

**REGOLAZIONE NORMATIVA
E
"GOVERNANCE" PER L'ISTRUZIONE**

**DALLA RIFORMA DEL TITOLO V
ALLA
COSTRUZIONE DI UN SISTEMA "MULTILIVELLO"**

Governare Sistemi nazionali : quali complessità interattive ?

La complessità:

- istituzionale: i Soggetti-attori dei processi di decisione
- giuridico-normativa: i poteri, le funzioni, gli strumenti adoperabili
- territoriale: asimmetrie e divari negli sviluppi socio-economico-geografici
- delle policy di settore: es. regole e contenuti dell'istruzione, governo "interno" organi collegiali, ecc.

Il Sistema scolastico dal punto di vista normativo: *“duale” e “territorialmente articolato”*

Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. La Repubblica individua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita. (art. 1, comma 1, legge n. 62/2000)

Il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale. (art. 2, comma 1, legge n. 53/2003)

Le caratteristiche “costituzionali” del Sistema scolastico

Sono quelle relative a :

- istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.)
- diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.)
- 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.)
- necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.)

.....Segue.....

caratteristiche costituzionali Sistema scolastico

Sono quelle relative a :

- apertura delle scuola a tutti (*art. 34, primo comma, Cost.*)
- obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (*art. 34, secondo comma, Cost.*)
- diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (*art. 34, terzo comma, Cost.*)
- 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.*)

Il Sistema delle “fonti del diritto”

- sempre più complesso (nonostante la “semplificazione”)
- moltiplicazione dei “tipi” di fonti (leggi generali, speciali, statali, regionali, fonti paranormative, atti pattizi, norme interne, determinazioni autonomistiche)
- distribuzione “orizzontale” nei livelli territoriali
- frammentazione, stratificazione, indeterminatezza
- innovazioni procedurali anomale e crisi nel rapporto Parlamento-Esecutivo

Risvolti tecnico-giuridici: indebolimento dei punti di connessione del Sistema, tramonto della tradizionale “Piramide di gerarchia”

Le regolazioni *“multilivello”*

- Coesistenza e interazione di ordinamenti sovranazionali, nazionali, sub-nazionali
- Fenomeno delle competenze *“sub-ripartite”* su identica materia

Risvolti tecnico-giuridici: moltiplicazione delle possibili *“antinomie”* tra fonti normative diverse e difficoltà nell'applicazione dei criteri risolutivi

Spostamento del baricentro : dalle *“fonti scritte”* alla *“interpretazione delle fonti”*

- è un effetto di Sistema costantemente dichiarato come **“non voluto”**
- è accresciuto dalla **scarsa qualità** delle regolazioni normative

Risvolti tecnico-giuridici : discrezionalità, variabilità e difformità interpretativa, supplenza di giudici e interpreti

La riforma costituzionale del 2001

- Imprecisa revisione del “catalogo” delle materie
- Rovesciamento del criterio basilare di riparto
- Competenze esclusive, concorrenti, residuali, trasversali alle materie, concorrenza di competenze
- Ambiguità terminologiche
- Nella materia dell'istruzione: intreccio di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali, “determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche”

Linee di riparto delle competenze normative

Lo Stato

- **Norme generali istruzione**
- **Principi fondamentali**
- **Determinazione livelli essenziali prestazioni**
- **Organizzazione amministrativa**
- **Disciplina privatistica rapporto di lavoro del personale**

Le Regioni

- **Attuazione territoriale (non esecuzione) delle norme generali e dei principi fondamentali**
- **Dimensionamento della rete istituzioni scolastiche nel territorio**
- **Programmazione territoriale offerta formativa**
- **Istruzione e formazione professionale**

L'innesco di una persistente conflittualità Stato-Regioni

La riforma costituzionale realizzata nel 2001, denominabile quale "secondo regionalismo italiano", ha suscitato notevoli fenomeni di contrasto interpretativo tra Stato e Regioni.

Stante anche il limitato esercizio effettivo delle nuove competenze legislative affidate alle Regioni, è tuttora in corso una difficile "fase transitoria".

Gli approdi giurisprudenziali per la materia "istruzione"

La lettura della giurisprudenza costituzionale è indispensabile per cogliere correttamente le risultanze reali della riforma del Titolo V: la Corte costituzionale ha svolto un'opera di ritessitura logico-giuridica estesa, colmando per via interpretativa imprecisioni, disarmonie, lacune

Le cinque decisioni di principale rilievo :

Sentenza 13 del 2004 - Sentenza 34 del 2005 - Sentenza 279 del 2005
- Sentenza 200 del 2009 - Sentenza 213 del 2009

Una sintesi riepilogativa in breve...

Esige l'identificazione di taluni nodi concettuali presenti nelle pronunce della Corte costituzionale.

Alla luce degli stessi, si rende praticabile un esame più dettagliato dell'articolazione dei rapporti Stato/Regioni su singoli aspetti dell'istruzione (ordinamenti didattici, assetti organizzativi, gestione del personale e rapporti di lavoro, contenuti e limiti della "autonomia delle scuole", ecc.)

Gli ambiti materiali

Due "materie": *istruzione e istruzione e formazione professionale*

Le indicazioni offerte dalla Corte costituzionale

- **discrezionalità del legislatore statale ordinario nel definire le "norme generali sull'istruzione"**
- **una linea di demarcazione mobile: non il contenuto o la struttura (generica o di dettaglio) della disposizione, ma l'applicabilità geografica (esigenze unitarie uniformi di disciplina normativa)**

un sindacato di costituzionalità "debole" ?

Le “norme generali”

Sono le disposizioni statali che, **sorrette da esigenze unitarie**, definiscono **la struttura portante** del sistema nazionale di istruzione e richiedono di essere applicate **in modo unitario ed uniforme** in tutto il territorio nazionale

Assicurano, mediante una **offerta formativa omogenea**, la sostanziale **parità di trattamento** tra gli utenti che fruiscono del Servizio istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la **libertà di istituire scuole** e la **parità** tra scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge

Nel loro ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «**autonomia delle istituzioni scolastiche**» facenti parte del sistema nazionale di istruzione, cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 Cost.

I “*principi fondamentali*”

Sono le disposizioni statali che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline volte ad assicurare l'esistenza di **elementi di base comuni** sul territorio nazionale circa le **modalità di fruizione** del servizio dell'istruzione:

- **non sono riconducibili alla struttura essenziale** del sistema d'istruzione, che caratterizza invece la nozione “norme generali”
- **necessitano, per la loro attuazione** (non semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all'osservanza degli stessi
- **hanno una funzione di coordinamento**, cioè costituiscono **punto di riferimento** che orienta il legislatore regionale nell'esercizio della sua potestà attuativa concorrente

In particolare, lo **svolgimento attuativo** dei principi è necessario quando occorre disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti **le specifiche realtà territoriali** delle Regioni, **anche sotto il profilo socio-economico**

La legislazione ordinaria di riferimento

Sono fonti legislative statali espressive di norme generali oppure di regolazione di livelli essenziali di prestazione:

il decreto legislativo n. 112/1998; la legge n. 62/2000 sulla parità; l'art. 21 della legge 59/1997; il d. lgs. n. 233/1999 sugli organi collegiali; la legge-delega n. 53/2003; i decreti legislativi di attuazione della legge 53: n. 59/2004 sul primo ciclo, n. 286/2004 sul Sistema di valutazione, n. 76/2005 sul diritto-dovere all'istruzione, n. 77/2005 sull'alternanza scuola-lavoro, n. 226/2005 sul secondo ciclo, n. 227 sulla formazione degli insegnanti

Per la loro valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, rappresentano un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi possano essere qualificate allo stesso modo

La potestà regolamentare

- Lo Stato conserva la potestà regolamentare anche nelle materie “a legislazione concorrente”, per la parte riferibile alla competenza statale (norme generali, principi fondamentali, altri titoli di legittimazione)
- I regolamenti statali sono tutti quelli previsti dalla legge n. 400/1988 e possono essere anche cd. “regolamenti di delegificazione”
- I regolamenti statali, laddove invadano sfere ritenute di competenza esclusiva delle Regioni, possono essere sottoposti al vaglio della Corte costituzionale

La “organizzazione scolastica”

- L'organizzazione nazionale = comprende tutti i profili organizzativi del servizio scolastico che rispondono all'esigenza essenziale di fissare **standard di qualità dell'offerta formativa** volti a garantire il **servizio scolastico uniforme** sull'intero territorio nazionale
- L'organizzazione territoriale = comprende tutti i profili organizzativi **strettamente legati** alle singole realtà ed esigenze territoriali, che sono di **esclusiva pertinenza delle Regioni**

La “pianificazione dell’offerta formativa”

La programmazione nazionale = rimane indispensabile per assicurare una “offerta formativa uniforme” sull’intero territorio nazionale (classi di concorso, curricula, criteri formazione classi, linee di organizzazione didattica nei vari cili, criteri e parametri organici, ecc.)

La programmazione regionale = è quella che l’art. 138 del decreto n. 112/1998, emanato “a Costituzione invariata”, aveva originariamente “delegato” alle Regioni. Il suo esercizio nei singoli territori regionali non esclude che a monte vi sia ed operi vincolativamente la programmazione statale nazionale

Il principio di “continuità”

E' bivalente, funziona su due piani, per garantire l'ordinaria e regolare erogazione di Servizi pubblici essenziali e la fruizione di corrispondenti diritti soggettivi fondamentali (art. 1 legge n. 131/2003 e sent. n. 13/2003)

- Continuità normativa = le norme statali previgenti restano provvisoriamente in vita e “cedono” solo quando sono emanate le norme regionali
- Continuità istituzionale = prosecuzione dei servizi pubblici statali in attesa che le Regioni organizzino propri apparati

La clausola di salvaguardia della autonomia delle istituzioni scolastiche

- La clausola di salvezza non configura una incondizionata libertà di autodeterminazione, ma **spazi di autonomia (funzionale)** che le leggi statali e regionali non possono pregiudicare
- La disciplina normativa dell'autonomia delle scuole si colloca nell'ambito materiale delle **"norme generali sull'istruzione"** (sent. 200/2009, che ha meglio chiarito quanto accennato nella sent. 13/2004)

Diversità dei “ruoli” dello Stato e delle Autonomie territoriali

- Il pericolo di **enfaticizzazioni nella lettura dell’art. 114 Cost.** e l’erroneità della tesi di una **presunta parificazione**
- Le sentenze della Corte costituzionale al riguardo (n. 274/ 2003 e n. 365/2007)
- La **non omogeneità** e le oggettive diversità tra **le varie componenti** della Repubblica quanto a: funzioni fondamentali, sovranità, procedimento di revisione della Costituzione, chiamata ascensionale in sussidiarietà per **istanze unitarie ed uniformi**
- Il permanere del **“ruolo di cerniera”** dello Stato, quale garanzia di unità ordinamentale

I titoli di legittimazione dello Stato

Quanto alla potestà legislativa “concorrente” in materia di istruzione , riguardano :

- **Norme generali (tra cui va ascritta la garanzia della “autonomia delle istituzioni scolastiche”)**
- **Principi fondamentali**
- **Determinazione livelli essenziali delle prestazioni**
- **Organizzazione amministrativa dell’apparato statale**
- **Disciplina privatistica rapporto di lavoro del personale**

I titoli di legittimazione delle Regioni

**Quanto alla potestà legislativa “concorrente”
in materia di istruzione , riguardano :**

- **Il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche funzionanti nel territorio regionale**
- **La programmazione regionale dell’offerta formativa, secondo quanto già aveva previsto l’art. 138 del decreto n. 112/1998**
- **In questi ambiti lo Stato non è titolare di potestà “regolamentare”**

La materia

“Istruzione e formazione professionale”

- rientra nella competenza “residuale” esclusiva delle Regioni (art. 117, comma 3, Cost.)
- lo Stato ha titolo alla determinazione delle norme generali e dei principi fondamentali: es. esami di Stato conclusivi di ciclo di studio secondaria, passaggi o “passerelle” tra i due Sistemi (della formazione professionale e dell’istruzione secondaria superiore)
- lo Stato ha titolo alla determinazione dei LEP (nel rispetto del principio della leale collaborazione)
- lo Stato non ha potestà regolamentare

Il cd. regionalismo “asimmetrico”

- un compromesso tra il mantenimento delle “Autonomie speciali storiche” ed il rafforzamento delle “Autonomie ordinarie”
- l’art. 116 Cost: una norma sinora inattuata
- tre Regioni più inclini a richieste: Lombardia, Veneto, Piemonte

Nodi in attesa di soluzione nell'allestimento di un Sistema scolastico multilivello

Investono quasi tutti i profili rilevanti per la costruzione di un Sistema a più livelli nel settore dell'Istruzione e formazione: le fonti di diritto, la qualità della regolazione normativa, la leale collaborazione tra Stato e Regioni, gli assetti organizzativi centrali e periferici del Servizio Istruzione, il tema della distribuzione e dell'attingimento delle risorse finanziarie, la perequazione territoriale

Le "anomalie"

nelle attività statali di normazione

Da varie legislature - con larga condivisione tra le forze politiche - si assiste a vistose anomalie nel procedimento di formazione delle leggi (la cd. "fabbrica delle regole"), che paiono delineare una "Costituzione materiale" sempre più distante dalla "Costituzione formale"

...provvedimenti eterogenei nei contenuti e frutto di un clima di concitazione e di vera e propria congestione sfuggano alla comprensione della opinione pubblica e rendano sempre più difficile il rapporto tra il cittadino e la legge. Ritengo doveroso ribadire oggi che è indispensabile porre termine a simili "prassi", specie quando si legifera su temi che riguardano diritti costituzionalmente garantiti e coinvolgono aspetti qualificanti della convivenza civile e della coesione sociale. E' in giuoco la qualità e sostenibilità del nostro modo di legiferare.

(Presidente della Repubblica, 15 luglio 2009)

*... Segue Le "anomalie" nelle attività statali
di normazione*

...l'uso reiterato del binomio maxiemendamento-fiducia accentua gli elementi di difficoltà del procedimento legislativo e del rapporto tra Governo e Parlamento, nonché tra maggioranza e opposizione, non consentendo il pieno dispiegarsi delle facoltà procedurali riconosciute ai deputati nel dibattito in Assemblea e alimentando tensioni nell'ambito della complessa dinamica costituzionale

(Presidente della Camera, 23 luglio 2009)

Alta difficile ricerca del "modulo di cooperazione amministrativa" Stato-Regioni

- Un'incessante stagione di contrasti tra i due attori del Sistema Istruzione e formazione
 - Il "master-plan" del 2006
 - L'organismo paritetico di coordinamento di cui alla legge n. 244/2007
 - L'art. 74, comma 3, del decreto-legge n. 112/2008
 - Le sommarie enunciazioni programmatiche versate nel regolamento di organizzazione n. 17/2009 (art. 12, comma 3)
 - L'ultima "bozza di accordo" in Conferenza Unificata
- Quale la soluzione più coerente con la sussidiarietà? Livello regionale o livello provinciale ?

Il “federalismo fiscale” e le risorse

- L’attuazione dell’art. 119 della Costituzione : un nodo cruciale
- La recente legge n. 42/2009
- Un “contenitore” da riempire (attraverso i decreti delegati), in un arco temporale quasi decennale
- Un’ipotesi da verificare quanto ai “costi finali effettivi”
- L’oggettivo condizionamento rispetto all’esercizio di poteri e competenze statali e regionali

Assuefazione e astrologia ?

Chi fu l'inventore del motto comodo e vile habent sua sidera lites, col quale, sotto decoroso manto latino, si vuol dire in sostanza che la giustizia è un giuoco da non prendersi sul serio ?

Lo inventò certamente **un causidico senza scrupoli e senza passione**, che voleva con esso giustificare tutte le negligenze, addormentare tutti i rimorsi, scansare tutte le fatiche.

Brucia il foglio su cui lo trovi scritto...mettiti fervidamente al lavoro colla sicurezza che chi ha fede nella giustizia riesce, **anche a dispetto degli astrologi, a far cambiare il corso delle stelle.**

(Piero Calamandrei - da "Elogio dei giudici scritto da un avvocato", 1959)