

# AUTONOMIA DIFFERENZIATA E ISTRUZIONE



**IMPLICAZIONI GIURIDICHE,  
POLITICHE, CONTRATTUALI**



**CISL**  
**SCUOLA**





# **AUTONOMIA DIFFERENZIATA E ISTRUZIONE**

## **IMPLICAZIONI GIURIDICHE, POLITICHE, CONTRATTUALI**

**Seminario di approfondimento  
dell'Assemblea Nazionale CISL Scuola**

**20 febbraio 2019**  
**Roma, Auditorium Carlo Donat Cattin, via Rieti**



## PERCHÉ QUESTO CONVEGNO

Maddalena Gissi  
Segretaria Generale CISL Scuola

È fin troppo diffusa, nel dibattito politico in generale ma in modo particolare quando in ballo ci sono questioni che riguardano la scuola, la tendenza a trasformare la discussione in polemiche e scontri dove a dominare sono approssimazione, superficialità, faziosità. È uno stile che non ci appartiene e al quale non intendiamo adeguarci, anche se comporta qualche fatica – la fatica di ragionare, riflettere, studiare - e qualche possibile costo in termini di popolarità, immersi come siamo in un clima dominato dai canoni della politica spettacolo e di una “semplificazione” dei messaggi che spesso degenera in banalizzazione.

E anche quando sentiamo che le nostre ragioni sono giuste, non di meno ci preoccupiamo di vagliarle criticamente, di farne oggetto di discussione, avvalendoci anche dei necessari supporti di competenza che ci possono venire da interlocutori autorevoli per cultura, professionalità, esperienza. È il caso del tema che affrontiamo oggi, quello di un’ autonomia differenziata le cui prospettive, riferite all’ ambito del nostro sistema di istruzione, ci sono parse da subito molto preoccupanti, tanto da indurci a prese di posizione immediate, esplicite e nette, condivise peraltro da uno schieramento molto ampio di soggetti rappresentativi in campo sindacale e dell’ associazionismo professionale e culturale.

Abbiamo ben chiari tre elementi che penso siano largamente condivisi: l’ apporto insostituibile del nostro sistema di istruzione nel costituire un’ identità nazionale, i valori che sostengono tale identità, un’ unità culturale del Paese che non può essere spezzettata e parcellizzata. Detto questo, è importante capire perché le tendenze a separare anziché unire si siano manifestate, quali le ragioni e i percorsi che si appresta a seguire chi rivendica oggi un accresciuto potere dei governi locali. Un approfondimento che ci servirà anche per sostenere con più efficacia e ricchezza di argomenti un confronto che dovrà avvenire in ogni territorio, in ogni luogo di lavoro.

Abbiamo invitato qui oggi due esperti che abbiamo individuato proprio per i profili di competenza che li caratterizzano su versanti di particolare rilevanza rispetto al tema in discussione, che come recita il sottotitolo del convegno vogliamo affrontare nelle sue implicazioni di natura giuridica, politica e contrattuale. Con l’ obiettivo di definire con più chiarezza una posizione “sindacale”, chiara e autonoma anche rispetto alle dinamiche della politica, da cui non intendiamo farci condizionare e tanto meno imprigionare.

Non c’ è dubbio che tra gli aspetti maggiormente evidenti del percorso attivato da alcune Regioni verso profili più accentuati di autonomia vi è quello dello scarsissimo livello di coinvolgimento in una discussione sviluppatasi per mesi sostanzialmente “al coperto”, con buona pace di una trasparenza che evidentemente è più facile predicare che praticare. Ma da quanto sta emergendo, le ragioni che alimentano la nostra preoccupazione si fanno ogni giorno più forti. Lo dico con riferimento all’ ambito specifico dell’ istruzione, al quale vogliamo strettamente attenerci.

Non mancano aspetti contraddittori, perché mentre il Governo pare voler assecondare le richieste di maggiore autonomia delle Regioni, la ministra della funzione pubblica ipotizza una riforma della PA venata di non poche suggestioni centralistiche, a partire dal profilo di dirigente che sembra voler prospettare.

Credo che anche questa nostra giornata possa essere un utile contributo a far crescere il livello di conoscenza e di consapevolezza sui processi in atto, quindi alla qualità del confronto che temi di questa portata meriterebbero. Ci muove una convinzione di fondo: il nostro Paese, tra mille difficoltà irrisolte, attraversato da disuguaglianze e squilibri, ha più che mai bisogno di equità, solidarietà e coesione. Un sistema scolastico unitario e nazionale rimane a tal fine uno strumento essenziale: la scuola comunità educante al servizio della comunità Paese è l’ immagine che vorremmo continuasse a trasmettere di sé la scuola pubblica italiana.



## ARTICOLO 116 DELLA COSTITUZIONE E AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA

di *Giuseppe Cosentino\**

L'autonomia regionale differenziata, in materia di scuola e formazione, è da sempre un tema complesso e divisivo, che va affrontato senza inutili enfattizzazioni e senza contrapposizioni partigiane, cercando un equilibrio che contemperi, in rigorosa adesione al quadro Costituzionale, le esigenze di flessibilità e contestualizzazione, su base regionale, del sistema educativo e formativo, e quelle di garanzia della sostanziale coesione e coerenza dell'assetto culturale e valoriale nazionale.

Non c'è dubbio infatti che l'attuale assetto non sia privo di criticità, dall'eccessivo centralismo alla mancata promozione di una più accentuata "responsabilità" delle autonomie locali, alla non sufficiente azione perequativa rispetto ai livelli di qualità del sistema educativo nelle varie aree del Paese.

È tuttavia anche vero che un processo di differenziazione non equilibrato, senza garanzie per il mantenimento di livelli essenziali di prestazioni e di risorse a tutela dei diritti civili e sociali, quali sono quelli finalizzati alla formazione ed al lavoro, rischia di incrinare seriamente la coesione sociale del Paese.

Appare quindi opportuna una disamina rigorosa dei termini della questione.

### **Partiamo innanzitutto dai fatti**

Il 28 febbraio 2018 le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia e Romagna hanno sottoscritto un accordo preliminare con il Governo (all'epoca Gentiloni), in vista di un'Intesa per la concessione di forme di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

L'art. 116 della Costituzione, dopo aver riconosciuto le “forme e condizioni particolari di autonomia” delle Regioni ad autonomia speciale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle D'Aosta), prevede al terzo comma, che “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate al secondo comma del medesimo articolo alle lettere... n) possano essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dell'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di Intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”.

Si precisa al riguardo che la lettera n) dell'art. 117 prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di “norme generali sull'istruzione”.

Il terzo comma dell'art. 117 individua invece le materie a “legislazione concorrente”. Tra queste è indicata “*l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale*”, quest'ultima di competenza regionale.

### **Genesi della norma**

Come nascono, quasi dal nulla, queste pre-intese del governo Gentiloni del febbraio 2018 e quali sono gli effettivi limiti di applicabilità del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione?

In effetti una chiave di lettura di una certa ambiguità di questa disposizione Costituzionale e della conseguente difficoltà di determinarne l'ambito di applicazione, è fornita proprio dalla genesi di essa, che, in realtà, non era prevista nel testo originario della Costituzione ma fu introdotta solo con la legge Costituzionale n. 3/2001.

Bisogna ricordare al riguardo come il trasferimento dell'intero servizio scolastico alle Regioni è un vecchio cavallo di battaglia della Lega (già Lega Nord), che, governando le predette Regioni, ha da

anni mirato ad estendere ad esse la particolare autonomia delle regioni limitrofe con statuti speciali, statuti definiti peraltro nel loro contenuto con legge Costituzionale (art. 116, primo comma Cost.) e non con una semplice intesa bilaterale, seppur poi approvato dal Parlamento (art. 116, terzo comma Cost.).

In occasione della su citata riforma Costituzionale degli articoli 116 e 117, realizzata dalla legge Costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 (Governo D'Alema), venne inserita – proprio per limitare le richieste di estensione piena a diverse regioni del "regime" degli statuti ad autonomia speciale – la ben più tenue "Clausola di asimmetria" prevista dal terzo comma dell'art. 116 Cost., non esistente, come si è detto, nella stesura originaria dell'articolo voluta dai Costituenti, ed il cui contenuto è stato sopra ricordato.

Proprio per il carattere "leggero" delle modifiche apportabili con l'art. 116 e delle relative procedure di implementazione – e non di totale revisione del preesistente impianto Costituzionale in materia – restano fuori dai possibili interventi modificativi dell'art. 116 Cost., ad esempio, *"la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* (lett. m dell'art. 117 Cost.), salva ovviamente la possibilità di interventi integrativi a livello regionale, e *"l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"* (lett. g dell'art. 117 Cost), materie queste che avrebbero dovuto essere necessariamente coinvolte per una revisione Costituzionale comportante il trasferimento alle singole Regioni dell'intera gestione del sistema scolastico.

Ad implicita conferma delle osservazioni che precedono, circa l'inadeguatezza dello strumento giuridico scelto dal Governo per il trasferimento delle predette competenze, si rileva che la stessa forza politica che propugna oggi l'interpretazione estensiva dell'art. 116 era così consapevole dei limiti di attuazione in esso previsti che, andata al Governo successivamente alla riforma costituzionale del 2001, anziché darne attuazione nel senso oggi prospettato, dopo una verifica ed un tentativo fallito con la legge ordinaria – la n. 131 del 2003 (disposizioni per l'adeguamento alla legge n. 3/2001) – ha preferito approvare una nuova legge Costituzionale (Legge 18 novembre 2005 n. 269), utilizzando lo strumento giuridico "proprio" delle vere modifiche costituzionali e cioè l'art. 138 Cost., deputato alla "revisione della Costituzione". Parliamo ovviamente della cosiddetta "devolution".

Senonché l'articolo 138 presuppone la possibilità di un referendum popolare nazionale – e non regionale – confermativo della riforma costituzionale approvata, qualora l'approvazione sia avvenuta, in seconda lettura, da parte di meno dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Nel caso in esame, l'elettorato nazionale non ha confermato la suindicata legge della devolution (referendum del 25/26 giugno 2006).

Del resto analogo risultato ha avuto il successivo referendum nazionale di modifica, in senso opposto, del titolo V della Costituzione voluto dal Governo Renzi (Legge 12 aprile 2016 e referendum del 4 dicembre 2016).

La consapevolezza della complessità della materia di questi rapporti Stato Regioni – in particolare quelli sul sistema di istruzione – è stata tale da indurre il successivo Governo Prodi a tentare nel 2007 di pervenire ad una interpretazione condivisa in sede di Conferenza delle Regioni, tentativo che si chiuse con il cambio di Governo.

Il nuovo Governo Berlusconi, rinunciando ovviamente ad un nuovo intervento di revisione Costituzionale dell'art. 117, optò per disciplinare prima l'aspetto finanziario a copertura dei fabbisogni standard delle Regioni e degli Enti locali, cosa che avvenne con la legge di delega n. 42 del 5 maggio 2009, in materia di federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 Cost.

Una seria riflessione sui fabbisogni standard, collegata però alla contestuale definizione di livelli nazionali comuni di prestazioni relative ai diritti civili e sociali, nonché alla previsione di capienti fondi di compensazione in sussidiarietà, dovrebbe essere invece ancor oggi il presupposto, come sta emergendo del resto nel dibattito politico, per ogni ulteriore trasferimento di competenze ai sensi

dell'art. 116 Cost.

In sostanza, l'adozione dell'art.116 per l'eventuale trasferimento completo alle Regioni delle competenze in materia di Organizzazione del sistema scolastico regionale – tema che, nella configurazione proposta, riguarda invece l'intero Paese – non solo disattenderebbe l'esito di uno strumento di "democrazia diretta" esercitato in materia in tempi relativamente recenti (referendum sulla devoluzione) ma eluderebbe anche un nuovo confronto referendario a livello nazionale su una materia delicatissima che attiene ai valori identitari e culturali dell'intera comunità nazionale. Inoltre ciò avverrebbe senza aver prima definito in maniera condivisa – e non bilateralmente tra il Governo e la singola Regione – il quadro delle compatibilità finanziarie sottese ai LEP.

Ciò esporrebbe l'intervento ad un possibile vizio di legittimità Costituzionale considerato che, lo si ribadisce, l'art. 116 Cost. dovrebbe avere funzione sostanzialmente implementativa dell'attuale assetto ordinamentale, mentre solo con l'art. 138 Cost., il cui iter è invece fornito delle necessarie garanzie per la revisione sostanziale della Costituzione, si potrebbero realizzare i trasferimenti di competenze sostanziali previsti dalle bozze di Intesa.

Sul tema del rispetto delle regole Costituzionali di garanzia, anche procedurali, appare utile aprire una brevissima parentesi in merito alla "disinvoltura" con cui vengono bypassate norme Costituzionali e, viceversa, sul ruolo essenziale del loro rigoroso rispetto, problema che, di recente, si è più volte riproposto (si pensi, ad esempio, ai recenti rilievi della Corte Costituzionale sulle modalità di definizione parlamentare dell'ultima Legge di Bilancio).

La "lettera" della Costituzione, peraltro, viene spesso difesa come un tabù inviolabile da chi sta temporaneamente all'opposizione ed è considerata con insofferenza, quasi alla stregua di un intralcio burocratico da modificare, da parte di chi, magari dopo poco tempo, va a governare.

In realtà ciò è proprio la conseguenza del ruolo storico della Costituzione, che detta "le regole del gioco" valide in ogni occasione, senza lasciarsi condizionare dal "potere" del momento.

Ancora oggi il rispetto degli equilibri Costituzionali, del "bilanciamento dei poteri" fissati dalla Costituzione stessa, costituisce un valore da difendere, tenuto conto della crescente tendenza dei leader pro tempore ad affermare invece, in maniera assertiva, una rappresentanza totale ed esclusiva del "popolo", fino a prefigurare la comprimibilità di qualunque dialettica e di qualunque norma di garanzia, anche Costituzionale, sul presupposto che si tratti di ostacoli meramente formali – lacci e laccioli, si sarebbe detto un tempo – alla realizzazione dell'indirizzo politico al momento vigente.

Proprio per questi motivi, e per evitare che modifiche sostanziali vengano operate da una maggioranza pro-tempore, le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi Costituzionali sono adottate dal Parlamento con una procedura rafforzata (quattro passaggi e maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera al secondo passaggio) e, in mancanza di approvazione con una maggioranza dei due terzi del Parlamento in ciascuna Camera, tali leggi sono sottoponibili a referendum confermativo (art. 138 Cost.).

## **E veniamo all'oggi**

Sulla base di quanto previsto in materia dal "Contratto di Governo" dell'attuale maggioranza, il 21 dicembre u.s. il Consiglio dei Ministri ha avviato il percorso per il completamento dell'acquisizione delle intese citate e la definizione di una proposta da sottoporre ai Presidenti delle Regioni interessate che doveva essere approvata entro il 15 febbraio 2019.

Senonché, come è noto, il consiglio dei Ministri del 14 febbraio non ha raggiunto il necessario consenso politico sulla proposta di legge costituzionale ex art. 116, rinviando così le scelte definitive.

Si segnala comunque per completezza che, una volta approvate dal Parlamento le Intese bilaterali tra il Governo e la singola Regione, con legge votata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere (non dei presenti) e senza una reale possibilità di incidere nel merito, è previsto, dalle stesse

bozze di Intesa allo stato esistenti, che si proceda alla nomina di una Commissione Paritetica di 18 membri, con il compito di determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire con successivi Decreti del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri. Contestualmente si procederà anche al riordino delle Amministrazioni statali interessate, ai sensi della legge n. 400 del 1988, che disciplina l'Ordinamento, la potestà regolamentare e l'attività del Governo, confermando in tal modo implicitamente come sia coinvolta, nell'intervento programmato, anche la materia di cui alla lett. g) dell'art. 117, non prevista invece nell'ambito di applicazione dell'art. 116 Cost.

Questo in sostanza è l'iter per l'approvazione dell'art. 116 in esame, iter che è stato progressivamente attivato da quasi tutte le altre Regioni.

### **I contenuti dell'autonomia differenziata**

Nel merito dei contenuti, va detto subito che i tre Accordi originari del febbraio 2018, stipulati con il Governo Gentiloni, avevano in realtà un approccio molto diverso da quelli attualmente ipotizzati, più coerenti con lo spirito di mediazione e i limiti dell'art. 116 rispetto al più ampio ambito dell'art. 117.

Tali Accordi erano sostanzialmente strutturati in due parti, la prima di carattere procedurale – tempi e modi di realizzazione degli Accordi – la seconda indicante le materie oggetto dei trasferimenti.

Rispetto a queste ultime, le finalità dei trasferimenti di competenze erano sostanzialmente finalizzate a dare piena e sistematica attuazione ad ambiti già previsti dalle norme Costituzionali – ed in particolare nella versione di cui alla legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 – nonché a riorganizzare e rendere coerenti i trasferimenti di competenze a suo tempo previsti dal decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 – relativo ai poteri delle Regioni e degli enti locali – dalla legge n. 53 del 2003, dai relativi decreti legislativi attuativi – in particolare il n. 226/2005 sull'istruzione professionale – e dalla legge n. 107/2015 (“Buona scuola”), tutte disposizioni attuate molto parzialmente e non sempre in maniera sistematica.

In particolare le ipotesi di Intese prevedevano una più ampia attribuzione alle Regioni delle seguenti materie:

- programmazione regionale dell'offerta di istruzione e definizione dell'organico, senza aumentare l'organico statale, salvo implementazioni con un fondo regionale
- competenza legislativa in materia di integrazione dell'istruzione professionale statale e della formazione regionale, anche qui con un possibile fondo integrativo. Veniva ribadita in sostanza la competenza delle Regioni sull'Istruzione e formazione professionale, già prevista del resto sin dall'originaria stesura della norma Costituzionale (istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica). La permanenza degli attuali istituti professionali nell'ambito della competenza dello Stato costituisce del resto solo il frutto di una “*fictio iuris*” normativa, secondo la quali essi “*fanno parte del sistema degli istituti secondari di secondo superiore*” (art. 13 legge n. 40/2007)
- gestione dell'edilizia scolastica, con un fondo in cui confluiscono gli attuali fondi statali, compresi quelli per l'antisismica ed i laboratori.

Più in generale veniva prevista la piena attuazione, in via esclusiva, dell'art. 138 del citato Decreto legislativo n. 112 del 1998, che attribuiva alle Regioni:

- la programmazione della rete scolastica;
- la provvista di risorse finanziarie e di personale;
- un'attività di controllo e vigilanza dei soggetti a vario titolo coinvolti nel sistema di istruzione, al fine di assicurarne l'efficienza di gestione, senza peraltro entrare nel "merito" delle scelte educative delle scuole;

- il monitoraggio sull'effettiva erogazione del servizio e sulle eventuali criticità;
- l'erogazione di contributi alle scuole non statali.

Per quanto riguarda in particolare l'erogazione delle risorse, i precedenti Accordi avrebbero dovuto operare in collegamento alla definizione dei "livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali" (LEP), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, lett. m) e dei relativi "costi standard", previsti dalla legge di delega sul "federalismo fiscale" (L. n. 42/2009), anch'essa mai attuata.

Va infine sottolineato un altro aspetto: il fatto che "l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale", fosse già materia di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni (art. 117, terzo comma), apriva già ulteriori potenziali spazi di flessibilità della disciplina, senza bisogno di attivare lo stesso art.116 Cost.

### **I contenuti delle nuove intese**

Dai testi predisposti d'intesa con l'attuale Governo, in applicazione dei predetti Accordi, resi noti da pochi giorni e sottoposti al Consiglio dei Ministri di Venerdì 14 febbraio, emerge invece come solo la Regione Emilia Romagna sia rimasta sostanzialmente nell'ambito della sistematica riorganizzazione delle competenze suindicate, acquisendo competenze aggiuntive, in particolare con riferimento alla definizione di un Sistema integrato di Istruzione professionale e di Istruzione e formazione professionale, in coerenza e sviluppo con quanto del resto previsto dal decreto legislativo n. 61/2017, nonché con riferimento all'organizzazione delle fondazioni ITS.

Le Regioni Lombardia e Veneto, viceversa, hanno predisposto un testo che sembra andare molto più in là delle preintese del febbraio 2018, configurando un vero e proprio trasferimento integrale alle Regioni dell'intera gestione del sistema scolastico, in maniera ultronea rispetto all'ambito di applicazione dell'art. 116 della Costituzione.

Come infatti specificato dallo stesso dossier predisposto in materia dal Servizio Studi del Senato (n. 104 del febbraio 2019), la Regione che si avvale dell'art. 116 della Costituzione può "godere di maggiore autonomia in ambiti materiali circoscritti agli ambiti della legislazione concorrente e a limitate materie di competenza esclusiva dello Stato".

Cioè non certo l'intera "disciplina dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione", come prevede l'art. 10, lett a della bozza di intesa, che può essere trasferita, lo si ribadisce, solo con le garanzie dell'art. 138 Cost.

Ciò tanto più che tali ulteriori ambiti di autonomia, una volta concessi, essendo di natura pattizia, non potrebbero più, secondo lo stesso Dossier del Senato, essere modificati unilateralmente dallo Stato, neppure con legge Costituzionale, senza una nuova Intesa!

Con tali bozze di Intesa, invece, oltre a prevedere la programmazione dell'offerta formativa e la predisposizione del relativo organico, la potestà legislativa esclusiva su materie come la programmazione integrata tra l'istruzione e formazione professionale – già peraltro disciplinata dal decreto legislativo n. 61 del 2017 – la programmazione e l'organizzazione degli ITS e dell'alternanza scuola lavoro, l'edilizia scolastica, la predisposizione della rete scolastica, la disciplina per l'istruzione degli adulti, della relativa programmazione e dell'organizzazione dei C.P.I.A. ed il diritto allo studio – dando in tal modo piena attuazione al dettato Costituzionale ed alle disposizioni della legge n. 112 del 1998 – la modifica Costituzionale proposta attribuisce ulteriormente nuove competenze, sostanzialmente "esclusive" all'ambito regionale, competenze che potrebbero configurarsi come "straripamento di potere" e che di seguito si segnalano.

1) Per capire se i trasferimenti di competenze, previsti nelle bozze di Intesa con la Lombardia ed il Veneto oltrepassino o meno i possibili ambiti di intervento sulle materie previste dall'art. 116 della Costituzione, bisogna preliminarmente precisare cosa si intenda per "norme generali sull'istruzione"

(art. 117, secondo comma, lett. n. Cost.), competenza sinora esclusiva dello Stato e, sulla base delle bozze di intesa, trasferita sostanzialmente alle Regioni, salvi gli Ordinamenti degli studi.

Al riguardo si richiamano i principi contenuti nella sentenza della Corte Costituzionale n. 147 del 2012, con cui è stata peraltro ribadita l'interpretazione già fornita con le precedenti pronunce n. 92 del 2011, n. 279 del 2005 e n. 200 del 2009, secondo le quali le *“le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito strettamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”* (sent. n. 279 del 2005). 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 e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante un'offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (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”*. Si tratta di norme che *“dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione”* e *“sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare mediante – si ribadisce – la previsione di 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, primo comma Cost.”* (sentenza n. 200 del 2009).

Per avere un'idea degli ambiti rientranti nelle "norme generali sull'istruzione", certamente implementabili dalla legislazione regionale, si può fare riferimento alle indicazioni, seppur non esaustive, fatte nella medesima suindicata decisione dalla Corte Costituzionale, che ha puntualmente declinato le materie che debbono avere una disciplina comune nelle sue parti essenziali.

Secondo detta decisione *“rientrano nelle norme generali sull'istruzione: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione formazione, delle sue articolazioni cicliche 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 della formazione degli insegnanti”*.

La medesima sentenza, dopo aver affermato gli anzidetti principi, rileva anche, da un lato, come, in relazione alle norme generali sull'istruzione, *“il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico”*; dall'altro, che resta ferma comunque la possibilità di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le norme generali sull'istruzione.

Sembra potersi dedurre quindi che le disposizioni dell'art. 116 consentano certamente di integrare le materie in esame con norme regionali, ma non di stravolgere l'impianto delle "norme generali sull'istruzione", che devono restare, almeno in parte, di competenza statale, al fine di garantire l'unitarietà del sistema educativo.

Invece, attraverso la formula dell'art. 116 – "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" – la bozza di Intesa prevede niente di meno, come si è già osservato, che un trasferimento esclusivo di competenze sull'intera *"disciplina dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche specificandone le funzioni in relazione al contesto sociale ed economico della Regione"*, facendo così venir meno nella sostanza qualsiasi ambito di competenza gestionale concorrente da parte dello Stato, nell'ambito regionale, a parte i ridotti aspetti degli ordinamenti degli studi nazionali.

Tale scelta, tuttavia, appare in contrasto non solo con i ricordati principi espressi dalla Corte Costituzionale sulle finalità delle "norme generali", ma pure con il dato testuale delle materie modificabili con l'art. 116, tra le quali non rientrano il campo dell'Ordinamento e Organizzazione amministrativa dello Stato (art.117, lett. g Cost.) e la disciplina dei LEP (3<sup>^</sup> comma art. 117), cui si collegano i costi standard, neanch'essi contemplati dal disposto dell'art. 116 Cost.

2) Quanto alle *"ulteriori forme e condizioni di autonomia"* in materia di *"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale"* (art. 117, terzo comma Cost.), viene vulnerato il principio che non possa essere modificata, dall'art. 116 Cost., l'attribuzione alla legislazione statale, nelle materie a competenza "concorrente" quale quella in esame, della potestà di fissare i "Principi fondamentali" "erga omnes" che vincolano la legislazione regionale.

Va sottolineato invece, al riguardo, che le modifiche annunciate in materia, ai sensi dell'art. 116 Cost, non avverrebbero nell'ambito di una legislazione statale chiamata a fissare appunto i "principi fondamentali" applicabili alla "legislazione concorrente" di tutte le Regioni, ma sarebbero rimessi ad una intesa bilaterale tra Governo e singola Regione, rispetto alla quale, come si è osservato, il Parlamento può solo approvare o disapprovare quanto convenuto. Ne discende che potrebbero affermarsi, sulla base delle diverse intese, principi potenzialmente diversi per ogni regione, con il rischio di compromettere l'unitarietà sostanziale del sistema scolastico e formativo, rischio che la regola Costituzionale dei principi generali in materia di legislazione concorrente voleva appunto evitare.

L'esigenza di unitarietà dei principi generali nazionali, rispetto alla legislazione concorrente in materia di Istruzione, sembra invece discendere proprio da quanto previsto dall'art. 117, lett. m Cost. che, come già rilevato, attribuisce alla legislazione statale il compito di determinare *"i livelli essenziali di prestazioni relativi ai diritti sociali e civili"* (LEP), materia, come si è detto, non modificabile dall'art.116 Cost.

Ne discende che le Intese bilaterali non sembra possano sostituire i predetti principi generali in materia a livello nazionale.

Al riguardo si richiama la sentenza n. 200 del 2009 della Corte Costituzionale, che, ribadendo appunto la competenza esclusiva dello Stato alla determinazione dei LEP, afferma: *"Non c'è dubbio, infatti, che tra i suddetti diritti civili e sociali rientrano anche quelli connessi al sistema di 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 applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazione e dunque il contenuto dell'offerta formativa, adeguandolo in particolare alle esigenze locali"*.

In sostanza, non si negano livelli aggiuntivi posti dalle Regioni con proprie risorse, ma bisogna assicurare allo Stato di fissare, a tutela di una qualità nazionale dei servizi, i propri LEP, che vincolano i contenuti delle intese bilaterali e a cui si ritiene vada conseguentemente correlato un sistema di monitoraggio e di intervento sostitutivo, in caso di inadempienza delle Regioni in relazione al rispetto degli stessi LEP.

3) In relazione poi ai contenuti della bozza di intesa, va sottolineato che correttamente è prevista

l'attribuzione alle Regioni delle competenze regionali in materia di Programmazione dell'offerta formativa sul territorio e della conseguente distribuzione degli organici.

In proposito si richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 18 dicembre 2003/13 gennaio 2004, secondo cui *"una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sull'istruzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina....Avuto dunque riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma Cost..la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le regioni non possono essere private"*.

La sentenza citata sembra confermare, sotto questo aspetto, il contenuto della bozza di intesa per la parte relativa alla distribuzione degli organici e del relativo personale, la cui competenza da parte delle Regioni era stata del resto già prevista dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112/1998, nell'ambito del decentramento amministrativo avviato con la legge 59 del 1997 (Bassanini).

Tuttavia, al riguardo, andrebbe con chiarezza definito che tale potestà attiene in realtà soltanto all'individuazione dei diversi indirizzi e tipi di studi presso le scuole, ma trova un limite, nella declinazione dell'offerta formativa all'interno delle singole scuole, nell'autonomia delle scuole stesse, anch'essa costituzionalmente garantita. L'autonomia, come è noto, si esercita infatti ai sensi dell'art. 1, commi 14 e segg., della legge 107 del 2015, attraverso il Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF), che rappresenta *"il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche"* e *"riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa"..." A tal fine il dirigente scolastico promuove i necessari rapporti con gli enti locali..."*.

In altri termini il PTOF vede la centralità della scuola anche nei rapporti con il territorio e non viceversa! Ma di questo parleremo più approfonditamente a proposito dell'autonomia scolastica.

4) Nell'attuare l'autonomia regionale differenziata deve ovviamente restare a livello di legislazione statale almeno la disciplina dei piani di studio nazionali dei diversi tipi di istituto, pur con le possibili implementazioni, peraltro già previste dal vigente ordinamento.

Al riguardo si osserva però che, se anche si limitasse la competenza dello Stato alla sola definizione degli "Ordinamenti nazionali degli studi", tale competenza non potrebbe comunque ridursi alla semplice emanazione di "decreti giuridici" periodici sui "programmi" – o meglio sui profili e gli obiettivi di apprendimento di ciascun tipo di percorso di studi – senza alcuna concreta possibilità, da parte del Ministero, di verificare la qualità degli apprendimenti e di promuovere, in sussidiarietà, politiche nazionali di indirizzo e di formazione, come avviene ad esempio negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, nazioni con lunga tradizione autonomistica nelle scuole. In tali Paesi, infatti, sono previsti programmi nazionali di supporto, con finanziamenti dedicati, per contrastare, con i progetti nazionali, l'eventuale allontanamento dagli standard nazionali prefissati.

Ciò tanto più se si riflette sulla disposizione, di seguito ricordata, che affida a strutture regionali, escludendo il livello nazionale, il sistema di valutazione delle scuole, salvo residuali competenze dell'Invalsi in tema di apprendimenti.

Tuttavia di tale eventuale potestà di intervento in sussidiarietà non c'è traccia nelle bozze di intesa.

5) È prevista poi una competenza legislativa della Regione in materia di Organi collegiali della scuola. Al riguardo, anche tenendo conto di precedenti disegni di legge "sull'autogoverno delle istituzioni scolastiche" in materia, si possono facilmente prevedere interventi limitativi in ordine all'attuale

facoltà di autorganizzazione delle istituzioni scolastiche, all'articolazione della funzione docente (dipartimenti ed altro), al reclutamento di docenti esterni e magari alla presenza nei consigli di istituto di soggetti rappresentativi delle imprese e degli enti locali.

Si tratta di una disposizione che comunque, al di là delle valutazioni di merito sulle possibili scelte, in relazione alle quali tutte le opinioni sono ovviamente legittime, sembra contrastare con il chiaro disposto del terzo comma dell'art. 117, più volte richiamato, che nel disciplinare la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di Istruzione, esclude espressamente la materia dell'autonomia scolastica – "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche" – trattenendola nella competenza statale a salvaguardia dell'altro principio Costituzionale (art. 33), costituito dalla libertà di insegnamento a base dell'autonomia didattica e di ricerca.

6) È prevista inoltre una disciplina regionale delle modalità di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione, anche mediante l'introduzione di ulteriori indicatori legati al contesto territoriale, salva restando la competenza dell'Invalsi solo in tema di valutazione degli apprendimenti.

In tal modo non si garantisce la possibilità di comparazioni omogenee a livello nazionale sulla funzionalità del sistema scolastico regionale e, conseguentemente, si renderebbe assai complesso, ammesso che la singola Regione lo consentisse, qualsiasi intervento in sussidiarietà, in precedenza proposto, per far supportare le scuole verso il raggiungimento dei LEP nazionali.

7) È prevista la definizione di nuovi criteri, diversi da quelli nazionali, per il riconoscimento della Parità alle istituzioni scolastiche non statali e, soprattutto, per il conferimento dei contributi.

Ciò potrebbe portare concretamente a sottrarre risorse alle scuole pubbliche, ad esempio, come già proposto in alcuni casi, con la concessione di una "dote" finanziaria eguale per ogni alunno, sia che frequenti la scuola statale che non statale. Ciò non è di per sé illegittimo, ma dovrebbe essere comunque il risultato di criteri nazionali riferiti ai LEP largamente condivisi e dovrebbe essere condizionato dal preventivo raggiungimento dei relativi LEP nella scuola statale.

8) Un intervento che suscita particolari perplessità, rispetto all'ambito dell'art. 116 della Costituzione, è il previsto trasferimento alle Regioni, – proprio *"al fine di consentire lo svolgimento delle predette materie in materia di istruzione, ed in particolare le attività di governo e di programmazione del sistema scolastico regionale"* – delle risorse umane, finanziarie e strumentali degli uffici scolastici regionali e degli uffici di ambito territoriale, nonché, in prospettiva, di tutto il personale della scuola. Ciò seppure con modalità diverse che lasciano transitoriamente agli interessati una teorica facoltà di rimanere nei vecchi ruoli statali, sebbene, presumibilmente, con incentivi economici per chi transita nei ruoli regionali.

Con il trasferimento alle Regioni degli USR non solo verrebbe meno una sede tecnica equilibrata di confronto e di compensazione tra gli indirizzi e le istanze nazionali e quelli locali in materia di gestione delle risorse – offerta formativa dei diversi indirizzi, reti di scuole, organici, istruzione tecnico professionale e degli adulti ecc., tutte ricondotte alla competenza regionale – ma anche, di fatto, qualunque possibilità, da parte del Ministero, di misurare e valutare eventuali criticità locali e scostamenti dai LEP nazionali e di promuovere, conseguentemente, interventi in sussidiarietà, a garanzia di interventi finalizzati all'unitarietà del Sistema educativo.

Per quanto riguarda il trasferimento del personale della scuola, il rischio non è tanto quello, pure esistente, di processi di fidelizzazione "politica" – a partire dai dirigenti scolastici – soprattutto nella fase del reclutamento e della assegnazione delle sedi, quanto la già rilevata impossibilità di promuovere strategie coerenti di informazione/formazione e di supporto alle indicazioni nazionali degli ordinamenti degli studi e di eventuali processi nazionali di riforma dei percorsi formativi, con la conseguenza, nella sostanza, del venir meno della possibilità, anche per il ricordato trasferimento del sistema di valutazione, di assicurare in maniera omogenea l'applicazione degli ordinamenti degli studi, in relazione altresì alla riconoscibilità dei relativi titoli, rendendo possibile un processo di "balcanizzazione" del sistema educativo nazionale e di progressiva crisi della coerenza del sistema

formativo, culturale e valoriale del Paese, crisi che in una situazione di identità nazionale già fragile, potrebbe accentuare anche antagonismi tra le diverse Regioni.

In concreto, per il personale dirigenziale delle scuole è previsto il trasferimento ai ruoli regionali, con il mantenimento del trattamento economico in godimento o del trattamento economico più favorevole. Anche in questo caso è prevista la facoltà di permanere nei ruoli statali, ma è chiaro che il trasferimento di tutte le competenze alla Regione renderà tale scelta solo funzionale ad andare via, tanto più che la Regione assume la competenza ad attribuire gli incarichi anche dei dirigenti scolastici che abbiano deciso di rimanere nei ruoli dello Stato.

Per il personale docente e Ata e vengono istituiti ruoli regionali per i nuovi assunti, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, salvo il fatto che il personale già in servizio potrà comunque chiedere di passare subito ai ruoli regionali, con prevedibili ipotizzati incentivi economici determinati da contratti integrativi che però potranno apportare modifiche dei rapporti di lavoro sulle materie non riservati alla normativa statale.

I ruoli regionali si allargheranno ogni anno non solo per l'effetto dei pensionamenti, ma altresì, per una quota, per trasferimento volontario dei docenti della Regione o da altra Regione.

Significativo appare che tale facoltà non sembra dal testo consentita invece ai dirigenti scolastici.

La disciplina gestionale del personale è attribuita tutta alle Regioni, dai concorsi, agli incarichi dirigenziali, alla mobilità intraregionale, all'assunzione dei precari, alla formazione. È prevista una contrattazione integrativa sullo stato giuridico che, dati i presupposti della completa esclusiva competenza nella gestione del personale, non potrà essere in breve tempo che completa, salvo un rinvio ai principi generali delle leggi statali e dei contratti nazionali. Ovviamente tale trattativa locale, per un verso vedrebbe il Sindacato più debole rispetto al livello politico territoriale, per altro costituirebbe inevitabilmente una spinta verso il ritorno ad ipotesi di "gabbie salariali".

Suscita anche perplessità quella parte dell'intesa che sembra bloccare la mobilità interregionale dei dirigenti scolastici appartenenti ai ruoli regionali e fortemente limitare, per quote, quella relativa al restante personale. Anche tale disposizione, esistente nelle regioni a statuto speciale, richiederebbe una norma di revisione Costituzionale "rafforzata" ex art. 138, perché in deroga all'art. 130 Cost. secondo cui *"la regione...non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro"*.

In relazione al contenuto della bozza di Intesa in materia di trasferimento alle Regioni del Personale della scuola, si segnala, nel concludere questa parte, la sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 22 aprile 2013 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia del 18 aprile 2012 n. 7, relativo al reclutamento del personale docente, ha in tal modo statuito:

*"È evidente, però, che in tal modo la Regione dispone in merito all'assunzione di una categoria di personale, appunto quello inserito nel pubblico impiego statale. Come questa Corte ha avuto modo di rilevare, infatti, con le sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012 – l'una in riferimento al c.d. personale ATA e l'altra in rapporto alla diversa posizione dei dirigenti scolastici – nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni. Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato"*.

Redattore della sentenza, Sergio Mattarella!

Si sottolinea al riguardo che, come si è già ricordato, la lett. g del secondo comma dell'art. 117 Cost. non rientra tra quelle previste dall'art. 116 Cost. come destinatarie di possibili interventi di modifica.

9) Un ulteriore oggetto di particolari contrapposizioni è costituito dai Profili finanziari.

È prevista la determinazione in prima battuta dei "fabbisogni standard" sulla base della spesa storica, che peraltro vede già una situazione più favorevole per alcune regioni settentrionali o parti di esse, tenuto conto della molto maggiore diffusione del tempo pieno e del tempo prolungato; ciò, bisogna dirlo, anche per la migliore qualità delle strutture e dei servizi offerti dagli enti locali, a partire dalle mense scolastiche. Tale criterio, quindi, già congelerebbe una situazione che già oggi richiederebbe investimenti aggiuntivi al Sud.

La cosa più preoccupante è però che progressivamente, entro cinque anni, il criterio della spesa storica andrà superato e sostituito da un nuovo "parametro di riferimento", costituito da fabbisogni standard in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati sul territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali (così detto residuo fiscale), fatti salvi inoltre gli attuali livelli di erogazione del servizio", che vanno garantiti con il mantenimento, comunque, del livello del gettito fiscale.

Al fine di assicurare l'obiettivo vengono previste "compartecipazioni" e "aliquote riservate" sui tributi riferibili all'ambito regionale.

Facendo in tal modo riferimento a "fabbisogni standard", che non solo non tengono conto di particolari situazioni di disagio economico o geografico e delle eventuali connesse esigenze perequative, ma, al contrario, sarebbero parametrati in parte proprio sul gettito fiscale di ciascuna regione, rischia ovviamente di avviarsi una deriva che finirebbe per accentuare gli squilibri già oggi esistenti tra le diverse aree geografiche del Paese, con rischi sulla tenuta della coesione sociale.

In ogni caso, al fine di evitare un'automatica contrazione di risorse per le regioni più deprivate, bisogna ancora ribadire che la definizione dei costi standard dovrebbe almeno essere correlata, oltre che, ovviamente, alla creazione di fondi perequativi nazionali, alla preventiva definizione dei LEP.

Va detto, tuttavia che su questa materia si discute su ipotesi delle Regioni non ancora condivise del tutto dal Governo e che sono probabilmente il tema dell'attuale confronto.

## **L'autonomia scolastica**

Vorrei concludere queste considerazioni sulle ricadute dell'autonomia regionale differenziata con una riflessione finale specifica per il mondo scuola, per il quale non possiamo mai dimenticare che, oltre agli aspetti di gestione amministrativa e tecnica, è in gioco una delicatissima realtà che produce identità nazionale, valori, cultura.

Se infatti la domanda politica di trasferire alle Regioni le competenze in materia scolastica non trova la sua non confessabile motivazione nella volontà di ingerenze gestionali sulle scuole ma, correttamente, nell'esigenza di rendere i percorsi formativi – già dislocati sul territorio, a normativa vigente, sulla base della programmazione regionale – più aderenti alle domande ed alle sensibilità culturali del territorio – pur salvaguardando, e qui sta il discrimine, la sostanziale unità culturale e valoriale del Paese –, allora credo che l'Autonomia scolastica sia la grande assente in questo dibattito sulle "appartenenze", autonomia che, se compiutamente realizzata, ha tutti gli strumenti per dare una risposta tecnica e professionale adeguata a tutte le domande del territorio, soprattutto se si cogliesse l'occasione di questo riordino istituzionale per portare avanti un diverso modello di valorizzazione piena della centralità delle scuole.

Come già nei primi anni 2000 segnalava Alessandro Pajno, poi Presidente del Consiglio di Stato, nei rapporti tra Stato, Regioni e singole scuole l'autonomia delle scuole attiene sostanzialmente alla didattica e alla ricerca educativa in funzione della didattica e costituisce il modo con cui si realizzano gli obiettivi e le funzioni "tecniche" dell'istruzione, volte a programmare, organizzare ed implementare il "servizio" educativo.

Allo Stato dovrebbero essere attribuiti solo compiti di indirizzo circa l'organizzazione generale del Sistema di Istruzione, la definizione degli ordinamenti degli studi, in funzione del successo formativo

e del contrasto all'abbandono scolastico, nonché la determinazione del quadro generale riguardante lo stato giuridico del personale.

In tale prospettiva l'autonomia *"presuppone non solo il potenziamento del 'governo' delle singole scuole, ma l'abbandono del modello amministrativo ministeriale – che è un modello verticale – e la sua sostituzione con un modello di tipo orizzontale, formato da un insieme di comunità scolastiche, nelle quali si fa istruzione, ricerca e formazione attraverso modelli flessibili, in vista del raggiungimento di obiettivi generali, secondo standard di qualità fissati da un centro dotato di funzioni strategiche e finalmente liberato da compiti di gestione. Sotto tale profilo l'autonomia delle istituzioni scolastiche tende non soltanto al superamento del modello burocratico-ministeriale – o domani regionale – ma ad abbandonare quella prospettiva che, nel concepire la vicenda della scuola esclusivamente in termini di appartenenza ad un ente territoriale, finisce per affermare il primato della gestione burocratica sul servizio tecnico"* (Alessandro Pajno in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, 2002 Luiss Edizioni).

L'autonomia scolastica, riconosciuta e "costituzionalizzata" dalla legge Costituzionale n. 3 del 2001, prevista sin dalla Conferenza nazionale della scuola del 1990 e realizzata da Berlinguer con l'art. 21 della legge Bassanini n. 59 del 15 marzo 1997, era stata introdotta per rispondere proprio all'esigenza di superare la tradizionale impostazione cattedratica e trasmissiva dei saperi al fine di sviluppare un insegnamento più "personalizzato", metodiche interattive e laboratoriali (testa ben fatta anziché testa piena, secondo la felice definizione di Edgar Morin), peraltro più coerenti con gli attuali apprendimenti in ambienti tecnologici.

Il passaggio da una "scuola per programmi", unitari e rigidi su tutto il territorio nazionale, ad una "scuola per progetti", funzionale a personalizzare e rendere flessibili le scelte curriculari della singola scuola, erano però anche finalizzate a dar spazio alle domande del contesto territoriale ed ai bisogni formativi specifici degli alunni.

In altri termini i programmi nazionali, predisposti fino ad allora da commissioni ministeriali (l'ultima quella di Beniamino Brocca), avrebbero dovuto essere sostituiti da una progettualità curricolare di istituto, operante autonomamente, pur in un quadro di finalità stabilite a livello nazionale, caratterizzate dal "profilo educativo, culturale e professionale" di ciascun indirizzo di studi, dagli "obiettivi di apprendimento" e "risultati attesi", e dalle indicazioni nazionali ad essi sottesi, queste ultime con valore peraltro non prescrittivo.

In questa prospettiva, sin dall'art. 8 del DPR n. 275/1999 (regolamento sull'autonomia di Berlinguer), erano previsti gli obiettivi generali del processo formativo e gli obiettivi specifici di apprendimento, le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula ed il relativo monte ore annuale, l'orario obbligatorio annuale dei curricula comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota riservata alle scuole per far fronte alle domande formative del contesto territoriale, i limiti di flessibilità per compensazioni tra discipline della quota nazionale del curriculum.

Nell'integrazione tra quota nazionale e quota riservata alle scuole *"è garantito il carattere unitario del sistema di istruzione ed è valorizzato il pluralismo culturale e territoriale"*.

Erano inoltre ulteriormente previste attività curriculari facoltative, nell'ambito dell'ampliamento dell'offerta formativa, da definire *"sulla base di accordi con le regioni e gli enti locali"*.

Il predetto impianto dei piani di studio, aperto ad ogni flessibilità richiesta dalla domanda formativa delle regioni e degli enti locali, si è poi riprodotto con le "riforme" Moratti, Fioroni, Gelmini e persino nella legge n. 107/2015 di Renzi, che hanno lasciato una grande flessibilità nei curricula, in vista della loro integrazione con il territorio, in particolare per quanto riguarda l'istruzione tecnica e, soprattutto, professionale.

A ciò si aggiunge, come già ricordato, che lo stesso art. 117 della Costituzione, mai totalmente attuato, prevede una competenza legislativa concorrente in materia di istruzione, *"salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche"*, e addirittura una competenza esclusiva in tema di istruzione e formazione

professionale.

C'erano quindi tutti gli spazi normativi per realizzare quegli obiettivi di flessibilità curricolare resi necessari dall'esigenza di rispondere alle domande del territorio, senza trasferire integralmente il sistema scolastico alle Regioni. E ciò senza neppure la necessità delle disposizioni Costituzionali integrative, invero assai ambigue, dell'art. 116, terzo comma.

Se ciò non si è realizzato, lo si deve in parte alla difficoltà da parte delle scuole a sostituire curricula nazionali predefiniti con una progettazione di scuola che richiede un notevole e complesso lavoro aggiuntivo di progettazione didattica e di autovalutazione degli esiti, tanto più in mancanza di figure professionali e di tempi contrattualmente remunerati a ciò destinati.

Per altro verso la possibilità di modificare ed arricchire i curricula presupponeva una scelta non facile tra un aumento di ore di insegnamento, con conseguente aumento di costi e di carico orario per gli alunni, e la riduzione di cattedre già attive sulla base dei piani di studio previgenti.

E questi sono problemi a cui non sfuggirebbe neppure una competenza regionale sulle scuole, a meno di assumere posizioni impositive, certo più percorribili con un'autorità politica prossima, e sacrificare in tal modo l'autonomia progettuale delle scuole, cosa che peraltro si legge in filigrana in alcuni punti della stessa intesa.

In conclusione, pur condividendo ulteriori funzionali ed equilibrate forme di flessibilità e implementazione dei percorsi formativi a livello territoriale – peraltro già possibili grazie alla piena valorizzazione della competenza ripartita di cui all'art. 117 Cost., nonché grazie all'autonomia delle scuole, anch'essa di rilevanza costituzionale – si osserva sul piano sostanziale che il vigente ordinamento ha garantito finora, seppure con risorse insufficienti – è questo semmai il vero problema per l'arricchimento e la diversificazione dell'offerta formativa – il carattere unitario e nazionale del sistema di istruzione e del lavoro, svolgendo, almeno in parte, una funzione di riequilibrio tra situazioni economico-sociali molto differenziate tra le diverse Regioni, che non si risolvono semplicisticamente invitando a "lavorare di più", ma creando condizioni territoriali più favorevoli con politiche perequative e promuovendo in tal modo coesione sociale e identità e coscienza culturale nazionale.

Si tratta di un patrimonio da non disperdere, così come non va sacrificata all'"appartenenza" al più vicino Ente Regionale, l'autonomia di progettazione didattica, di ricerca educativa e di organizzazione delle singole scuole.

Proprio per questi motivi, per evitare ogni rischio di "balcanizzazione" del sistema scolastico, forme ulteriori di trasferimento di competenze andrebbero comunque realizzate almeno, pur attraverso accordi bilaterali tra lo Stato e singole Regioni, sulla base di criteri generali – i Principi Fondamentali riservati dall'art. 117 alla competenza dello Stato – trasparenti, comuni e concordati – in un quadro di confronto e collaborazione interistituzionale e con le parti sociali, al fine di assicurare la coesione sociale e la coerenza delle politiche nazionali relative all'Istruzione e alla formazione professionale.

Qualora la voce forte del mondo della scuola non trovasse ascolto – ma confido oggi che ciò non accadrà – non resterebbe che valutare politicamente l'opportunità di un ricorso alla Corte Costituzionale, anche sulla base degli elementi sopra esposti.

Il convegno della Cisl scuola rappresenta in ogni caso un punto fermo di questo importante dibattito perché, come diceva George Orwell, *"Le azioni, anche se prive di effetto, non per questo sono prive di significato"*.

\* esperto di politiche dei sistemi formativi, già Capo Dipartimento Istruzione del MIUR



## AUTONOMIA DIFFERENZIATA, IN DISCUSSIONE L'UNITÀ NAZIONALE

di Mario Ricciardi\*

### Unità e autonomie

La Costituzione del 1948, nel momento stesso in cui proclamava la Repubblica una e indivisibile, riconosceva e promuoveva il ruolo delle autonomie locali. Sarebbe tuttavia occorso un quarto di secolo perché questa dichiarazione compisse il percorso da norma programmatica a norma efficace, almeno per quel che riguarda la più estesa, se non la più importante delle autonomie, quella regionale.

Per molti aspetti la nascita dell'ordinamento regionale è figlia dei cambiamenti politici e sociali di fine anni 60: la legge elettorale è del 17 febbraio 1968, ma occorrerà attendere il giugno del 1970 per avere le elezioni dei primi consigli regionali. L'equilibrio che nasceva aveva comunque un'impronta ancora fortemente unitaria e centralizzata, come si deduce non solo dal fatto che l'art. 116 della Costituzione recitava che: *“La Regione emana norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”*, ma anche dal fatto che le materie nelle quali poteva esplicarsi la potestà legislativa delle regioni erano piuttosto circoscritte, improntate cioè al principio che le materie di cui si occupano le regioni devono essere non soltanto quelle di specifico interesse regionale ma quelle in cui l'intervento regionale può essere effettivamente migliorativo, perché più specifico, rispetto alla legislazione nazionale senza tuttavia mettere in discussione il ruolo baricentrico della legislazione nazionale. Nella materia dell'istruzione, ad esempio, la competenza regionale riguardava soltanto l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica”.

L'equilibrio tracciato dalla Costituzione ha cominciato a vacillare negli anni novanta, in base a una serie complessa di fattori, da un lato l'affermarsi di una voglia crescente di riforme dell'assetto istituzionale (era la stagione dei referendum e delle nuove leggi elettorali), dall'altra dall'idea che fosse opportuno rafforzare la democrazia e la partecipazione dei cittadini e dei corpi intermedi attraverso un forte decentramento dei poteri (idea che si ricollega ed espande il tradizionale favore della sinistra italiana verso il regionalismo), ma anche per dare una risposta alle spinte federaliste o addirittura separatiste che salivano da alcune regioni del nord. Non bisogna poi dimenticare il rilievo che ebbe il processo di integrazione all'interno dell'Europa e l'affermazione nel trattato di Maastricht del principio di sussidiarietà, che suggeriva di far assumere ai governi locali un ruolo di responsabilità nel processo di sviluppo economico del Paese volto a garantire, attraverso le politiche di *governance*, l'esigenza delle società complesse di definire una sorta di “distribuzione del lavoro” efficiente e democratica fra le diverse istituzioni.

Tutte queste spinte, insieme ad altre che sarebbe troppo lungo ricordare, portarono in una prima fase, nella seconda metà degli anni novanta, a cercare di realizzare quello che venne allora definito federalismo amministrativo, o federalismo a costituzione invariata, che trovò il suo passaggio più importante nella legge n. 59 del 1997 (c.d. legge “Bassanini”), legge che rappresenta il più cospicuo trasferimento di funzioni amministrative statali al sistema delle autonomie quali enti erogatori di servizi pubblici. Questa riforma rispondeva all'esigenza modernizzante di avere l'assetto istituzionale più efficiente ed equo per organizzare e articolare le funzioni pubbliche nei diversi settori e garantire la migliore gestione dei servizi pubblici, la migliore garanzia dei diritti, la migliore gestione e distribuzione delle risorse, all'interno di una società fondata sul rispetto del principio di uguaglianza.

Tra l'ultimo scorcio degli anni novanta del secolo scorso e l'inizio degli anni duemila neppure questo apparve però sufficiente. Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 veniva approvata, per iniziativa del centro sinistra, la riforma del Titolo Quinto della Costituzione, che è appunto quella che regola tuttora l'assetto e i poteri delle autonomie locali. Come è noto questa riforma identifica tre ambiti della potestà legislativa, che è esercitata, secondo l'art. 117, dallo Stato e dalle Regioni. Il primo ambito è quello delle materie di esclusiva competenza statale, il secondo è quello della cosiddetta

legislazione concorrente, il terzo è quello delle materie non riservate alla competenza dello Stato e nelle quali la competenza è dunque regionale. Come è ben noto, la distinzione che abbiamo ricordato è stata tutt'altro che pacifica, avendo determinato, anche per una certa confusione soprattutto riguardante le materie di legislazione concorrente, numerose controversie tra stato e regioni davanti alla corte costituzionale.

L'art. 116 riguarda poi, nel primo e secondo comma, le cosiddette autonomie speciali, cioè le regioni che per ragioni storiche godono di condizioni particolari di autonomia, adottate con legge costituzionale. Al terzo comma, tuttavia, l'articolo 116 prevede la possibilità, per le regioni a statuto ordinario, di andare oltre la previsione dell'art. 117, chiedendo di vedersi attribuiti ulteriori spazi di potere sia sulle materie di legislazione concorrente che su alcune materie di competenza esclusiva dello stato, e precisamente l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali dell'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

### **Perché e come riprende la spinta autonomista**

La procedura dell'art. 116 comma 3 non è mai stata attivata fino al 2017. Ci si può chiedere perché ciò sia avvenuto, e la ragione più semplice, e più verosimile, è che la maggior parte delle regioni non ne sentisse bisogno, essendo già un compito complesso e difficile esercitare le competenze e i poteri a loro attribuiti fino a questo punto. Perché, dunque, tre regioni del Nord, tra le più ricche e sviluppate del paese, hanno chiesto, sul finire della scorsa Legislatura, di iniziare il percorso previsto dal comma 3 dell'articolo 116? Dare una risposta non è semplice. Per Veneto e Lombardia si tratta per la verità di un'ulteriore tappa nel percorso delle regioni che costituiscono il nerbo del federalismo più radicale. Bisogna ricordare infatti che già nel 1992 il Consiglio regionale del Veneto approvò una delibera legislativa avente per oggetto: "*Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle Regioni*", che fu tuttavia bloccata dalla Corte costituzionale, riprovandoci, ancora inutilmente, alla fine del secolo scorso.

Non si può escludere che alla base delle iniziative venete e lombarde vi sia stato il sogno, o il fantasma, del separatismo, ma più concretamente si può dire che oggi l'obiettivo è quello di avere poteri uguali o simili a quelli delle regioni a statuto speciale, anche a causa di una contiguità geografica che ha determinato diversi tentativi di fuga dei comuni collocati nelle zone di confine verso le regioni e le province a statuto speciale. Naturalmente la via maestra sarebbe quella di ottenere lo statuto speciale anche per il Veneto e la Lombardia, ma la procedura dell'art. 116 traccia un percorso assai più praticabile e meno accidentato di quello previsto da una riforma costituzionale. Bisogna poi aggiungere che la maggiore decisione con cui il tema è stato affrontato negli anni più recenti è da mettere in relazione anche, o forse soprattutto, con l'avvento della crisi economica, che ha ridotto sensibilmente i trasferimenti dello stato e sollecita quindi le regioni più forti a tenersi in casa, per dir così, il "tesoro" rappresentato dal prelievo fiscale che proviene dai propri territori.

Abbastanza simili sono probabilmente le ragioni che spiegano le ragioni per cui si è mossa l'Emilia Romagna. Qui non c'è la prossimità geografica con regioni a statuto speciale, ma vi è la volontà di consolidare le posizioni raggiunte in certe materie, come la sanità, l'istruzione, il lavoro, dove l'Emilia Romagna registra realizzazioni certamente d'avanguardia oltre all'idea, o forse l'illusione, di condizionare in certa misura il percorso delle altre due regioni moderandone i toni più radicali.

Quali che siano le motivazioni che hanno portato le tre regioni ad arrivare fin qui, il percorso è stato lineare. Veneto e Lombardia hanno convocato due referendum che si sono tenuti nel mese di ottobre del 2017, e che hanno visto una partecipazione elevata in Veneto, molto più bassa in Lombardia. Dopo i referendum la Regione Veneto ha subito approvato un disegno di legge nazionale per ottenere la competenza esclusiva in 23 materie, tutte quelle di competenza concorrente più 3 di competenza statale. Si tratta di un disegno di legge che prefigura, su alcuni aspetti, la creazione di un vero e proprio "stato veneto" nello Stato: basta leggere, nella relazione che accompagna il disegno di legge,

frasi come questa: *“Si richiede l’intera regionalizzazione di competenze decisive per lo sviluppo sociale come la sanità e l’istruzione, nonché l’intera regionalizzazione di tutte le competenze decisive per lo sviluppo economico, quali ad esempio la gestione dei fondi per le imprese e per lo sviluppo tecnologico, con un gamma di richieste che arriva fino a prefigurare la possibilità di istituire zone franche per il porto di Venezia. Si richiede, inoltre, la regionalizzazione di tutte le altre funzioni connesse allo sviluppo economico e sociale della Regione, secondo una gamma di richieste molto articolata, che varia dalla possibilità di manovrare maggiormente al ribasso i tributi regionali e locali a quella di normare le professioni turistiche o a quella di istituire un fondo regionale per la Cassa integrazione guadagni, e che spazia dalla possibilità di finanziare un Fondo regionale per il sostegno delle responsabilità familiari a quella di rafforzare i marchi di origine dei prodotti e le produzioni biologiche, ecc. ecc”*. Ma la relazione di accompagnamento prevede che la competenza regionale possa estendersi anche oltre, ad esempio *“nella materia immigrazione benché questa non sia - come la giustizia amministrativa - considerata nell’ambito del procedimento di differenziazione previsto dall’articolo 116, terzo comma, la Regione del Veneto ambisce a vedersi riconosciuto un ruolo maggiore nella determinazione dei flussi e dei controlli, dal momento che sostiene buona parte della spesa sociale legata alla presenza migratoria (es. sanità o alloggi)”*.

A questo bisogna aggiungere, naturalmente, che il disegno di legge prevede il trasferimento delle risorse relative alle nuove e vastissime competenze che si vorrebbero trasferire alla Regione. E che tali risorse, secondo il disegno di legge nient’altro che il trattenimento di quote di prelievo fiscale non più trasferito allo Stato, dovranno essere calcolate non più sulla base della spesa storica: *“dopo la fase di prima attuazione e in ogni caso entro un anno dall’approvazione dei decreti legislativi di cui all’art. 6, il criterio della spesa storica sarà progressivamente sostituito, nei successivi cinque anni, da quello dei fabbisogni standard, che dovranno essere determinati secondo modalità definite dalla Commissione paritetica di cui all’articolo 3, la quale potrà avvalersi anche di altri enti qualificati. La determinazione dei fabbisogni standard assume, anche in considerazione del principio costituzionale di eguaglianza, come termine di riferimento la popolazione residente, le caratteristiche territoriali e il gettito dei tributi maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali; e in ogni caso, le risorse assegnate alla Regione del Veneto, in relazione all’ampliamento dell’autonomia di cui alla presente legge, dovranno mantenere le stesse dinamiche positive del Prodotto Interno Lordo della Regione.”*

Il primo risultato delle iniziative regionali assunte dopo i referendum e, nel caso dell’Emilia Romagna, dopo semplici delibere della Giunta e del Consiglio regionale, sono state le intese raggiunte all’inizio dell’anno passato con il governo Gentiloni, intese che hanno avuto molti aspetti comuni, anche se si differenziano per altri aspetti in modo abbastanza significativo. L’intesa più “avanzata”, per dir così, è quella con la Regione Veneto, che mantiene dunque ruolo non solo di primogenitura, ma anche di battistrada: è ovvio che ciò che sarà concesso al Veneto non potrà poi essere negato alle altre regioni.

### **Un percorso di “trasparente opacità”**

Occorre ricordare che gli accordi del 2018 hanno natura dichiaratamente transitoria, in quanto firmati alla vigilia delle elezioni politiche del marzo e dunque, per la ristrettezza dei tempi, hanno una funzione per dir così di “segnaposto”. Se fossimo in una gara ciclistica, potremmo dire che si tratta di un “traguardo di tappa”, in un percorso che si desidera e si intende che sia molto più lungo. In quegli accordi si prevede dunque che il trasferimento dei poteri riguardi soltanto cinque materie, ma si prevede già che queste dovranno essere ampliate in un momento successivo, lasciando dunque aperta la strada ad altri e più avanzati sviluppi. Questi accordi sono tuttavia interessanti e significativi, più ancora che per le materie che si prevede siano “devolute” alla competenza regionale, per il percorso che viene tracciato per raggiungere il traguardo finale, e ciò è tanto più importante perché integra e completa le esili regole procedurali previste dall’art. 116 (cioè l’iniziativa della Regione, sentiti gli enti locali, e l’approvazione da parte delle camere a maggioranza assoluta dei componenti). In realtà,

la procedura che è stata tracciata già in questi accordi è in larga misura giocata in un rapporto tutto interno al negoziato tra il Governo e la Regione interessata, lasciando al “sovrano”, cioè al Parlamento, un ruolo tutt’affatto residuale, ma escludendo una reale trasparenza e il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali e sociali. Alla fine vi dovrà essere bensì la presentazione dell’intesa al Parlamento, che dovrà approvarla con maggioranza qualificata, ma è abbastanza evidente che, data la natura della proposta, il Parlamento avrà ben pochi margini per modificarla, ed è anzi molto probabile per non dire certo che sarà posta la questione di fiducia. Va detto insomma che in questa procedura, così come era già descritta nell’intesa veneta del 2018 e come poi è di fatto avvenuto, si è dipanata in una dimensione tutta “coperta” e tecnica o pseudo tecnica, mentre è evidente che su questioni di questa rilevanza, che mettono in discussione le fondamenta stesse della convivenza all’interno del nostro Stato, è assolutamente necessario che vi sia ben altra trasparenza e ben altra centralità del Parlamento. Si tratta di una tendenza - quella di nascondere scelte politiche sotto il velo di un’apparente dimensione tecnica - che peraltro è in crescita, e non da ora; si pensi ad esempio ai progetti in corso in materia di “semplificazione” amministrativa, che coinvolgono fortemente anche il settore dell’istruzione. A ciò mi sia consentito di aggiungere che, poiché questa natura “coperta” delle procedure era già del tutto programmata ed evidente fin dagli accordi del 2018 con il governo Gentiloni (si è trattato, se mi si passa l’ossimoro, di una “trasparente opacità”), si può dire che, accanto alla “colpa” di chi ha voluto e programmato questo percorso, vi è quantomeno un “concorso di colpa” di chi, a partire dal ceto cui appartengo, quello degli studiosi, ma non soltanto, è stato troppo a lungo distratto rispetto a ciò che stava maturando.

Come era prevedibile e già annunciato, le intese del 2018 sono state ampiamente superate da quelle in corso di stipulazione proprio in questi giorni e di cui ancora non conosciamo l’approdo definitivo, ma certamente le linee principali; ciò non tanto per la Regione Emilia, che sembra avere moderato le proprie richieste sia per quanto riguarda il numero delle materie che, soprattutto, per quanto riguarda i contenuti, ma riguarda in maniera assai pronunciata le intese con le regioni Veneto e Lombardia. Qui innanzitutto c’è un’appropriazione (come peraltro era anticipato nel disegno di legge della Regione Veneto) di tutte e 23 le materie di legislazione concorrente e di legislazione statale previste dall’art. 116, ma anche le procedure che dovranno seguire l’approvazione del disegno di legge sono tutte giocate in un rapporto separato e soltanto biunivoco tra il governo e le regioni devolutive, un rapporto che dovrà determinare l’entità delle risorse da attribuire alle regioni, l’entità dei beni e del personale trasferito, e perfino la soppressione o il taglio delle amministrazioni centrali a seguito delle competenze trasferite, che sarà attuata con un dpcm su proposta della commissione paritetica Stato Regioni, come se le amministrazioni centrali fossero “proprietà” del governo *pro tempore* e delle regioni che ottengono la devoluzione (!). L’intervento di soggetti esterni in questa delicatissima fase è limitato al parere della Conferenza Stato Regioni e delle Commissioni Parlamentari, che devono comunque pronunciarsi entro 30 giorni, altrimenti i decreti s’intenderanno comunque adottati. Tutta la partita, giocata fin qui in maniera poco trasparente, continuerà a dunque a procedere con le stesse modalità anche per i passaggi futuri, con una metodologia che contrasta con il bilanciamento dei poteri tra Parlamento, Governo e Regioni disegnato dalla parte seconda della Carta Costituzionale.

### **Autonomia differenziata e istruzione**

Se questi sono dunque i principali aspetti che riguardano in generale le procedure che dovrebbero condurre all’autonomia differenziata, si tratta poi di osservare, in concreto, quali sono le sue prospettive in relazione al tema specifico dell’istruzione, che è quello che ci interessa in questa sede.

Gli accordi stipulati nella scorsa legislatura erano, come abbiamo ricordato, accordi transitori e le materie in essi contenute erano trattate in maniera tale da non sconvolgere radicalmente l’assetto precedente dei poteri. Per quanto riguarda l’istruzione, le tre intese rivendicavano per le Regioni alcune competenze che esse in realtà già esercitavano in larga parte. La maggiore “novità”, per dir così, era rappresentata appunto dalla possibilità che la Regione attivasse, con fondi propri, ma di fatto sottratti alla comunità nazionale, l’integrazione dell’organico dell’autonomia prevista dal comma 68

della “Buona Scuola”, reclutandolo con modalità che non venivano indicate esplicitamente, e che dunque era lecito ritenere dovessero essere quelle previste per il personale statale, anche se in quegli accordi non era specificato con quale inquadramento e quale trattamento economico e normativo.

Ben altrimenti incisivi sono i contenuti delle intese di cui si parla oggi. Innanzitutto va detto che i percorsi delle tre regioni, che erano in larga misura convergenti nella scorsa legislatura, si sono decisamente divaricati anche a proposito dell’istruzione. L’Emilia Romagna sembra avere scelto un profilo più basso, con competenze più circoscritte anche in materia di istruzione, particolarmente focalizzate sull’istruzione tecnica e professionale, mentre Lombardia e Veneto si spostano su un terreno ben più vasto e radicale, che prefigura una situazione nella quale l’istruzione diventa davvero un “affare” quasi integralmente di competenza regionale. Non è un caso che tra le materie devolute vi sia non soltanto la *“istruzione salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche”* che rientra tra le materie a legislazione concorrente, ma anche le *“norme generali sull’istruzione”* che sono, come è noto, o per meglio dire tra poco: erano, di esclusiva competenza statale. Infatti, rientreranno tra le materie di competenza regionale temi come l’organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche specificandone le funzioni in relazione al contesto sociale ed economico della regione, il sistema di valutazione, salvo che per la valutazione degli apprendimenti, l’alternanza scuola lavoro, la formazione dei docenti e le risorse a ciò destinate, la definizione del fabbisogno di personale e la sua distribuzione tra le istituzioni scolastiche, la disciplina del rapporto di lavoro del personale, la disciplina degli organi collegiali della scuola, e molte altre competenze, che spostano a livello regionale gran parte delle materie oggi disciplinate a livello nazionale. Ciò naturalmente implicherà, come abbiamo già detto, secondo le proposte più recenti, una riduzione del personale dell’amministrazione centrale, da stabilirsi in un negoziato tra il governo e le regioni protagoniste della devoluzione.

Naturalmente una tale vastità di competenze, sia pure esercitate in alcuni casi, secondo quanto dice l’intesa, *“nel quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale”* (e si tratta di capire cosa significhi quella parola: concordato. Il sistema educativo è “stabilito” a livello nazionale. “Concordato” dunque tra chi? Forse tra il Governo e le Regioni devolutive?) configura un sistema di istruzione non soltanto dotato di risorse per alimentare alcune specifiche esigenze di efficienza del livello regionale, come pure potrebbe essere ragionevole, ma un vero e proprio sistema d’istruzione in buona parte separato da quello nazionale, e dunque bisognoso di ingenti risorse da trovare prevalentemente nel trattenimento nel territorio regionale di quote assai rilevanti dei tributi adesso dovuti allo Stato.

Ognuno dei temi della devoluzione meriterebbe un opportuno approfondimento, ma prima di passare all’analisi degli effetti che le intese potrebbero avere sul personale del comparto istruzione io credo che si debba introdurre un concetto molto importante in questa discussione, quello dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Tale concetto, di cui al 2 comma punto m dell’art. 117 cost., è chiaramente introdotto per contrastare la possibilità che i governi locali mettano a rischio i diritti civili e sociali che devono essere garantiti a ogni cittadino, prescindendo dai confini territoriali di riferimento. Quando si decentrano dallo Stato ai sistemi territoriali consistenti funzioni riguardanti il godimento di diritti civili e sociali, si avverte inevitabilmente la necessità di controbilanciare tali trasferimenti con strumenti che garantiscano l’eguaglianza sostanziale dei cittadini.

Vi sono infatti diritti di cittadinanza sociale, e l’istruzione è uno di questi, che non tollerano differenziazioni territoriali perché ciò farebbe venire meno un compito fondamentale dello Stato, e cioè quello di rendere possibile lo sviluppo della personalità di ognuno (art. 2 Cost.), e anche quello di rimuovere gli ostacoli che impediscono lo sviluppo di tale personalità attraverso la predisposizione di uguali condizioni di partenza e la realizzazione di obiettivi di uguaglianza sostanziale delle persone di cui all’art. 3 della Costituzione. Ora, il fatto è, come sappiamo, che i livelli essenziali delle prestazioni non sono stati definiti per quanto riguarda la fruizione di molti diritti, e in particolare per quelli concernenti l’istruzione. La domanda è dunque se si possa procedere al trasferimento di molte e fondamentali competenze, più meno vaste, squilibrando la disponibilità di risorse a vantaggio di alcune

regioni e penalizzando le altre, senza avere *prima* proceduto a definire i livelli essenziali delle prestazioni a livello nazionale, e non già regione per regione: ma la domanda ancora più essenziale è se sia lecito, costituzionalmente e logicamente, accettare che le prestazioni vengano ridefinite in proporzione al reddito e al Pil delle singole regioni in presenza di una situazione che è già notevolmente carente e squilibrata per quanto riguarda la fruizione dei diritti fondamentali in tutto il paese, che non sembra in grado di fornire un ottimo ed equilibrato livello d'istruzione a tutti i giovani e che già oggi presenta forti squilibri territoriali. Quali sono infatti i principali problemi che presenta il nostro sistema d'istruzione? Proviamo a ricordarne alcuni.

Il dato da cui partire è che l'Italia è tra i Paesi europei che spendono meno nel settore dell'istruzione. È quanto evidenziano i dati Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione europea, nell'ultimo rapporto sulle singole voci di spesa delle nazioni comunitarie, aggiornate al 2016. La percentuale di prodotto interno lordo che l'Italia destina all'istruzione è del 3,9%, un risultato che ci posiziona al terzultimo posto nell'area euro e al quintultimo nell'intera Ue, Regno Unito compreso. L'investimento così insufficiente contribuisce a spiegare le gravi carenze esistenti, a partire dalle strutture, con troppi edifici vecchi e poco dignitosi, ma in molti casi anche poco sicuri, e a questo proposito vi sono evidenti e forti disparità territoriali.

Da una recente indagine, si mostra un'Italia a tre velocità sugli adempimenti per la sicurezza strutturale delle scuole. Solo un quarto delle scuole ha l'agibilità/abitabilità, poco più della metà (53%) il collaudo, un terzo è in possesso della certificazione di prevenzione incendi, poco più (36%) di quella igienico-sanitaria. Anche se gli edifici costruiti prima del 1971 non avevano l'obbligo della certificazione di agibilità né del collaudo statico, certo è che anche per questi urge conoscere le loro condizioni strutturali.

In generale emergono notevoli disomogeneità tra le varie aree del Paese in merito a questi adempimenti: il Sud arranca, poiché solo il 17% delle scuole ha il certificato di prevenzione incendi, il 15% quella igienico-sanitaria, il 15% quello di agibilità, il 18% il collaudo statico; un po' meglio al Centro, dove il 19% ha il certificato di prevenzione incendi, il 18% quella igienico-sanitaria, il 22% quella di agibilità e il 21% il collaudo statico; decisamente più positivi i dati al Nord, con il 64% delle scuole in possesso del certificato di prevenzione incendi, il 67% quello di agibilità igienico-sanitario, il 63% ha l'agibilità e il 61% ha effettuato il collaudo statico.

Situazioni generalmente inadeguate e ancora una volta squilibrate vi sono poi per quanto riguarda le strumentazioni a disposizione delle scuole, a partire dalle più elementari, che rendono spesso necessario supplire con contributi delle famiglie. Inadeguate sono poi le risorse per garantire anche ai figli di famiglie disagiate di completare gli studi. Tutto questo contribuisce, tra l'altro, a determinare un tasso di abbandoni scolastici che sono, ancora una volta, superiori alle medie europee e sono squilibrati dal punto di vista territoriale, tra nord e sud. I dati del Miur mostrano che nella secondaria di primo grado la dispersione più alta si ha in Sicilia, in Calabria, in Campania e nel Lazio, mentre la percentuale più bassa si evidenzia in Emilia Romagna e nelle Marche. Nella scuola di secondo grado, tra le regioni con maggiore abbandono spiccano Sardegna, Campania e Sicilia, con punte rispettivamente del 5,5%, del 5,1% e del 5,0%, mentre le percentuali più basse si evidenziano in Umbria con un valore del 2,9% e in Veneto e Molise con valori del 3,1%. Ma la "dispersione" si può dire che cominci assai precocemente, e non è una dispersione scelta, ma obbligata dall'assenza di scuole per quanto riguarda l'istruzione pubblica pre-primaria. Quasi nove bambini su dieci (87%) non vanno all'asilo nido o non frequentano servizi per la prima infanzia. In Calabria e Campania solo l'1,2% e il 2,6% rispettivamente può accedere a questi servizi. Il miglior risultato si registra in Emilia Romagna, dove la copertura di servizi per la prima infanzia non supera, però, il 25,6%.

Passando all'Università, è noto da tempo che nel nostro Paese vi è un numero assolutamente inadeguato di laureati rispetto ai paesi dell'Unione, e il deficit è evidente soprattutto in alcune aree tecnico scientifiche, facendo sì che vi sia un numero inadeguato di diplomati e laureati di cui il paese avrebbe bisogno.

Per ultimo, e naturalmente non per importanza, vi sono retribuzioni troppo basse per i docenti e il personale amministrativo, inadeguate rispetto al loro ruolo sociale e alla preparazione e all'impegno necessari. A questo si aggiunga il dilagare di figure precarie, che non sono concentrate soltanto nella scuola, come tradizionalmente avviene, ma che dilagano ormai anche nell'università. E qui bisogna dire con chiarezza che l'assurda enfasi iperconcorrenziale che si è voluto instaurare tra gli atenei, e al loro interno tra dipartimenti e scuole, ha prodotto, tra gli altri effetti, quello di aumentare insensatamente l'offerta di corsi e insegnamenti, affidati sempre più spesso a figure superprecarie, retribuite in modo vergognoso e spesso senza preoccuparsi dei requisiti di qualità didattica e scientifica necessari per tenere quantomeno a galla il pericolante vascello dell'università italiana. Vale la pena, infine, di chiedersi quale sarà il destino dell'autonomia scolastica, che è una delle più importanti e maltrattate riforme istituzionali realizzate nel nostro paese dal dopoguerra ad oggi. Una riforma che meriterebbe di essere sostenuta e rivitalizzata, mentre tutti sappiamo che l'autonomia è stata, in questi anni, di fatto contrastata e repressa non solo dalla scarsità di risorse che sono state impiegate per sostenerla, ma anche dalle mille invasioni di campo della burocrazia centrale. Si può soltanto immaginare cosa potrà succedere quando alle invasioni della burocrazia centrale si sostituiranno, in parte, e in parte si sommeranno, quelle delle burocrazie regionali.

Insomma, le insufficienze ci sono già, nel nostro sistema d'istruzione, rispetto agli standard dei paesi europei, e penalizzano soprattutto il sud. E questo pone una serie di interrogativi a proposito della strada che si vuole percorrere con l'autonomia differenziata, interrogativi sui quali bisognerebbe riflettere prima di procedere. È ragionevole aggravare e approfondire i divari esistenti, e davvero si pensa che la chiusura nelle "piccole patrie" possa giovare al paese, e alle stesse regioni del nord, in un contesto nazionale e sovranazionale che è sempre più interconnesso?

Qualcuno sostiene che abbassando o addirittura annullando il trasferimento di risorse tra regioni ricche e regioni povere si costringerebbero queste ultime a un uso più efficiente delle proprie risorse. Ma non è piuttosto verosimile che la penuria di risorse accrescerebbe le già rilevanti disuguaglianze sociali all'interno del paese e nelle zone già più sfavorite, sfrangiandone ulteriormente il tessuto sociale e determinando conseguenze oggi perfino difficilmente prevedibili, se non quella di accrescere le tensioni e la paura del futuro? E tutto questo non configura forse un percorso che, ben lungi dal costruire, secondo il dettato costituzionale, un adeguato sistema di Livelli essenziali delle prestazioni (che dovrebbero appunto comprendere quantomeno scuole dignitose e sicure, misure per abbattere la dispersione scolastica, risorse adeguate per garantire a tutti il diritto allo studio, retribuzioni e carriere adeguate per il personale) va nella direzione esattamente opposta, vanificando quindi il disposto costituzionale?

### **La regionalizzazione del personale scolastico**

Resta poi da parlare dell'intenzione di regionalizzare il personale della scuola, un'intenzione che potrebbe determinare, dal punto di vista normativo e contrattuale, conseguenze anche molto rilevanti. Vorrei soffermarmi su due aspetti. Il primo, le conseguenze sul sistema contrattuale, il secondo su alcuni istituti del rapporto di lavoro del personale scolastico.

Naturalmente gli scenari che si aprono con le intese verranno ulteriormente precisandosi man mano che il processo devolutivo andrà avanti, ma diversi aspetti di fondo si vanno ormai chiarendo alla luce degli accordi che sembrano essere in via di compimento.

Vi saranno intanto effetti sul sistema contrattuale derivanti da una scelta politica che emerge con nettezza, che è quella di impadronirsi del sistema dell'istruzione non soltanto con un trasferimento di poteri, ma soprattutto attraverso il controllo regionale sui vertici del sistema. Le intese lombarda e veneta puntano infatti a spostare alle dipendenze della Regione il personale degli uffici regionale e territoriali, e i dirigenti scolastici, con l'obiettivo evidente di controllare gli indirizzi - e direttamente o indirettamente anche i contenuti - della formazione scolastica. Così il personale del vertice amministrativo diventerà personale regionale, e i dirigenti scolastici diventeranno anch'essi dipendenti

della Regione, con uno stato giuridico che non è puntualmente indicato negli accordi, anche se ad essi dovrebbe continuare ad applicarsi il contratto dell'area dirigenziale dell'istruzione.

Diverso sarà invece il destino del personale docente, educativo ed Ata. Il personale già nei ruoli continuerà a rimanere nei ruoli statali. Nei ruoli regionali sarà invece inserito il personale assunto successivamente all'approvazione della devoluzione, insieme a coloro che vorranno trasferirvisi. A tutti costoro continuerà ad applicarsi il contratto nazionale della scuola, ma soltanto per le parti attinenti alla parte nazionale, mentre la parte riguardante la contrattazione integrativa sarà disciplinata da contratti integrativi regionali. Tutto questo introdurrebbe alcune modifiche di grande importanza nel sistema contrattuale, sulle quali è possibile avanzare alcune ipotesi.

Innanzitutto, se si realizzasse questo progetto, il contratto nazionale rimarrebbe per tutti i lavoratori del contratto scuola come disciplina economica e normativa, ma poi le regioni "autonome" integrerebbero la base nazionale con contenuti e risorse proprie: vi sarebbe insomma un contratto nazionale che mentre per il personale delle regioni non devolutive avrebbe una contrattazione integrativa gestita come accade oggi dalle propaggini territoriali del ministero e dalle singole istituzioni scolastiche, basata quindi sulle risorse messe a disposizione del contratto dalla legge finanziaria, per le regioni "autonome" vedrebbe una contrattazione integrativa gestita dalle Regioni stesse, con risorse che, essendo trattenute sulla fiscalità in precedenza dovuta allo Stato, sarebbero quasi sicuramente superiori, e di fatto sottratte al personale delle altre regioni. A ciò bisogna aggiungere che gli accordi del lombardo veneto parlano di *"istituti e materie del rapporto di lavoro non riservati dalla legge vigente alla normativa statale in materia di pubblico impiego e alla contrattazione nazionale del comparto istruzione e ricerca"* che sarebbero disciplinati da contratti integrativi regionali. Si tratta di una clausola piuttosto generica, forse volutamente, che fa riferimento al Testo Unico del pubblico impiego (d.lgs.165 del 2001) e al Contratto Nazionale del comparto istruzione. In base agli accordi continuerebbero insomma ad applicarsi ai dipendenti delle scuole, sia quelli che transiterebbero nei ruoli regionali che quelli che rimarrebbero nei ruoli statali, le norme del Testo Unico sul pubblico impiego, che peraltro si applicano ovviamente anche ai dipendenti regionali, mentre per quanto riguarda il contratto si direbbe che si voglia affidare alla contrattazione regionale tutto quanto è oggi regolato dalle varie forme di contrattazione integrativa, da quella integrativa nazionale, a quella regionale a quella d'istituto. Non è infatti verosimile ritenere che il riferimento a "contratti integrativi regionali" si riferisca soltanto al trasferimento alla nuova contrattazione regionale delle materie attualmente regolate dalla contrattazione presso gli uffici scolastici regionali, perché si tratta di materie abbastanza limitate e che non hanno contenuti economici, mentre è evidente l'intenzione delle Regioni di avere un ruolo ben più incisivo nella regolamentazione della disciplina del personale, a partire dalla materia salariale. Una volta che la competenza del contratto nazionale venisse limitata alle materie che non vengono regolate dalla contrattazione integrativa, è evidente che l'invasione della contrattazione regionale, e probabilmente anche della stessa legislazione regionale, potrebbe espandersi su una quantità molto ampia di argomenti, dalla mobilità, alla formazione, alla retribuzione accessoria, al tempo di lavoro, anche svuotando o condizionando pesantemente la contrattazione d'istituto e attraverso questo la stessa autonomia scolastica.

Naturalmente ci si deve chiedere chi sarebbe a gestire questa contrattazione regionale. Occorre ricordare che il d.lgs. 165/2001 regola in maniera dettagliata soltanto le procedure e le regole sulla rappresentatività sindacale a livello di contrattazione nazionale di comparto, mentre rinvia alla contrattazione le procedure della contrattazione integrativa. Certamente sarebbero le autorità politiche regionali, visto che la struttura del vertice amministrativo della scuola passerebbe direttamente alle dipendenze della Regione, restituendo così di fatto al datore di lavoro politico il diretto protagonismo al tavolo delle trattative, con tutte le conseguenze e i rischi del caso. Ci si può chiedere infine, se a contrattare dalla parte del sindacato sarebbero ancora le organizzazioni rappresentative e firmatarie del contratto a livello nazionale, oppure e a trattare sarebbero soggetti "rappresentativi", o battezzati come tali, magari a livello regionale.

In tutto questo vi possono essere, come si vede, spazi ampi per creare qualche mostriciattolo a livello giuridico, ma soprattutto quella che, almeno ad avviso di chi vi parla, è una vera mostruosità economica e sociale. La diversificazione dei salari e delle condizioni di lavoro significherebbe avere retribuzioni e condizioni di lavoro diverse e più favorevoli nelle regioni più ricche, ripetendo quindi di fatto un'esperienza che si concluse negli anni '60, quella delle zone salariali, e non sarà inutile ricordare che quando c'erano le zone salariali c'erano anche retribuzioni diverse in base al genere e all'età del lavoratore. C'è poco da fare: le retribuzioni diverse sancirebbero nel nostro Paese professori e scuole di "serie a" e professori e scuole di "serie b" senza che questo corrisponda a nessuna reale diversificazione della professionalità, dell'impegno, dei contenuti della prestazione lavorativa, essendo legato soltanto al fatto di lavorare in una regione più o meno ricca.

Comunque sia, l'avvento di una contrattazione regionale avrebbe come sicuro effetto quello di indebolire il ruolo del contratto nazionale, che nelle regioni "devolutive" verrebbe ridotto a poco più che una traccia essenziale sulla quale si andrebbe ad innestare una contrattazione regionale con molte risorse e molte competenze, mentre la contrattazione nazionale vedrebbe amputate le proprie prerogative su una parte molto rilevante del personale.

### **Sotto attacco il contratto nazionale**

Appare evidente, però, che se la strada imboccata fosse davvero quella descritta, le cose potrebbero non fermarsi qui, perché se altre regioni seguissero (e sappiamo che altre hanno già l'intenzione di farlo) l'esempio delle tre regioni iniziali, questo finirebbe per produrre il ridimensionamento o addirittura l'implosione del contratto nazionale di lavoro. Questa può apparire un'ipotesi lontana, eppure io credo che questo sia un rischio al quale sarà bene dedicare molta attenzione, un versante da presidiare per il sindacato, e ciò per alcune ragioni che vorrei brevemente illustrare.

Bisogna ricordare due cose. La prima è che la dimensione bipolare del sistema contrattuale è stata costruita in Italia con gradualità e fatica. Basta andare a rileggere qualche contratto (allora soltanto dei settori privati) degli anni cinquanta, e anche, in parte degli anni sessanta, per vedere come le materie contenute nei contratti di lavoro fossero poche ed essenziali, come il contratto nazionale fornisse un'ancora esile tutela dei diritti essenziali del lavoro, e la contrattazione di secondo livello fosse sporadica o addirittura inesistente. È solo a partire dagli anni settanta che la contrattazione collettiva, e in particolare il contratto nazionale, si è irrobustita fino a diventare, in molti casi, il presidio che almeno in parte riequilibra i rapporti di forza tra datori di lavoro e lavoratori. Ma proprio per questo non si può dimenticare che il ruolo del contratto non è affatto dato una volta per tutte, essendo sottoposto all'andamento variabile dei rapporti tra le parti, e alle insidie che emergono quando tali rapporti diventano particolarmente squilibrati. Non è un caso, infatti, che negli anni a noi più vicini sia stato soprattutto il ruolo del contratto nazionale ad essere messo in discussione, sia nel settore privato che nel settore pubblico, sia pure con strumenti ed obiettivi in parte diversificati.

Nel settore pubblico l'attacco al contratto nazionale non è avvenuto neppure apparentemente con l'alibi di trasferirne le competenze verso la contrattazione di secondo livello, che si è anzi cercato in tutti i modi di circoscrivere e depotenziare negli interventi legislativi più recenti, ma con lo scopo assolutamente trasparente di ridimensionare *tout court* la dimensione contrattuale e consensuale, per incrementare invece gli spazi di decisione unilaterale dell'Amministrazione.

Naturalmente questo obiettivo è stato perseguito in vari modi. Innanzitutto, ovviamente, con l'abolizione di fatto della contrattazione nazionale durata dieci anni e riaperta non soltanto grazie alla tenacia dei sindacati pubblici, ma anche all'intervento di un soggetto terzo come la Corte Costituzionale. E non bisogna dimenticare i molti ostacoli messi prima dalla riforma Brunetta e in parte conservati dalla riforma Madia al percorso contrattuale. Forse non tutti ricordano, ad esempio, che nella riforma del 2009 è stata introdotto un istituto che pende come una spada di Damocle sulle trattative nazionali, l'articolo 47 bis, in base al quale dopo 60 giorni dall'approvazione della legge finanziaria il Governo

e i Comitati di Settore possono erogare unilateralmente gli aumenti da essi decisi, mettendo di fatto in *stand by* per un tempo indefinito il procedere delle trattative.

Ovviamente tutti questi tentativi di ridimensionare la dimensione nazionale della contrattazione hanno trovato l'opposizione dei sindacati, e sono dunque riusciti solo in parte nel loro intento. Va detto anzi, per la verità, che negli ultimi rinnovi contrattuali del settore pubblico i sindacati sono riusciti ad andare in controtendenza e a riprendersi buona parte del terreno che la legge aveva strappato alla contrattazione collettiva dopo la riforma Brunetta, la legge 107 del 2015 e il blocco decennale della contrattazione.

Proprio per questo, tuttavia, l'avvento dell'autonomia differenziata potrebbe essere l'occasione per dare un colpo al contratto nazionale, in prima battuta a quelli del settore pubblico ma in prospettiva anche gli altri, se prevalessero gli umori che da tempo percorrono, ad esempio, il comparto della sanità. In quel settore molte regioni, e non solo Lombardia e Veneto, hanno più volte dimostrato di sopportare con evidente fastidio la presenza del contratto nazionale e dei connessi meccanismi di validazione della rappresentatività, a partire dal fatto che l'attuale sistema impedisce il diretto protagonismo degli attori politici al tavolo delle trattative, con le inevitabili ricadute particolaristico-clientelari, e che il sistema di rappresentatività sindacale a livello nazionale impedisce ai datori di lavoro di scegliersi in autonomia gli interlocutori sindacali di volta in volta preferiti.

### **Effetti sullo stato giuridico**

Quali effetti potrebbe determinare la regionalizzazione del personale sullo stato giuridico? È difficile enumerarli per così dire al buio, senza cioè sapere esattamente che cosa prevederanno non solo le leggi che dovranno essere approvate dal Parlamento, ma gli orientamenti applicativi delle Regioni. Una delle conseguenze perniciose del metodo oscuro con cui si è proceduto finora da parte del Governo e delle Regioni interessate è anche quella di alimentare un dibattito che lascia spazio a allarmi, o sottovalutazioni, che non si basano su documenti certi ma soltanto su ipotesi transitorie. Si possono tuttavia fare alcune considerazioni basate sulle bozze finora disponibili, o meglio indicare alcuni argomenti sui quali sarà comunque necessario porre molta attenzione.

Appare innanzitutto evidente che se vi è un modo per farsi una scuola improntata agli indirizzi regionali esso è, da un lato, quello di orientare i programmi e i contenuti, ma è insieme - e forse soprattutto - quello di avere un personale pronto e coerente con gli indirizzi regionali. Il problema riguarda innanzitutto i dirigenti scolastici, destinati a diventare dipendenti della Regione. Sarà dunque la Regione ad attribuire loro gli incarichi, e quindi ad indicare obiettivi e contenuti della loro attività cui saranno ovviamente collegati la valutazione e la composizione della parte accessoria della retribuzione. Si tratta di capire come tutto questo possa conciliarsi con l'asserito mantenimento dell'applicazione del loro contratto nazionale, visto che esso prevede che alcune materie che riguardano aspetti retributivi molto importanti e collegati alla valutazione e alla prestazione siano oggi definiti in sede di contrattazione integrativa nazionale presso il MIUR, mentre con la regionalizzazione potrebbero invece diventare oggetto di contrattazione regionale, o addirittura di disposizioni unilaterali a livello regionale. Il tema, come si può ben capire, è d'importanza cruciale, perché proprio il controllo del rapporto di lavoro della dirigenza può essere uno dei punti d'attacco strategici per piegare la scuola a obiettivi difficilmente compatibili con l'esistenza di un sistema nazionale di istruzione, come previsto dall'art. 33 della costituzione. Per contrastare questa tendenza sarà dunque necessario riconfermare che la norma-base per quanto riguarda il loro rapporto di lavoro è e continua ad essere l'articolo 25 del d.lgs. 165 del 2001 e allo stesso modo bisognerà riaffermare con forza la dimensione nazionale della disciplina della valutazione. Va detto peraltro che le intese in corso prevedono anche la riforma degli organi collegiali, e questo potrà modificare in un senso o in un altro i poteri della dirigenza, a seconda di come si deciderà di costruire il modello di *governance* delle istituzioni scolastiche.

Un discorso analogo va fatto per quanto riguarda alcuni istituti di fondamentale importanza per quanto riguarda il personale non dirigente. È abbastanza evidente che l'obiettivo che le Regioni "devolutive" si propongono di raggiungere è quello di crearsi un proprio "corpo" docente, coerente con gli obiettivi formativi che le Regioni stesse vogliono raggiungere. Naturalmente, tale obiettivo sarà perseguito da un lato attraverso il reclutamento di personale nuovo da inquadrare nei ruoli regionali, dall'altro dalla forza attrattiva che salari più alti avranno sicuramente sul personale già nei ruoli, e il cui accesso ai nuovi ruoli potrebbe essere selezionato in base all'adesione alle ideologie e agli obiettivi indicati dalla Regione. Non è da escludere ovviamente, anzi è molto probabile, che questo implichi prima o poi l'intenzione di introdurre una disciplina regionale per materie cruciali come il reclutamento e la disciplina, per esempio modificando il numero e i contenuti dei crediti formativi che sono ritenuti necessari per partecipare ai concorsi, magari privilegiando i contenuti e i raggruppamenti disciplinari esistenti nelle università che si trovano nel territorio, oppure la composizione delle commissioni e le modalità delle prove d'esame, e di conseguenza anche i contenuti e le metodologie della formazione iniziale. Naturalmente questo finirebbe per creare immediatamente delle barriere territoriali alla mobilità, professionale e territoriale con il resto d'Italia. Quello dell'omogeneità della normativa del reclutamento, della disciplina, delle supplenze, dovrà essere dunque, a mio parere, un altro importante tema da salvaguardare e a cui prestare grande attenzione di fronte a un'eventuale regionalizzazione, anche perché si tratta di materie strettamente connesse con un altro diritto costituzionale, quello della libertà d'insegnamento. A rassicurare, almeno un poco, su questo, va detto peraltro che si tratta di materie regolate da leggi nazionali, a partire dal Testo Unico del 1994, e che dunque dovrebbero essere interdette a interventi regionali; a ciò si aggiunga che vi sono orientamenti della Corte Costituzionale che aiutano ad affermare la dimensione nazionale, ad esempio, del sistema di reclutamento dei docenti.

Un discorso solo in parte analogo va fatto per quel che riguarda la mobilità, territoriale e professionale, che è attualmente regolata da contratti integrativi stipulati a livello nazionale. È evidente che se tutte le materie oggetto di contrattazione integrativa passeranno nelle competenze regionali c'è da aspettarsi l'avvento di una disciplina piuttosto restrittiva per quanto riguarda la mobilità territoriale, allo scopo di crearsi un "corpo" di docenti e di personale amministrativo non solo stabile, ma che corrisponda fedelmente agli indirizzi delle singole regioni. Qui una possibile linea di difesa potrebbe derivare dal fatto che la materia della mobilità è regolata dalla legge nazionale (cioè d.lgs. 297 del 1994) per quanto riguarda i principi generali, e che il ruolo della contrattazione nazionale integrativa per quanto riguarda la disciplina di diversi aspetti della mobilità deriva appunto dall'art 470 della norma stessa, cioè da una norma di legge nazionale.

Dove invece già si prepara la sottrazione di una materia oggi regolata dalla contrattazione integrativa nazionale è in materia di formazione, poiché le regioni si propongono di disciplinare la formazione dei docenti e la destinazione delle relative risorse, che sono oggi, come è noto, materie di contrattazione e di confronto in tutti e tre i livelli delle relazioni sindacali del comparto. Le Regioni, inoltre, potranno avere di sicuro ampi spazi in cui sbizzarrirsi relativamente alle materie che sono attualmente oggetto di contrattazione integrativa, regionale o soprattutto d'istituto

È facile prevedere che il campo d'elezione delle iniziative regionali sarà naturalmente il salario e, esclusa la quota dovuta alla parte nazionale, le Regioni vorranno agire ovviamente sulla retribuzione accessoria. Se ci si vuole impadronire della scuola, dopo aver conseguito il controllo dei vertici, regionalizzandoli, è evidente che si dovrà procedere creando un efficace sistema di premi e di sanzioni per i sottoposti, usando prima di tutto la leva salariale, affidandone l'utilizzo a una dirigenza a sua volta addomesticata attraverso il controllo sugli incarichi e la valutazione e con un efficace sistema di incentivi. È questo, del resto, un disegno per certi aspetti analogo a quello avvenuto con le recenti vicende della legge 107, con il *bonus* assegnato dal dirigente scolastico in base a criteri come minimo discutibili, e la dirigenza anch'essa sottoposta a criteri valutativi che si possono definire improbabili solo facendo uso di un certo *understatement*. Il recente contratto era riuscito a ridimensionare l'arbitrarietà del *bonus* sottoponendo i criteri con cui viene assegnato alla contrattazione d'istituto. Non è

difficile immaginare che la regionalizzazione proverà probabilmente a riportare indietro le lancette dell'orologio. E' prevedibile infatti che a livello regionale si aumenteranno le risorse attraverso cui incrementare selettivamente le retribuzioni del personale in base a criteri che saranno decisi a livello regionale e che sperabilmente andranno a premiare l'operosità e la professionalità di docenti e Ata correttamente misurata e valutata e sperabilmente non saranno invece utilizzati per determinare uno scambio di fatto tra aumento selettivo dei salari e interventi sulle metodologie e i contenuti dell'insegnamento, in una parola più soldi e meno libertà d'insegnamento. Non è escluso peraltro che l'aumento delle retribuzioni possa comportare anche un aumento del debito orario, riaprendo così la ormai stanca e stancante diatriba sull'impegno orario degli insegnanti, riproponendo magari i luoghi comuni sul nord lavoratore e il sud fannullone. A tale proposito credo che si possa dire con certezza che l'orario e l'impegno di lavoro sono già notevolmente aumentati di fatto per tutto il personale, dai dirigenti ai docenti agli Ata, su tutto il territorio nazionale, a seguito dei compiti che sono stati attribuiti o "scaricati" sul personale, ma anche della riduzione degli organici che ha colpito tutto il sistema e delle nuove sfide che i cambiamenti sociali hanno determinato nella scuola italiana. Ciò significa, da un lato, che se un riconoscimento salariale, e non solo, dovesse esservi per l'aumentato impegno lavorativo, questo dovrebbe riguardare tutto il personale in relazione ai nuovi impegni; dall'altro, che se una differenziazione dovesse essere introdotta essa dovrebbe semmai riguardare prima di tutto i docenti e il personale che opera nelle cosiddette "zone a rischio", che sono collocate, come è noto, sia al nord che al sud. La materia dell'impegno lavorativo del personale deve insomma continuare ad essere regolata a livello nazionale, con uno sguardo ampio e generale, e non sminuzzata in una dimensione regionale che, anche in quest'ambito, non ha alcun significato. Il fatto è che, nella scuola come in tanti altri settori cruciali, il problema, per usare una frase un po' datata ma ancora valida, è "ragionare globalmente per agire localmente": ecco un metodo su cui sarebbe interessante confrontarsi con i sostenitori del regionalismo differenziato.

### **Chi ci guadagna e chi ci perde**

Comunque vadano le cose – e tutti naturalmente confidiamo che le maggiori risorse siano utilizzate nella maniera più propria e corretta possibile - resta comunque il fatto che i maggiori salari che probabilmente saranno erogati in alcune regioni approfondiranno le differenze territoriali e andranno a discapito di altri lavoratori, contrastando l'art. 36 della Costituzione, il quale prevede che la retribuzione debba essere proporzionata alla "*quantità e qualità*" del lavoro, e non certo alla sua collocazione territoriale. A giustificazione di ciò si sostiene che le differenziazioni salariali che si verificheranno tra le regioni sarebbero giustificate dal costo della vita più alto al nord rispetto al sud. Si tratta però di una argomentazione fuorviante, in primo luogo perché anche tra zone diverse del nord e zone diverse del sud il costo della vita cambia in modo significativo, e poi perché è dimostrabile che spesso al minor costo della vita corrisponde anche una minor diffusione e spesso una qualità inferiore dei "beni comuni" disponibili, che devono quindi essere acquistati sul mercato, o addirittura cercati altrove. È evidente, ad esempio, che se la scuola nelle regioni del sud dovesse ulteriormente impoverirsi per la riduzione relativa delle risorse disponibili, le famiglie potrebbero essere indotte a rivolgersi a istituti privati o mandare i figli a studiare al nord, come in parte già avviene per gli studi universitari. In realtà, il tema non può essere quello di aggirare la questione salariale nella scuola risolvendolo in parte solo in alcune zone del paese a discapito di tutte le altre. Un'altra motivazione che circola, quella secondo cui al nord occorrerebbe aumentare i salari degli insegnanti per indurre le migliori menti dei giovani nordisti a dedicarsi all'insegnamento e non a prestigiose e iper-retribuite occupazioni nel mitico "privato", dimostra in chi le propone una certa ignoranza delle dinamiche reali del mercato del lavoro che, al nord come al sud, è fatto ormai per migliaia di giovani di lavori precari e mal pagati, rispetto ai quali il lavoro nella pubblica amministrazione è un obiettivo quasi irraggiungibile. La retribuzione degli insegnanti deve diventare attraente per tutte le intelligenze migliori in tutto il Paese, e anzi deve diventarlo in particolare nelle regioni in cui maggiori sono i problemi sociali e ambientali e di conseguenza maggiori devono essere la qualità e l'impegno.

Sono queste soltanto alcune delle considerazioni possibili, in una vicenda che non si è conclusa e che anzi per molti aspetti può considerarsi soltanto agli inizi. La bulimia appropriativa di alcuni governi regionali potrà riservarci ancora sorprese. Tuttavia i passaggi prima dell'attuazione delle intese sono ancora diversi, e il risveglio di attenzione, per quanto tardivo, induce a pensare che vi sia ancora spazio per intervenire, sia sul Governo che attraverso un dibattito parlamentare, quantomeno sugli aspetti in cui le intese *in itinere* contrastano evidentemente con diritti costituzionalmente garantiti. L'importante è che il confronto e la battaglia delle idee avvenga alla luce del sole e sulla base dei fatti e non delle ideologie e, per quel che mi riguarda, l'auspicio è che si allarghi sempre più la schiera di coloro che si schierano a difesa delle basi dell'unità nazionale e dei principi contenuti nella nostra Costituzione.

\* già docente di diritto del lavoro e delle relazioni industriali all'Università di Bologna

## **DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE CISL SCUOLA**

*L'Assemblea Nazionale della CISL Scuola, riunita a Roma (Auditorium di via Rieti) il 20 febbraio 2019, alla luce degli interventi che hanno caratterizzato la sessione di approfondimento sui temi dell'autonomia differenziata in materia di istruzione, condivide e fa proprie le valutazioni e le prese di posizione assunte in più occasioni dalla segretaria generale Maddalena Gissi, evidenziandone la piena corrispondenza con quelle contenute nella piattaforma confederale unitaria e pienamente confermate dal segretario generale aggiunto Luigi Sbarra nel suo intervento al convegno del 19 febbraio u.s. sulla prima scuola.*

*L'Assemblea Nazionale, considerata la funzione essenziale che il sistema di istruzione assolve nel definire e rafforzare l'identità culturale del paese, agendo come fattore di coesione della comunità nazionale attraverso la garanzia di pari opportunità di accesso a un'offerta formativa di qualità in tutte le realtà territoriali, contribuendo così in modo decisivo alla rimozione delle disuguaglianze che l'art. 3 della Costituzione assegna come preciso compito alla Repubblica, esprime forte preoccupazione e dissenso rispetto a ipotesi di trasferimento di competenze che possano minare l'indispensabile unitarietà del sistema scolastico.*

*La dimensione nazionale del sistema di istruzione, coniugata con l'autonomia delle istituzioni scolastiche – richiamate dall'art. 117 della Costituzione – definisce già un efficace equilibrio tra le esigenze di unitarietà legate alle ragioni sopra richiamate e l'altrettanto doverosa attenzione alle specificità di ogni contesto locale.*

*L'Assemblea Nazionale ritiene che l'affidamento a singole Regioni di ulteriori competenze oltre a quelle già rilevanti di cui già oggi dispongono, in assenza della definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) rappresenta un progetto di evidente pericolosità, destinato ad accentuare disuguaglianze e squilibri che purtroppo già esistono e andrebbero per questo aggrediti e ridotti con più decisione, proprio facendo leva, fra l'altro, su un sistema di istruzione unitario e nazionale, pensato e voluto dai padri costituenti come fattore fondamentale di unità culturale e di uguaglianza fra i cittadini e che con le intese ipotizzate sull'autonomia differenziata si finirebbe per manomettere e smantellare.*

*È di tutta evidenza come rispetto a un simile progetto siano interessate tutte le Regioni, non solo quelle che rivendicano più autonomia. Ma l'interesse in gioco è dell'intero Paese, in realtà tenuto finora ai margini di una discussione che non ha visto peraltro coinvolto ad oggi nemmeno lo stesso Parlamento. Per quanto riguarda in particolare la materia istruzione, non vi è stato alcun momento di confronto in cui sia stato coinvolto il mondo della scuola, né direttamente, né attraverso le sue rappresentanze sindacali e professionali.*

*Accanto al dissenso su rilevanti aspetti di merito, l'Assemblea Nazionale esprime la convinzione che le ipotesi prefigurate nelle bozze di intesa per l'attribuzione di maggiori poteri alle Regioni vadano ben oltre quanto consentito, relativamente alla materia istruzione, dall'art. 116 della Costituzione.*

*L'Assemblea Nazionale considera indispensabile che all'unitarietà del sistema faccia riscontro l'unicità contrattuale attraverso il CCNL e la conseguente forza nel valore della rappresentatività. Flessibilità e prossimità decisionale sono già oggi riconosciuti e garantiti alla contrattazione decentrata a livello regionale e di singola istituzione scolastica.*

*L'Assemblea Nazionale assume a fa propri i contenuti dell'appello **“Contro la regionalizzazione del sistema di istruzione”** che la CISL Scuola ha sottoscritto insieme a molte altre organizzazioni sindacali e ad importanti espressioni dell'associazionismo professionale e culturale.*

*Invita l'Organizzazione a tutti i livelli ad esprimere il massimo impegno perché le ragioni richiamate nel documento siano diffuse e discusse in modo capillare, a partire dai luoghi di lavoro, promuovendo su di esso la più ampia, convinta e attiva adesione.*

*Dà mandato alla segreteria nazionale perché assuma ogni iniziativa necessaria per contrastare un progetto di pericolosa dévolutio in materia di istruzione, sia rivendicando l'avvio di una indispensabile fase di dibattito prima della sottoscrizione di intese che non possono rimanere circoscritte al Governo e alle regioni richiedenti, sia prendendo in attenta considerazione anche le azioni da condurre in sede legale per impugnare i provvedimenti eventualmente assunti in esito alla procedura in atto, qualora il Governo decidesse di portarla a conclusione.*

Roma, 20 febbraio 2019

APPROVATO ALL'UNANIMITÀ





**CISL**  
**SCUOLA**

