



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

**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)**

di

Annamaria Poggi

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino)*

22 luglio 2009

1. L’occasione “colta”

La sentenza 200 ha accolto parzialmente i ricorsi di numerose Regioni (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Abruzzo) dichiarando l’illegittimità di due disposizioni contenute nell’articolo 64 del decreto legge 112 del 25 giugno 2008, poi convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, per violazione delle competenze regionali in materia di istruzione.

La dichiarazione di illegittimità colpisce le lettere f-bis ed f-ter del comma 4 dell’articolo 64 (introdotte con la legge di conversione) che prevedevano:

- la definizione tramite regolamento (di delegificazione) di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l’articolazione dell’azione di dimensionamento della rete scolastica (cioè l’accorpamento, la fusione e/o la riduzione degli istituti scolastici sulla base di parametri numerici normalmente riferiti al rapporto docenti-studenti);
- la previsione di un regolamento (di delegificazione) per specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni.

Criteri e misure contenuti in tali regolamenti governativi, secondo la Corte, non possono considerarsi “*norme generali sull’istruzione*” poiché hanno una “*diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio che ben devono essere apprezzate in sede regionale*”. Pertanto mentre invadono un campo sicuramente riservato alla competenza concorrente delle Regioni, esulano nel contempo dalle competenze statali e non legittimano l’adozione di regolamenti governativi.

Le conseguenze di tale importante monito di arretramento al Governo sono, al momento, almeno due.

La prima è che è divenuto illegittimo il regolamento adottato dal Ministero della P.I. in materia di dimensionamento il 20 marzo 2009 pubblicato nella G.U. del 2 luglio 2009 n. 151 in cui, appunto, il Ministero dettava (pur avendo ottenuto il parere favorevole in sede di Conferenza Unificata) i criteri per il dimensionamento della rete scolastica regionale. Non solo, ma il Ministero per il futuro dovrà astenersi dall’adottare atti normativi che incidano sulla programmazione della rete scolastica in sede regionale. Il punto non è di poco conto, poiché il dimensionamento della rete scolastica è strettamente connesso alla distribuzione dell’organico nazionale (docente ed ATA) tra le Regioni.

Per il prossimo triennio, infatti, saranno le misure di “razionalizzazione” del personale contenute nella stessa legge n. 133 del 2008 (incremento graduale di un punto del rapporto alunni/docenti allo scopo di accostarlo agli standard europei e revisione dei criteri e dei parametri fissati per la definizione delle dotazioni organiche del personale ATA in modo da consentire nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17% della consistenza numerica della dotazione organica dell’anno 2007-2008) a determinare sia la programmazione dell’offerta formativa, sia lo stesso dimensionamento in termini di accorpamento o riduzione dei plessi scolastici nonché di riduzione di classi ovvero di innalzamento del numero di studenti per classe.

Il venir meno del potere ministeriale di determinazione dei criteri di dimensionamento della rete scolastica regionale obbligherà le Regioni ad assumersi la gravosa ma a questo punto inevitabile responsabilità di ri-definire concordemente quelli attuali. La scarsità e riduzione di risorse in termini di personale (docente ed ATA) implicherà inevitabilmente un riequilibrio complessivo su scala nazionale della consistenza numerica delle classi e dell’impiego del relativo personale ATA. Non saranno più tollerabili, in altri termini, le attuali situazioni di squilibrio che vedono rapporti numerici alunni-docenti assolutamente differenti a

seconda della parte del territorio nazionale in cui ci si colloca, e che vengono legittimate dalla richiesta “storica” di personale delle singole Regioni.

La seconda non meno importante conseguenza è che viene revocata in dubbio altra norma contenuta nell’art. 64 e cioè la lettera f) quinquies, la quale prevede un’ Intesa sul dimensionamento della rete scolastica in sede regionale da siglare in Conferenza Unificata. La norma, pur non dichiarata incostituzionale dalla Corte, a questo punto potrebbe non essere più ritenuta precettiva dalle stesse Regioni che si sono viste riconoscere dalla Corte la competenza in materia di dimensionamento. Esse, infatti, potrebbero, a questo punto o richiedere un’Intesa “forte” oppure, in caso di mancato raggiungimento della stessa, potrebbero provvedere autonomamente sulla base dei criteri di dimensionamento esistenti (quali, ad esempio, quelli contenuti nell’ancora vigente d.p.R. n. 233 del 1998).

2. *Quelle “perse”*

In realtà è l’intero art. 64 che da punto di vista del Titolo V desta parecchie perplessità. Esso prevede infatti un “piano programmatico” nazionale (adottato con regolamenti delegati) cui si dovrebbero ispirare le programmazioni regionali contenente criteri in parte sicuramente rientranti nella competenza statale (ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuole; rimodulazione dell’attuale organizzazione didattica della scuola primaria...) altri di più dubbia competenza statale (revisione dei criteri per la formazione delle classi; revisione dei criteri per la determinazione dell’organico del personale ATA...).

Rispetto a tale norma, e alla sua filosofia di fondo, la sentenza della Corte appare largamente insoddisfacente, e perde di sicuro l’occasione per fare un ulteriore passo avanti rispetto a quelli già compiuti con le sentenze nn. 13/2004; 34/2005; 120 e 279 del 2005. In queste la Corte aveva compiuto un notevole sforzo interpretativo volto ad individuare il “cuore” delle competenze regionali in materia di istruzione: la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e la programmazione della rete scolastica.

La prima (programmazione dell’offerta formativa integrata) ha lo scopo di superare l’insufficiente logica che oggi presiede la programmazione nazionale dell’offerta formativa e cioè la logica delle “cattedre” (gestita a livello nazionale dal Ministero), per approdare alla logica delle reali esigenze del sistema formativo del paese, declinate nella diversità dei territori.

Anche su questo terreno infatti, vi è una realtà variegata e risultati differenti in termini di qualità tra Nord e Sud, come dimostra il rapporto OCSE-PISA secondo cui i risultati dei nostri studenti in alcune Regioni del Nord sono anche al di sopra della media europea, mentre quelli di alcune Regioni del Sud risultano nettamente inferiori. Quali che siano le reali spiegazioni del fenomeno (il contesto socio-economico in primo luogo) è evidente che intervenire in tale situazione esige di mutare la logica con cui sin'ora si è proceduto, tra l'altro, alla determinazione del fabbisogno di personale e, soprattutto, alla sua distribuzione tra le varie aree del Paese. Ciò, è evidente, pone problemi delicatissimi (primo tra tutti la tutela della mobilità del personale) che richiedono di essere affrontati anche nelle competenti sedi sindacali. Certo è che proseguire nella logica sino ad oggi prevalsa (le cattedre e non le esigenze qualitative del sistema formativo) non potrà che aggravare l'attuale situazione e la nostra posizione nelle classifiche OCSE.

La seconda (la programmazione della rete scolastica regionale) è, meglio dovrebbe essere, consequenziale alla prima: il numero di classi e di istituti dovrebbe seguire la realizzazione degli obiettivi da perseguire (innalzamento delle capacità matematiche e scientifiche; sviluppo delle abilità di comprensione dei testi...).

In questo scenario la programmazione regionale dell'offerta formativa dovrebbe innestare un processo decisionale diverso che potrebbe sviluppare le sue virtuosità anche, e forse ancor di più, in un contesto di scarsità di risorse per cui, almeno inizialmente, si dovrebbe imporre una reale razionalizzazione delle attuali inefficienze.

La Corte nell'attuale sentenza pare, invece, rendere più difficoltoso, complicato e farraginoso questo percorso, introducendo l'idea che le programmazioni dell'offerta formativa siano due: una nazionale e una regionale. Tale conclusione, incomprensibilmente tratta dalla sentenza n. 13 del 2004, potrebbe continuare a legittimare l'idea che la determinazione dell'organico è dettata dalla "cattedre", e non dalle esigenze di innalzamento qualitativo del sistema di formazione.

L'argomentazione che sorregge il ragionamento della Corte, peraltro, pare reintrodurre nell'architettura del sistema una modalità di operatività statale poco compatibile con il Titolo V: il "ritaglio" di una zona di competenza statale all'interno di materie di competenza regionale. Nessuno dubita che siano venute meno le esigenze di unitarietà del sistema (che anzi appaiono ancora più pressanti) ma ciò che lascia perplessi è che tali esigenze possano tradursi in concetti e strumenti organizzativi valevoli sicuramente nel contesto precedente, ma ora inadeguati a ricostruire l'unitarietà di un sistema ampiamente decentrato. Strumenti quali il "ritaglio" di ambiti di competenza statale in materie di competenza regionale; oppure il

potere di indirizzo e coordinamento trasposto dalla Corte all'interno dei principi fondamentali (considerato in diritto n. 25) presuppongono un sistema di poteri e responsabilità politiche essenzialmente in capo allo Stato che oggi è venuto meno, in forza sia del c.d. "terzo" decentramento di funzioni amministrative, sia della revisione del Titolo V.

Come è stato più volte e autorevolmente sostenuto non si può leggere il Titolo V con l'apparato concettuale e gli strumenti organizzativi precedenti. In altri termini, occorre "evitare di mettere vino nuovo in otri vecchie" (F.Pizzetti, *Le Regioni*, 2006)

3. Ora la parola alla "politica"

Certo può addebitarsi anche questa volta alla Corte di aver esasperato il criterio di continuità. Ma non sta qui il problema. La continuità produce la permanente vigenza del precedente impianto mentre l'inattuazione va ben oltre poiché consente all'impianto precedente di continuare a legittimare le poteri amministrativi statali in aperta dissonanza con il nuovo riparto di competenze, come ancora una volta dimostra l'attuale sentenza della Corte.

Alla prospettiva della *continuità*, che era l'unica percorribile dalla Corte e che aveva l'utilità in assenza di norme transitorie di tenere in equilibrio il sistema, deve ora seguire quella della *discontinuità* che solo Parlamento e Governo possono far propria, poiché necessariamente intrisa di indirizzo politico.

Vi è da augurarsi, a questo punto, che proceda (a maggior ragione dopo l'adozione della legge delega sul federalismo fiscale) l'attuazione del Titolo V in materia di istruzione. Il 26 luglio 2007, infatti, nell'ambito della Conferenza Unificata, si è avviato il confronto politico tra Stato e Regioni con riguardo all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di istruzione, dopo che la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, aveva approvato e condiviso all'unanimità, il 14 dicembre 2006 il *Master Plan* delle azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore dell'istruzione.

Nel Master plan sono individuati a livello "macro" sia gli ambiti e gli oggetti del trasferimento, in relazione alle funzioni ed alle competenze in capo alle Regioni, sia alcune condizioni e criteri essenziali relativi al processo. Il confronto tecnico sull'attuazione del titolo V e sulla ricognizione delle competenze degli enti istituzionali coinvolti nel processo attuativo, proseguito dal 14 novembre 2007 presso il Ministero della Pubblica istruzione, ha consentito alle Regioni - sulla base anche di una condivisione di massima del Ministero della Pubblica Istruzione delle linee di fondo di definizione della materia - di elaborare una

proposta organica di Accordo tra lo Stato e le Regioni concernente l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione, licenziata l'8 aprile 2008 dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 9 ottobre 2008.

L'Accordo comprende sei capitoli destinati, rispettivamente, ai seguenti ambiti ed oggetti: criteri interpretativi per la ripartizione della funzione normativa; allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale; ripartizione delle risorse umane, strumentali ed economiche; organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema formativo; adattamento attraverso opportune procedure al nuovo quadro istituzionale delle regole sui rapporti di lavoro e sulle relazioni sindacali; attuazione della sperimentazione di cui all'articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

Solo dal raggiungimento di tale Accordo, cioè da una intesa "forte" tra Stato, Regioni ed altri enti territoriali sarà possibile determinare "chi" fa "che cosa", ricomporre le attuali conflittualità e ricostruire l'unitarietà vera del sistema. Perciò vi è da augurarsi che il cammino prosegua e giunga alla sua conclusione, cioè all'attuazione della Costituzione.

Vi è da augurarsi, in altri termini, che la politica riprenda il suo posto.