) – a curare i rapporti con le Regioni e gli enti locali relativamente alla ricognizione sul territorio delle esigenze formative (incluso il dimensionamento delle istituzioni scolastiche), nonché alla definizione della dotazione organica del personale docente.

Peraltro, dati gli ampi poteri gestionali loro attribuiti, gli Uffici scolastici regionali si trovano a replicare, di fatto, in ciascuna Regione il centro ministeriale: ciò ha rimesso in discussione il nuovo ordine di rapporti tra amministrazione statale ed autonomie territoriali, da un lato, e funzionali, dall'altro, che era stato delineato dalle "leggi Bassanini" e che sembrava aver trovato un solido fondamento costituzionale nel nuovo Titolo V Cost.²⁹

8. Il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome.

Alla luce della profonda riorganizzazione sopra descritta, la scuola va ormai riconosciuta come formazione sociale composta da docenti, allievi e genitori, all'interno della quale si sviluppa la personalità di ogni discente, in rapporto con il territorio e con la comunità locale.

In coerenza con gli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione e nel rispetto della libertà di

insegnamento, delle scelte educative e formative dei genitori e del diritto ad apprendere degli studenti, ogni scuola deve adottare metodi di lavoro, tempi di insegnamento, soluzioni funzionali alla realizzazione dei piani dell'offerta formativa ed alle esigenze e vocazioni di ciascun alunno. A tal fine, è garantita l'autonomia scolastica che, secondo l'Atto di indirizzo per la riforma del primo ciclo di istruzione (8 settembre 2009), si configura come un articolato dispositivo di mezzi, di opportunità e di risorse per raggiungere l'obiettivo prioritario del successo scolastico delle giovani generazioni.

Le istituzioni scolastiche possiedono, dunque, un'autonomia distinta, seppure giuridicamente paritaria, rispetto a quella degli enti territoriali, ma ambedue tali soggetti pubblici, per raggiungere i propri obiettivi di servizio, devono cooperare tra di loro e con tutti gli altri soggetti presenti sul territorio di riferimento. Nel sistema scolastico, infatti, coesistono e si incrociano ormai soggetti pubblici e privati, nonché diversi livelli di governo, nessuno dei quali è gerarchicamente sovraordinato all'altro: Stato, Regioni, enti locali, scuole statali, scuole non statali paritarie, istituti ed enti di formazione professionale, enti di supporto³⁰.

Allo Stato permangono i compiti di indirizzo politico, di verifica e di controllo della qualità formativa offerta da ciascuna scuola, nonché di sostegno tecnico all'azione di singoli istituti che ne facciano richiesta. Di contro, alle istituzioni scolastiche autonome spetta, oltre alla personalità giuridica, la responsabilità di gestire e di organizzare il percorso educativo, formativo e didattico degli studenti, concertando con loro e con le loro famiglie il loro itinerario formativo e culturale.

²⁹ La stessa Corte costituzionale ha rimarcato come tali Uffici «svolg[a]no comunque compiti assai consistenti, seppure in raccordo con i dipartimenti e con i servizi centrali» (sent. n. 13 del 2004, punto n. 2 del *Cons. dir.*).

³⁰ Cfr. 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*, 2002, p. 771.

Come ha rilevato la Corte costituzionale, interpretando l'autonomia scolastica alla luce del nuovo articolo 117 Cost., tale concetto, pur non potendosi risolvere in una incondizionata libertà di autodeterminazione, esige comunque che alle istituzioni scolastiche siano assicurati «adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare». Infatti, il nostro sistema di istruzione è affidato non solo a norme generali, principi fondamentali e leggi regionali, ma anche alle «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche»³¹.

Da ciò si possono ricavare alcune importanti considerazioni³²: innanzitutto, che la disciplina ed i confini dell'autonomia scolastica rientrano tra le norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva del legislatore statale³³; poi, che Stato e Regioni, nell'esercizio della rispettiva "quota" di potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare l'autonomia delle scuole; in terzo luogo, che l'ampiezza di tale autonomia deve essere determinata alla luce dei principi di proporzionalità e di adeguatezza.

In concreto, a norma del D.P.R. n. 275 del 1999 "Regolamento sull'autonomia scolastica", ogni istituzione scolastica gode di: autonomia didattica (art. 4), organizzativa (art. 5), di ricerca e di sviluppo (art. 6), facoltà di promozione di reti di scuole (art. 7) nonché di integrazione del curriculum obbligatorio (art. 8, comma 2) e di arricchimento dell'offerta formativa (art. 9), oltre a funzioni amministrative concernenti la gestione di beni e risorse e lo stato giuridico ed economico del personale (escluse le graduatorie permanenti, il reclutamento, la mobilità esterna) (artt. 14-15).

Nonostante l'entusiasmo con cui il principio in questione è stato accolto nel nostro ordinamento, negli ultimi anni la spinta verso la valorizzazione delle diverse realtà scolastiche è andata riducendosi, tanto che qualcuno identifica l'autonomia scolastica come una sorta di «cantiere abbandonato»³⁴ a causa degli innumerevoli conflitti di competenza tra Stato ed enti territoriali sorti a seguito della riforma costituzionale, della riduzione delle risorse, che finiscono col compromettere proprio gli spazi di autodeterminazione delle istituzioni scolastiche, e della mancanza di un preciso progetto di riforma del sistema formativo³⁵.

Negli ultimi tempi, peraltro, si è cercato di rivitalizzare tale autonomia, tramite una legge che ne definisca meglio contenuto e modo di esplicarsi. In base al progetto di legge c.d. "Aprea"³⁶, alle istituzioni scolastiche sarebbe «riconosciuta autonomia statutaria»³⁷. Gli

³¹ Corte cost., sent. n. 13 del 2004, punti n. 5 e n. 3 del *Cons. dir.*

³² Cfr., per tutti, A. Sandulli, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Istituz. federal.*, 2004, p. 558.

³³ In tal senso si pronuncia espressamente anche Corte cost., sent. n. 200 del 2009, punti n. 21 e n. 24 del *Cons. dir.*

³⁴ Così A. Pajno, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, Armando ed., 2003, p. 240.

³⁵ «L'autonomia conferita dalla legge n. 59, infatti, è in qualche misura un contenitore organizzativo che avrebbe necessitato di essere riempito da un *progetto* (= di quale sistema di formazione abbisogna oggi il nostro Paese?), da *obiettivi* (= il ruolo dei singoli segmenti all'interni del progetto) e *strategie* (il percorso, i tempi, le sperimentazioni)». Al contrario, la strada imboccata è stata quella della redistribuzione delle competenze, peraltro contrassegnata da una perdurante e pervasiva presenza dell'amministrazione statale (A. Poggi, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Istituz. federal.*, 2004, pp. 249-250).

³⁶ Il progetto A.C. n. 5075 "Norme per l'autogoverno del sistema educativo di istruzione e formazione nonché in materia di organizzazione delle istituzioni scolastiche, formazione e reclutamento del personale docente e istituzione di un'area contrattuale specifica per il personale del comparto della scuola" – che costituisce il testo unificato dei progetti di legge nn. 806, 808, 813, 953, 1199, 1262, 1468, 1710, 4202, 4896, 5061 e 5075 – è stato approvato il 10 ottobre 2012, in sede deliberante, dalla VII Commissione (Cultura, Scienza e Istruzione) della Camera dei deputati, con 24 voti a favore, 4 contrari e un astenuto. Dal 23 ottobre 2012 è passato all'esame del Senato come disegno di legge A.S. n. 3542, ma lo scioglimento delle Camere ne ha impedito la definitiva approvazione. Peraltro, si erano subito levate diverse voci critiche nei suoi confronti (v. l'*Appello per il ritiro del disegno di legge n. 953 (ex legge Aprea)*, reperibile, fra i tanti siti, in www.retescuole.net).

³⁷ Sulla possibilità delle scuole di darsi propri statuti v. F. Saitta, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, in *Istituz. federal.*, 2004, pp. 561 ss.

statuti dovrebbero regolare «l'istituzione e la composizione degli organi interni, nonché le forme e le modalità di partecipazione della comunità scolastica». Gli organi di governo delle istituzioni scolastiche sarebbero chiamati a promuovere «il patto educativo tra scuola, studenti, famiglia e comunità locale», con particolare attenzione al «diritto all'apprendimento e alla partecipazione degli alunni alla vita della scuola», al «dialogo costante tra l'espressione della libertà di insegnamento della funzione docente e la libertà e responsabilità delle scelte educative delle famiglie» e alle «azioni formative ed educative in rete nel territorio, quali piani formativi territoriali». Le istituzioni scolastiche dovrebbero prevedere, poi, «forme di partecipazione alle attività della scuola degli studenti e delle famiglie, di cui garantiscono l'esercizio dei diritti di riunione, di associazione e di rappresentanza». Dal canto loro, le Regioni potrebbero istituire conferenze del sistema educativo, scolastico e formativo, che esprimano pareri sugli atti regionali d'indirizzo e di programmazione, nonché su altre questioni tra cui «l'adempimento dell'obbligo di istruzione e formazione» e «l'integrazione degli alunni disabili».

9. Considerazioni conclusive.

Non c'è dubbio che, a dispetto delle innovazioni descritte, il sistema scolastico italiano abbia mantenuto un assetto sostanzialmente standardizzato e centralizzato, così come è avvenuto in Francia³⁸. Gli elementi di flessibilità sono infatti collocati all'interno delle maglie, piuttosto strette, della regolazione centrale.

Si può, peraltro, sostenere che un sistema scolastico centralizzato e ad elevata omogeneità dell'offerta di apprendimento dovrebbe favorire maggiori opportunità di istruzione e una riduzione delle disparità a danno delle fasce di popolazione più deboli. Ma non sempre è così. Si può, anzi, argomentare, in astratto, che un'offerta di istruzione standardizzata, nella misura in cui non tiene adeguatamente conto delle differenze culturali e motivazionali esistenti tra studenti di diversa estrazione sociale, tende a dar vita a consistenti fenomeni di selezione scolastica.

D'altra parte, sempre in astratto, il modello decentrato rischia di produrre ancora maggiori disparità nel trattamento didattico ricevuto dagli studenti. Inoltre, la maggior apertura della scuola al contesto socio-economico che la circonda può sottoporla a svariate e contrastanti pressioni, che non sempre la stimolano a migliorare³⁹.

In conclusione, si può affermare che la qualità complessiva dell'offerta di istruzione dipende, più che dall'opzione generale tra un modello centralizzato o decentrato, dalle specifiche modalità di attuazione di tali assetti e, in particolare, dal sistema di regole e di contrappesi che permettono di contenere i potenziali svantaggi di ciascuno di questi due modelli⁴⁰. È questa la sfida che si trova ad affrontare la *governance* del nostro sistema scolastico.

³⁸ Cfr., per tutti, L. Benadusi, F. Consoli (a cura di), *La governance della scuola*, Bologna, Il Mulino, 2004.

³⁹ Cfr. A. Schizzerotto, C. Barone, *op. cit.*, pp. 74-75.

⁴⁰ Cfr. *ibidem*, p. 75.