

insegnare

rivista del centro di iniziativa democratica degli insegnanti

Autonomia differenziata: ricadute in materia di istruzione Quadro normativo, conseguenze e provvedimenti

di **Emanuele Barbieri**

Considerazioni sul quadro di riferimento normativo

L'articolo 116 della Costituzione prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (il così detto "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale.

L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono tutte le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente e un ulteriore limitato numero di materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:

- organizzazione della giustizia di pace
- norme generali sull'istruzione
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Al fine di determinare il campo e i confini delle materie trasferibili, vanno ricordate quelle con le quali possono esserci interferenze e che sono di competenza esclusiva dello Stato. Tra queste, la Corte costituzionale, nella sentenza 200/2009, nel definire i limiti delle competenze regionali, richiama esplicitamente:

- l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali¹;
- la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

¹ Dlgs 165/2001 e successive modificazioni, art. 1 c.2 "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, ..., l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) [...]"

Si tratta di capire allora quali sono i contenuti specifici relativi alle diverse materie che lo Stato può trasferire alle Regioni e i limiti o le condizioni che regolano tali trasferimenti. In proposito può essere utile riferirsi ad alcuni passaggi della sentenza richiamata che affronta, in maniera organica, le materie e le possibili interpretazioni del riformato Titolo V della Costituzione su cui si era già esercitato il contenzioso Stato-Regioni relativamente all'ambito dell'istruzione. La Corte costituzionale, nell'argomentare le proprie decisioni, chiarisce quale significato va attribuito ad alcune espressioni contenute nella nuova stesura dell'articolo 117, quali: "norme generali; competenze concorrenti; livelli essenziali delle prestazioni; principi fondamentali".

Per quanto concerne le "Norme generali sull'istruzione", la sentenza 200/2009 elenca esplicitamente le norme riconducibili a questa fattispecie e indica i criteri per la individuazione di questo tipo di norme, già in essere o future. Come fondamento e contenuto basilare di tali norme vengono indicati gli articoli 33 e 34 della I parte della Costituzione e poi vengono elencate le norme concernenti gli ordinamenti scolastici, l'autonomia, gli organi collegiali, la parità e il diritto allo studio. Vengono, inoltre, indicati i criteri per individuare tali norme.

- Sono norme generali "quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie [...]."
- Appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che "definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione" e che "richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale [...]."
- Le norme sin qui richiamate - che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione - "sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante - si ribadisce - la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost."

La Corte costituzionale distingue tra norme generali e principi fondamentali annotando che questi "...pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività e, diversamente dalle norme generali, necessitano di altre norme, più o meno numerose."

Norme che fissano criteri, obiettivi, direttive o discipline, che pur essendo finalizzate ad assicurare "la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione", da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi (competenza concorrente).

Un altro punto importante della sentenza citata riguarda i livelli essenziali delle prestazioni “concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale”. Scrive la Corte che tra i suddetti “diritti civili e sociali” “rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale”. La corte aggiunge che “rimane comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali”.

Sempre nella citata sentenza si possono leggere alcuni passaggi significativi e utili per chiarire il rapporto tra competenze statale e competenze regionali.

“In definitiva, deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di “uniformità” di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione”.

A chiusura dell'analisi della ripartizione delle competenze dello Stato e delle Regioni, la Corte aggiunge: “Resta fermo, beninteso, che, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario – con legge dello Stato, approvata con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le ‘norme generali sull'istruzione’”.

Prime conseguenze logiche di quanto sopra richiamato

Sulla base di quanto esposto precedentemente si può dire che quanto previsto dall'articolo 116 della Costituzione non può contrastare con quanto affermato dalla Corte.

- Il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, deve conservare il suo carattere nazionale;
- I diritti connessi al sistema dell'istruzione, rientrano tra quelli essenziali, pertanto deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale;
- I principi fondamentali, non attribuibili alle Regioni, fissano criteri, obiettivi, direttive o discipline finalizzati ad assicurare la esistenza di elementi di base

comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione;

- Il riferimento alle *Norme generali* contenuto nella prima parte della Costituzione non può essere contraddetto dall'attuazione della II parte;
- L'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e delle istituzioni educative, degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado rientrano tra le competenze esclusive dello Stato non comprese tra quelle attribuibili alle Regioni;
- Le norme sull'autonomia scolastica delineano le basi del sistema nazionale di istruzione e sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento;
- Le competenze relative al personale non sono regionalizzabili in quanto i contratti restano di competenza statale (ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola)

I livelli essenziali delle prestazioni

Una considerazione specifica va riservata ai Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). La Costituzione, prima, e la Corte costituzionale conseguentemente, indicano tra le competenze dello Stato non delegabili quelle relative alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. La logica vorrebbe che, prima di trasferire competenze, lo Stato eserciti le proprie. Senza pretesa di esaustività, ma al fine di dare un'idea dei possibili contenuti dei livelli essenziali delle prestazioni per il sistema di istruzione, si indicano alcuni blocchi di materie.

a) In riferimento a quanto previsto dagli ordinamenti:

- età di accesso e durata dei percorsi di istruzione (infanzia, obbligo, primo ciclo, secondo ciclo);
- obiettivi generali e specifici di apprendimento;
- monte ore obbligatorio e quote di flessibilità;
- requisiti professionali e reclutamento degli insegnanti e dei dirigenti scolastici;
- norme sugli esami conclusivi di ciascun ciclo e criteri generali di valutazione degli alunni;
- formazione delle classi;
- normativa sugli alunni disabili e sul sostegno;
- requisiti per l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

b) In relazione alle competenze degli enti locali:

- edilizia, trasporti, mense;
- fornitura dei servizi di elettricità, acqua, riscaldamento;
- arredi, attrezzature, computer, collegamenti in rete;
- servizi per gli alunni diversamente abili;

- orientamento scolastico e professionale;
- diritto dovere all'istruzione e alla formazione professionale;
- prevenzione della dispersione scolastica e formativa.

c) Problemi aperti

- garanzia di quote di tempo pieno e di tempo prolungato;
- possibilità di frequentare la scuola dell'infanzia e gli asili nido.

Risorse necessarie per garantire i LEP (L 42/2009)

Dalle cose dette si possono intuire le difficoltà e i problemi da affrontare per la definizione dei LEP. Ulteriori problemi si presentano per individuare a quali livelli istituzionali vanno imputate le spese necessarie a garantire tali LEP.

L'attribuzione di competenze alle Regioni richiama esplicitamente i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione che fa riferimento alle risorse autonome di Comuni, Province e Regioni, e a quelle derivanti dal fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, come presupposto per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Un diritto, per essere esercitato, comporta non solo la garanzia dell'accesso ma anche i presupposti e le condizioni che rendano ragionevolmente credibile la possibilità di successo dell'attività finalizzata all'esercizio del diritto. L'art. 8 della L. 42/09 - legge delega sull'attuazione dell'art.119 della Costituzione - parla di "... livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale".

In merito alla legge citata, vale la pena richiamare l'attenzione sul concetto di appropriatezza e sulle fonti di finanziamento.

L'appropriatezza rimanda al rapporto tra prestazione e risultati e quindi alla necessità che gli interventi siano adeguati a realizzare le finalità per le quali sono stati definiti. Nel caso dell'istruzione non si tratta, quindi, di garantire solo il diritto di accesso, ma anche quello al successo formativo e quindi alla rimozione "degli ostacoli che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

Per quanto riguarda i finanziamenti, la L. 42/2009 classifica le spese delle Regioni in tre comparti²:

² art. 8 L. 42/09, comma 1: "Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16; [...]."

- 1- rientranti tra quelle di cui all'art. 117, comma 2, lettera m; (livelli essenziali delle prestazioni);
- 2- non comprese tra quelle di cui all'art. 117, comma 2, lettera m;
- 3- relative all'art. 119, comma 5.

Le spese per l'istruzione rientrano nella prima categoria, e devono dunque essere finanziate sulla base del "fabbisogno e costo standard" come definito nell'art. 2 (e non della capacità fiscale, come previsto per le altre spese).

Una volta definiti i "livelli essenziali delle prestazioni" per l'istruzione, si definiscono i costi standard per l'elargizione di questi livelli essenziali, e date le caratteristiche proprie di ciascuna regione (il "fabbisogno"), lo Stato ne garantisce il finanziamento integrale tramite la perequazione. La legge prevede anche un periodo intermedio (5 anni) per il passaggio dal finanziamento della spesa storica (cioè quella attuale) a quella standard; in detto periodo la Regione può anche ricevere finanziamenti superiori a quelli standard.

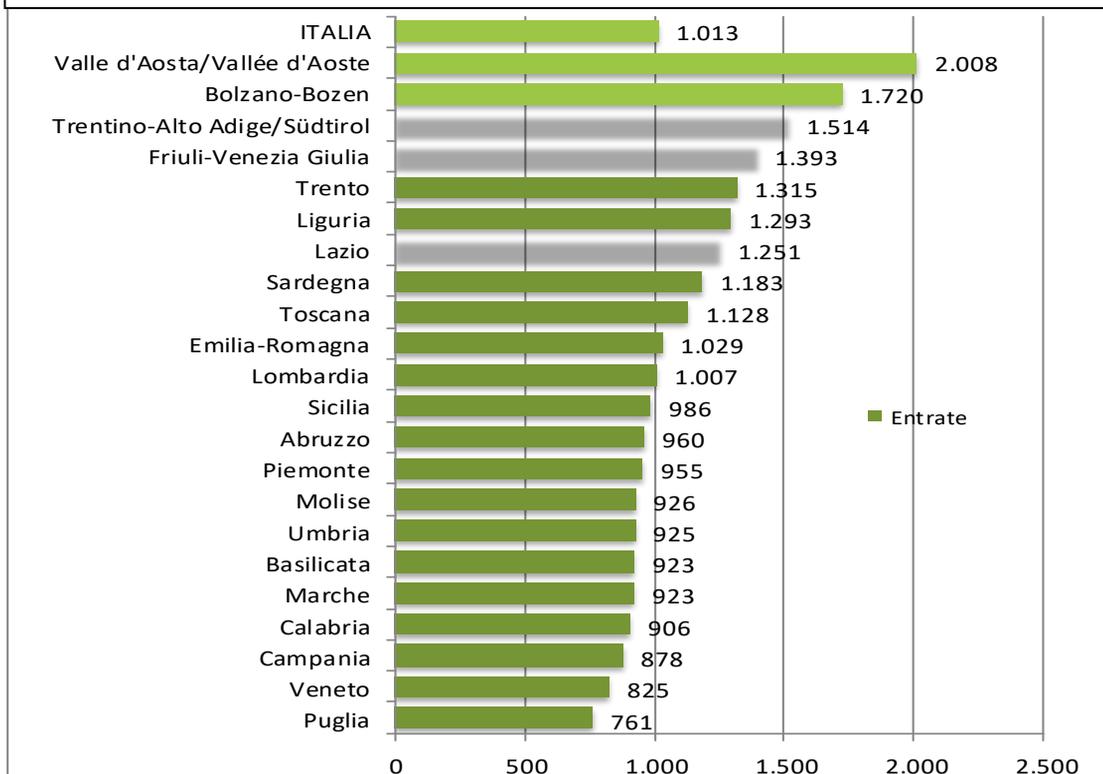
Come si può ricavare dai dati riportati di seguito, siamo ben lontani da quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge in condizioni ordinarie. Per non parlare degli interventi speciali previsti dallo stesso articolo 119 al comma 5: "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Livelli essenziali e risorse: dalla teoria alla pratica

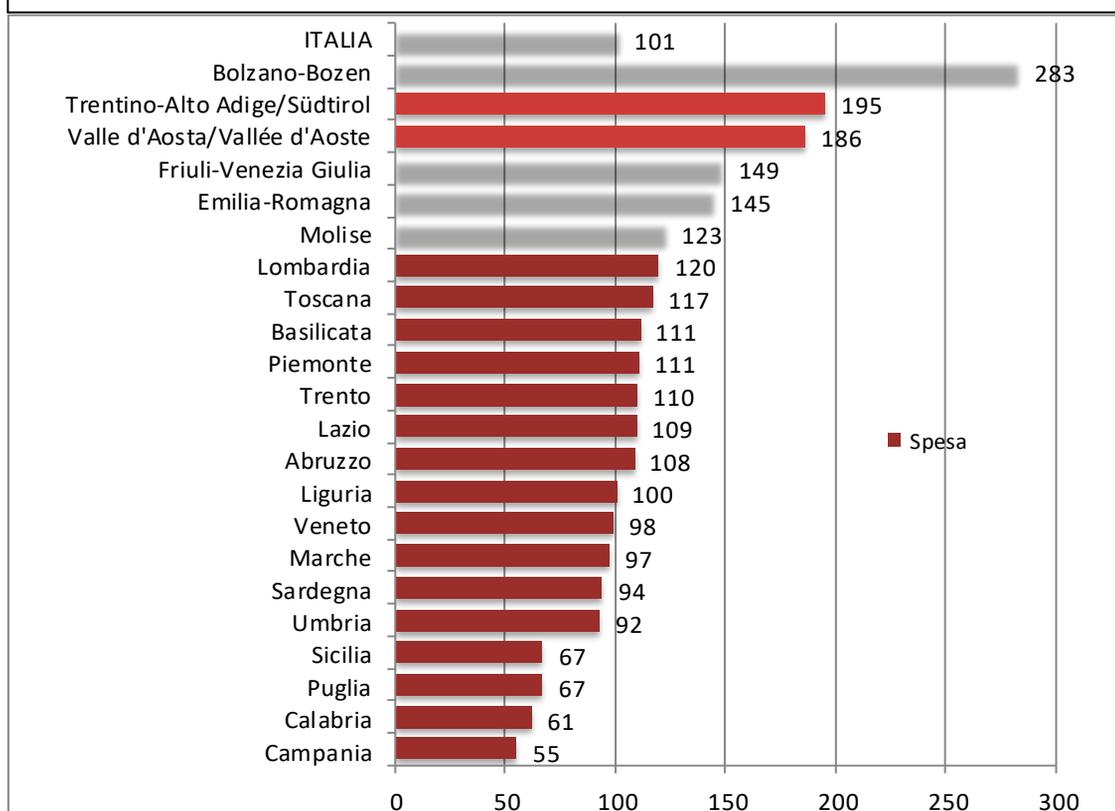
Per dare un'idea delle differenze già esistenti e consolidate, relativamente alle risorse destinate all'esercizio delle competenze affidate agli enti locali e destinate a garantire livelli essenziali - vedi lettere b) e c) del paragrafo "I livelli essenziali delle prestazioni" -, è sufficiente esaminare i due grafici che seguono e che riportano i dati relativi alle entrate comunali e le spese nella spesa per l'istruzione, sostenute dai comuni delle diverse Regioni.

Risalta immediatamente agli occhi e si conferma dalla lettura dei dati numerici la grande differenza della spesa dei Comuni per il diritto allo studio e per l'istruzione (mense, trasporti, assistenza ai disabili, manutenzione edifici, ecc.). A fronte di una media di 101€ pro capite, i valori oscillano tra quelli minimi di 55€ per la Campania, 61€ per la Calabria, 67€ per la Puglia e la Sicilia e quelli massimi di 283€ per la provincia di Bolzano, di 195€ per la Regione Trentino-Alto Adige, di 186€ per la Valle d'Aosta e 149€ per il Friuli-Venezia Giulia, tutte realtà a statuto speciale. In Emilia-Romagna si registra la maggiore spesa pro capite per l'istruzione tra le regioni a statuto ordinario: 145€ (264% rispetto alla Campania).

ENTRATE CORRENTI di natura tributaria, contributiva e perequativa
Valori pro capite anno 2016 - dati Istat



SPESA delle amministrazioni comunali per ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO
valori pro capite in euro anno 2106 – dati Istat



Confrontando i dati della spesa con quelli delle entrate correnti, comprensive di quelle di natura perequativa, si nota una forte correlazione fra di loro. Campania, Calabria e Puglia non solo hanno i valori più bassi relativamente alle entrate, ma risultano anche tra le regioni con la spesa più bassa per l'istruzione, e non solo in termini assoluti ma anche come percentuale rispetto alle entrate. Piemonte, Lombardia, Veneto, Trentino, Alto Adige ed Emilia-Romagna risultano tra le Regioni con maggiori risorse disponibili, e con le quote più alte destinate all'istruzione. In generale, chi ha maggiori disponibilità destina di più all'istruzione e al diritto allo studio, salvo alcune eccezioni. Se assumiamo come punto di riferimento il valore medio nazionale della spesa, posto pari a 100, i valori oscillano tra il 54 % (Campania) e il 279 % (Bolzano): segnale evidente di gravi inadempienze relativamente alla definizione e al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

La Repubblica non sembra impegnata a favorire lo sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Oltre alle considerazioni di carattere culturale, logico, giuridico, sociale e politico, sarebbe opportuno che le Regioni non interessate alla delega di ulteriori competenze pretendessero la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attribuzione delle risorse necessarie per garantirli, prima di qualsiasi intervento teso a un federalismo differenziato.