

Federalismo e Istruzione

*pubblicato su "Scuola Snals"
n. 12 del 16.01.03*

Parte prima

Modifiche costituzionali, federalismo e riforma del sistema educativo

- di Paola Gallegati -

Parte seconda

Federalismo e devoluzione nell'istruzione in Europa

- di Lucia Orlando -

Sommario

Parte prima

1. Le modifiche al titolo V, parte seconda, della Costituzione (Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3)
 - 1.1. La ratio della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3
 - 1.2. Le direttrici fondamentali della legge (1. Pari dignità costituzionale, 2. Diversa articolazione delle funzioni, 3. Regionalismo differenziato, 4. Nuovi principi finanziari)
 - 1.3. Soggetti costitutivi della Repubblica (Art. 114)
 - 1.4. La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in materia di istruzione e formazione (Art. 117)
 - 1.5. Autonomia differenziata (Art. 116)
 - 1.6. La potestà regolamentare (Art. 117)
 - 1.7. L'attività amministrativa (Art. 118)
 - 1.8. Autonomia finanziaria (Art. 119)
2. L'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Disegno di Legge "La Loggia" per l'attuazione del federalismo)
 - 2.1. Determinazione dei principi fondamentali
 - 2.2. Attribuzione delle funzioni amministrative
3. Norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (Disegno di Legge di Delega al Governo)
 - 3.1. Norme generali e principi fondamentali

- 3.2. Diritto all'istruzione e alla formazione, piani di studio, autonomia delle istituzioni scolastiche, intese interistituzionali
- 3.3. La questione dei livelli essenziali delle prestazioni
- 4. Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione (Disegno di Legge Costituzionale di Devolution)
 - 4.1. Le materie di competenza esclusiva delle Regioni
 - 4.2. L'istruzione e la formazione nella devoluzione

Parte seconda

- ✓ Introduzione
- ✓ Francia: primi passi verso la decentralizzazione
- ✓ Germania: La cooperazione tra i laender
- ✓ Regno Unito: devoluzione sotto il controllo del centro
- ✓ Spagna: autonomia per valorizzare le identità locali

PARTE PRIMA

MODIFICHE COSTITUZIONALI, FEDERALISMO E RIFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO

1. LE MODIFICHE AL TITOLO V, PARTE SECONDA, DELLA COSTITUZIONE

(Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3)

1.1. La ratio della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

La legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, approvata dal Parlamento in via definitiva l'8 marzo 2001 e promulgata dopo il referendum confermativo del 7 ottobre 2001, introduce profondi cambiamenti e presenta contenuti innovativi sulla forma dello Stato, sull'assetto del Governo territoriale, sui rapporti tra Stato e Regioni, tra Regioni ed enti locali e sulla stessa configurazione delle autonomie regionali e locali.

La riforma del titolo V della Costituzione è un tema centrale nel dibattito politico.

L'esame dell'esatta portata dei nuovi assetti istituzionali e degli impatti derivanti dall'attuazione del nuovo titolo V è senz'altro difficile, perché la riforma costituzionale ha posto una serie di questioni interpretative complesse e di non facile soluzione.

Alcune questioni hanno una rilevante ricaduta sia sul governo e sull'organizzazione generale del sistema educativo di istruzione e formazione sia sulle proposte di riforma degli ordinamenti scolastici attualmente all'esame del Parlamento.

Tra le principali ragioni che sono alla base della riforma costituzionale si sottolineano le seguenti:

- avvicinare i cittadini, gli organismi sociali e le imprese alle sedi di elaborazione delle politiche pubbliche;
- adeguare l'ambito delle competenze regionali, completando il processo avviato con la legge n. 59 del 1997, la quale non solo ha aumentato le competenze regionali, ma ha anche invertito la relazione tra legislazione ed amministrazione, ponendo il principio che l'amministrazione spetta di norma alle Regioni (e ai poteri locali) anche nelle materie di competenza legislativa statale, salvo espressa attribuzione legislativa allo Stato;
- adeguare i principi costituzionali in materia di finanza regionale secondo l'orientamento per cui ciascuna regione di regola provvede, nelle materie attribuite, con i mezzi finanziari rappresentati dalle risorse ricavate dall'imposizione tributaria.

1.2. Le direttrici fondamentali della legge 3/2001

Il disegno riformatore si sviluppa lungo alcune direttrici fondamentali: *1. Pari dignità dei Soggetti costitutivi la Repubblica; 2. Diversa articolazione delle funzioni; 3. Autonomia differenziata; 4. Nuovi principi di autonomia finanziaria.*

1. Pari dignità costituzionale

Viene sancita la pari dignità costituzionale di tutti gli enti politici territoriali costitutivi della Repubblica, (art. 114) che sono titolari, nei limiti reciproci stabiliti dalla Costituzione, di poteri e di attribuzioni.

2. Diversa articolazione delle funzioni

Il nuovo articolo 117 delinea una diversa articolazione delle funzioni, innovando l'attuale ordinamento sotto molteplici profili:

- Distinzione tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente

Viene introdotta la distinzione tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente, riservando alla potestà legislativa esclusiva dello Stato un nucleo di materie elencate nel secondo comma dell'articolo citato e l'attribuzione di uno spazio significativo alla potestà legislativa delle Regioni.

La legislazione concorrente è impostata sulla formula secondo la quale, nelle materie riferite a tale tipo di legislazione, allo Stato è riservata la sola determinazione dei principi fondamentali.

- Legislazione primaria alle Regioni

Nelle materie diverse da quelle riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a quella concorrente, alle Regioni spetta una potestà legislativa di tipo primario, ossia non limitata dalla legislazione statale, ma soltanto dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

- **Potestà regolamentare**

Allo Stato spetta la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni, mentre la potestà regolamentare è attribuita alle Regioni per tutte le altre materie, salvo che non sia espressamente assegnata agli enti sub-regionali. A tali enti è riservata una potestà regolamentare per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, peraltro già prevista dall'ordinamento vigente.

- **Coordinamento**

La nuova articolazione delle funzioni è integrata dalla previsione di forme necessarie di coordinamento delle attività dello Stato e delle Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, nonché di tutela dei beni culturali (terzo comma del nuovo articolo 118).

- **Ruolo dei Comuni**

Nel nuovo assetto è assegnato ai comuni un ruolo centrale nell'esercizio delle funzioni amministrative.

L'articolo 118 prevede infatti che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

3. Autonomia differenziata

È introdotto il principio dell'autonomia differenziata (art. 116), secondo il quale a ciascuna regione viene attribuita la possibilità di negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia che incidono, soprattutto, sul piano amministrativo e finanziario, ma che possono estendersi al versante legislativo.

4. Nuovi principi di autonomia finanziaria

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria, il nuovo articolo 119 introduce norme che, pur rinviando a leggi ordinarie di attuazione, stabiliscono alcuni principi:

- le Regioni e gli enti locali si reggono con tributi propri, vale a dire finanziando le proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione, con i mezzi finanziari prelevati dalla propria collettività, salva l'esigenza di perequazione per i territori con minore capacità fiscale;
- gli enti territoriali partecipano al gettito dei tributi erariali, riferibili al loro territorio.
Ciò significa che il gettito prelevato da un territorio, in base a determinate regole stabilite da legge nazionale, dovrà rimanere, almeno in parte, nel territorio di produzione.

1.3. I Soggetti costitutivi della Repubblica (Art. 114)

COSTITUZIONE REPUBBLICA ITALIANA (1948) Titolo V – Le Regioni, le Province, i Comuni Art. 114 La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.	LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N. 3 Art. 114 La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.
--	---

Il nuovo art. 114 della Costituzione realizza una equiordinazione degli enti territoriali e lo Stato viene a perdere una posizione di preminenza assoluta. Tutti i soggetti concorrono alla composizione della Repubblica. La Costituzione è la fonte unica delle potestà attribuite a ciascuna articolazione territoriale.

La forma di Stato delineata dalla riforma costituzionale è un sistema complesso di collettività territoriali autonome e costituzionalmente garantite che determina la necessità di un nuovo sistema di cooperazione istituzionale.

Ciò risponde anche all'esigenza di assicurare l'effettività all'**art. 5 della Costituzione**, che richiama un valore fondamentale della forma repubblicana, laddove afferma *"La Repubblica, **una e indivisibile**, riconosce e promuove le **autonomie locali**, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio **decentramento amministrativo**; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle **esigenze dell'autonomia e del decentramento**".*

1.4. La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in materia di istruzione e formazione (Art. 117)

Art. 117 (comma 1) La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione , nonché dei vincoli derivanti dall' ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali . (comma 2) Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ...
--

m) determinazione dei **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) **norme generali sull'istruzione**;

...

(*comma 3*) Sono materie di **legislazione concorrente** quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; **istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche** e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; (...) **Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.**

(*comma 4*) **Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.**

Nella precedente formulazione del comma 1 dell'art. 117 della Costituzione, le Regioni avevano potestà legislativa relativamente ad un elenco definito di materie, nei limiti dei **principi fondamentali** stabiliti dalle **leggi dello Stato**, e le norme regionali non dovevano essere in contrasto con l'**interesse nazionale** e con quello di altre Regioni.

Con l'attuale formulazione, nell'ambito della materia dell'**istruzione**, viene riconosciuto un potere d'intervento legislativo tanto dello Stato, quanto delle Regioni. Viene inoltre attribuito un rilievo costituzionale all'**autonomia delle istituzioni scolastiche**.

a) *La legislazione esclusiva dello Stato*

Lo Stato ha potestà legislativa nelle materie elencate nel comma secondo ed in particolare per l'istruzione quelle relative alla *lettera n) norme generali sull'istruzione e quelle della lettera m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

È riservata, inoltre, allo Stato la determinazione dei **principi fondamentali** nelle materie di legislazione concorrente al fine di garantire il rispetto dei principi costituzionali e di democraticità, di uguaglianza, di diritto al lavoro e soprattutto di unitarietà e di indivisibilità della Repubblica, pur nel nuovo assetto federalista.

Per la tutela degli interessi dell'individuo e della collettività, per l'esercizio dei diritti civili e sociali, a garanzia di conformità di trattamento sul territorio nazionale, nel campo dell'**istruzione**, allo Stato dovrebbe essere riconosciuta la competenza in ordine alle seguenti materie, in parte richiamate nell'o.d.g. accolto dal Governo nella seduta del 15 novembre 2000:

- ordinamenti scolastici essenziali (piani di studio, discipline, orari),
- obiettivi formativi e standard essenziali da garantire,
- sistema di certificazione e di valutazione,
- stato giuridico e criteri di selezione e assunzione del personale,

- libertà di insegnamento e autonomia didattica e di ricerca,
- diritto all'accesso all'istruzione,
- regolamentazione dell'autonomia.

Lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in ordine all'autonomia scolastica. La previsione, “salva l'**autonomia** delle istituzioni scolastiche”, contenuta nella legge costituzionale, sottrae la regolamentazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche alla legislazione concorrente.

Il DPR 275/99 attuativo dell'art. 21 della legge 59/97, recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, definisce le scuole come “*espressioni di autonomia funzionale*” che “*provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli Enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del D.Lgs. 112/98*”.

b) La legislazione concorrente

Le Regioni hanno **potestà legislativa** nelle materie di **legislazione concorrente**. Rientra in tale competenza l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. La legislazione regionale concorrente deve adeguarsi ai **principi fondamentali**, determinati dalla legislazione dello Stato. L'istruzione e la formazione professionale sono materie non comprese nella legislazione concorrente in quanto riservate alle Regioni.

c) La legislazione primaria delle Regioni

Le Regioni hanno **potestà legislativa** in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

L'art. 117, al comma 7, indica le finalità delle leggi regionali: nella esplicazione della funzione legislativa le Regioni “*Rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*”.

1.5. Autonomia differenziata

Art. 116

(*comma 1*) Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

(*comma 2*) La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

(*comma 3*) **Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad

altre **Regioni, con legge dello Stato**, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. (...)

Nelle materie di legislazione concorrente, tra cui rientra quella dell'**istruzione** (*comma 3*), e in quelle di legislazione esclusiva dello Stato (*comma 2*) relative alla lettera *n*) **norme generali sull'istruzione**, possono essere attribuite alle Regioni ulteriori forme di autonomia e potestà d'intervento. Tali attribuzioni sono conferite con legge ordinaria dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

1.6. La potestà regolamentare (Art. 117)

Art. 117

(*comma 6*) La **potestà regolamentare** spetta allo **Stato nelle materie di legislazione esclusiva**, salva delega alle Regioni. La **potestà regolamentare** spetta alle **Regioni in ogni altra materia**. I **Comuni**, le **Province** e le **Città metropolitane** hanno **potestà regolamentare** in ordine alla disciplina dell'**organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite**.

Allo Stato, salva la possibilità di delega alle Regioni, spetta l'adozione di decreti legislativi e atti regolamentari d'attuazione nelle materie indicate al secondo comma dell'art. 117 ed in quelle contenute in altre norme costituzionali.

Nelle materie di legislazione esclusiva rimangono di competenza dello Stato vaste aree di intervento in campo regolamentare.

Le Regioni hanno, dunque, potestà regolamentare sia nelle materie della legislazione concorrente che in quelle non espressamente elencate tra quelle riservate allo Stato. Gli altri enti territoriali autonomi hanno potestà regolamentare per quanto riguarda l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite.

1.7. L'attività amministrativa (Art. 118)

Le funzioni amministrative sono attribuite all'ente locale più prossimo ai cittadini ai quali eroga servizi e provvidenze.

Art. 118

(*comma 1*) Le **funzioni amministrative** sono attribuite ai **Comuni** salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di **sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza**.

(*comma 2*) I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La novellata norma costituzionale definisce un percorso di decentramento che sottrae quasi integralmente le funzioni amministrative allo Stato ed alle Regioni e le riversa sul mondo delle autonomie locali. Nel nuovo sistema, risalta il ruolo primario dei comuni e degli enti locali nell'assunzione e nello svolgimento delle funzioni amministrative.

Il criterio base per l'attribuzione delle funzioni amministrative è costituito dal principio di *prossimità* e *sussidiarietà*, temperato da quello di *indivisibilità* delle funzioni, il solo che giustifichi il loro esercizio unitario.

Nello svolgimento delle funzioni amministrative, come indicato al comma 4, Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni devono favorire "l'**autonoma iniziativa** dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di **sussidiarietà**".

1.8. Autonomia finanziaria (Art. 119)

Art. 119

1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
3. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
4. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.
5. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
6. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

La norma nel riconoscere una più ampia autonomia finanziaria, secondo il principio di *federalismo solidale*, individua come fonti per le risorse finanziarie i tributi e le entrate proprie dei vari livelli territoriali, la compartecipazione ai tributi erariali, un *fondo perequativo* istituito dallo Stato, senza vincoli di destinazione, per i territori con

minor gettito fiscale, e le *risorse aggiuntive* per interventi speciali in favore di determinati soggetti territoriali.

Ciò al fine di garantire l'unitario sviluppo economico del Paese e la solidarietà sociale, per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono lo sviluppo della persona umana e l'esercizio universale dei diritti di cittadinanza, secondo i principi dell'**art. 3 della Costituzione**.

L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa richiede di definire, per ciascun livello di governo locale, regole di finanziamento uniformi.

Occorre, dunque, individuare le fonti autonome per il reperimento delle risorse finanziarie, la dimensione della compartecipazione ai tributi erariali, i criteri di costituzione e la ripartizione del fondo perequativo a fini di solidarietà.

2. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA ALLA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N. 3

(Disegno di Legge "La Loggia" per l'attuazione del Federalismo)

Nell'ottica della attuazione e del completamento delle riforme e per rispondere all'esigenza di adottare disposizioni consequenziali alla modifica costituzionale, è stato presentato il disegno di legge "La Loggia" concernente l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La Commissione Affari Costituzionali del Senato ha concluso il 12 novembre 2002 l'esame del disegno di legge che attende di essere calendarizzato per la discussione e l'approvazione in Assemblea.

2.1. Determinazione dei principi fondamentali

Art. 1

(Attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale)

(comma 3) Nelle materie appartenenti alla **legislazione concorrente**, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei **principi fondamentali** espressamente **determinati dallo Stato** o, in difetto, quali **desumibili dalle leggi statali vigenti**.

(comma 4) In sede di prima applicazione, il **Governo**, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati, è delegato ad adottare uno o più **decreti legislativi** diretti alla **ricognizione dei principi fondamentali** che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, **terzo comma**, della Costituzione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, attenendosi ai principi della **completezza, esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità**. (...)

(comma 5) Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 4, il Governo si attiene ai seguenti **criteri direttivi**:

- a) individuazione dei **principi fondamentali per settori organici** della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da richiedere disposizioni applicative regionali;
- b) considerazione, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali, delle **disposizioni statali** rilevanti per garantire l'**unità giuridica ed economica**, la **tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria e la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica;
- c) considerazione del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114 e 117 della Costituzione;
- d) considerazione degli obiettivi generali assegnati dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale;
- e) considerazione delle disposizioni legislative vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;
- f) **coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione**;
- g) esclusione delle disposizioni contenenti deroghe od eccezioni espresse.

I principi fondamentali sono volti a salvaguardare profili di *unitarietà* ed omogeneità di disciplina funzionali alla soddisfazione di un prevalente interesse nazionale.

L'art. 1, comma 3, affronta il tema dei rapporti tra la legislazione statale e regionale nel settore delle competenze concorrenti.

Il comma 4 attribuisce una delega al Governo per la ricognizione dei **principi fondamentali** relativi alle materie di legislazione concorrente. Peraltro è previsto espressamente un "doppio passaggio" degli schemi dei decreti alla Conferenza Stato-Regioni.

La delega deve essere esercitata entro un anno e deve ispirarsi ai principi della *completezza, esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità*, nonché ai criteri direttivi indicati nel comma 5 dello stesso articolo.

Il disegno di legge La Loggia, pur qualificando in termini di pura "ricognizione" l'attività con cui saranno rintracciati i principi fondamentali, attribuisce al Governo il compito di procedere a tale ricognizione, secondo la linea tracciata dai principi e criteri direttivi della stessa delega e dunque determinando un probabile intervento modificatore all'ordinamento anteriore.

La questione delle *norme generali e dei principi fondamentali*, ma anche la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, rivestono una particolare importanza per il settore dell'istruzione e della formazione.

Un settore che non solo è volto ad assicurare l'esercizio dei diritti civili, ma anche a garantire l'unità e l'identità nazionale, attraverso sì forme organizzative diversificate e flessibili, ma pur sempre all'interno di un quadro di unitarietà e omogeneità sostanziale.

2.2. Attribuzione delle funzioni amministrative

Art. 5

(Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)

1. Lo **Stato** e le **Regioni**, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le **funzioni amministrative** esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**, attribuendo a province, città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, **tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale** e favorendo, altresì, lo svolgimento di attività amministrative di interesse generale da parte di associazioni o singoli cittadini, sulla base del principio di sussidiarietà. **Tutte le altre funzioni non diversamente attribuite spettano ai comuni.**
2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, **lo Stato avvia il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti previsti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.** Alla quantificazione e alla ripartizione dei beni e delle risorse si provvede mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali, da concludersi in sede di Conferenza unificata, (...)
3. Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le **funzioni amministrative** continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti.

L'art. 5 si muove nella prospettiva costituzionale di trasferire a livello locale i centri decisionali delle funzioni amministrative, enfatizzando il ruolo delle Regioni e degli enti locali e trasferendo le competenze decisionali a centri organizzativi più prossimi all'oggetto dell'amministrazione ed ai soggetti amministrati.

Negli ultimi commi dell'art. 5 viene ridefinito il ruolo della Corte dei conti. Nell'ambito delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica, la **Corte dei conti ha compiti di verifica** del rispetto degli **equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.**

Nella ripartizione e nell'attribuzione delle funzioni amministrative, i diversi soggetti istituzionali devono tenere conto delle competenze degli *enti con autonomia funzionale*, quali sono, anche, le istituzioni scolastiche autonome.

Il comma 3 stabilisce che le funzioni amministrative, fino all'entrata in vigore dei nuovi provvedimenti, sono esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti. In tal senso dovrebbero trovare applicazione le norme, attuative della Legge 59/97, contenute nel D.Lgs. 112/98 che nel campo dell'istruzione allocano importanti compiti e funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti Locali.

Con il D.P.C.M. 12 settembre 2000 sono state individuate le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni per l'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di istruzione scolastica di cui agli articoli 138 e 139 del citato D.Lgs n. 112.

Il D.P.C.M. 13 novembre 2000 ha provveduto alla ripartizione delle risorse per garantire a ciascuna regione una base finanziaria idonea ad esercitare le funzioni in materia di istruzione e le tipologie d'intervento cui sono destinate le risorse medesime. Anche le competenze sui contributi alle scuole non statali passerà alle Regioni alle quali saranno assegnati i fondi e la relativa gestione, prima attribuiti allo Stato.

3. NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE E DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI IN MATERIA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

(Disegno di legge di delega al Governo)

3.1. Norme generali e principi fondamentali

Il Disegno di legge delega il Governo, sulla base di principi e criteri direttivi, ad adottare decreti legislativi di definizione delle “**norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione formazione professionale**”.

Art. 1

(Delega in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale)

(comma 1) (...) in coerenza con il **principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione**, il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel **rispetto delle competenze costituzionali delle Regioni e di comuni e province**, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e **dell'autonomia delle istituzioni scolastiche**, uno o più decreti legislativi per la definizione delle **norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale**.

(comma 2) (...) I decreti legislativi in materia di **istruzione e formazione professionale** sono **adottati previa intesa con la Conferenza unificata** di cui al citato decreto legislativo n. 281 del 1997.

Il testo di proposta di riforma, approvato in prima lettura dal Senato il 13 novembre 2002, presenta aspetti di problematicità in relazione alle modifiche costituzionali apportate con la legge 3/2001.

La carente specificazione di *principi e criteri direttivi, nonché di oggetti definiti*, rende criticabile il ricorso alla legge delega, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 76 della Costituzione.

La delega attribuisce al Governo la competenza ad emanare decreti legislativi che investono non solo gli aspetti attuativi della riforma del sistema educativo, ma anche la disciplina di vaste aree del sistema d'istruzione:

- le finalità del sistema educativo di istruzione e di formazione
- gli assetti ordinamentali, dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria superiore,
- i livelli dei percorsi d'istruzione e quelli di istruzione e di formazione professionale,
- la disciplina dell'alternanza scuola-lavoro,
- il reclutamento, la formazione iniziale ed in servizio dei docenti,
- la valorizzazione della funzione docente, introducendo nuove forme di articolazione della carriera degli insegnanti, di organizzazione della scuola autonoma e una ridefinizione del ruolo dei dirigenti scolastici,
- la valutazione degli apprendimenti e la determinazione delle funzioni e della struttura dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione.

Oltre alle materie indicate, la legge di delega interviene su alcune aree che ineriscono al rapporto tra legislazione esclusiva, concorrente e autonomia delle istituzioni scolastiche e su aree attribuite alla competenza legislativa primaria delle Regioni.

Una incerta collocazione dei contenuti afferenti alle materie di legislazione esclusiva e di legislazione concorrente in tema di istruzione e formazione e la mancata distinzione tra *norme generali* e *principi fondamentali* rischiano di determinare un rapporto di non chiarezza circa i confini degli spazi d'intervento delle Regioni, soprattutto in relazione all'**istruzione** e alla **formazione professionale**, che rappresenta un settore materiale espressamente escluso dalla competenza concorrente (Stato-Regioni) in quanto rientrante nella competenza regionale.

Il nuovo art. 117 della Costituzione ha riservato alla competenza esclusiva dello Stato le “*norme generali sull'istruzione*” e la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”.

Con riferimento al disegno di legge, in discussione alla Camera, sembrerebbe opportuno individuare preliminarmente, con legge ordinaria, le *norme generali*, e solo successivamente il Governo dovrebbe essere delegato ad adottare, nell'ambito del potere statale di legislazione concorrente, un decreto legislativo in materia di determinazione dei *principi fondamentali* che ne costituiscano attuazione. Lo stesso ragionamento vale per la determinazione dei *livelli essenziali*.

Se così non fosse, sarebbe difficile cogliere la differenza tra “norme generali” e “principi fondamentali” e si dovrebbe giungere alla conclusione che l'espressione “norme generali” costituisce solo una duplicazione dei “principi fondamentali” la cui definizione spetta allo Stato per le materie comprese nella legislazione concorrente, la cui potestà legislativa spetta alle Regioni.

3.2. Diritto all'istruzione e alla formazione, piani di studio, autonomia delle istituzioni scolastiche, intese interistituzionali

L'intervento di Stato e Regioni e il rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche risultano essere questioni di particolare rilievo in alcune materie fondamentali.

La legge di delega ridefinisce il principio dell'*obbligo scolastico* di cui all'articolo 34 della Costituzione e alla legge 20 gennaio 1999, n. 9, nonché dell'*obbligo formativo* introdotto dall'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, affermando la concezione del **diritto all'istruzione e alla formazione** per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età.

Per l'attuazione di tale diritto-dovere, risultano pertanto corresponsabili sia lo Stato che le Regioni, in quanto tale diritto si realizza sia nel sistema di istruzione sia in quello di istruzione e formazione professionale.

Art. 2

(Sistema educativo di istruzione e di formazione)

1. I decreti di cui all'articolo 1 definiscono il sistema educativo di istruzione e di formazione, con l'osservanza dei seguenti **principi e criteri direttivi**:

(...)

c) è assicurato a tutti il **diritto all'istruzione e alla formazione** per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel **sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale**, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (...), e garantendo, attraverso adeguati interventi, l'integrazione delle persone in situazione di handicap a norma della legge 5 febbraio 1992, n. 104. La fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un **dovere legislativamente sanzionato**; nei termini anzidetti di diritto all'istruzione e formazione e di correlativo dovere viene ridefinito ed ampliato l'obbligo scolastico di cui all'articolo 34 della Costituzione, nonché l'obbligo formativo introdotto dall'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni. L'attuazione graduale del **diritto-dovere** predetto è (...) adottato previa intesa con la Conferenza unificata (...) e coerentemente con i finanziamenti disposti a norma dell'articolo 7, comma 6, della presente legge;

(...)

Per quanto riguarda i **piani di studio**, definiti personalizzati, la legge introduce il principio di una loro articolazione in due distinte quote.

Art. 2

(Sistema educativo di istruzione e di formazione)

l) i **piani di studio personalizzati**, nel rispetto dell'**autonomia delle istituzioni** scolastiche, contengono un **nucleo fondamentale**, omogeneo su base **nazionale**, che rispecchia la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale, e prevedono una **quota, riservata alle Regioni**, relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali.

La prima è riferita al **nucleo fondamentale**, omogeneo per tutto il territorio nazionale, per il quale il Governo dovrà adottare decreti legislativi volti a definire il **nucleo essenziale dei piani di studio scolastici** con riferimento agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline, alle attività, agli orari, ai limiti di flessibilità interna e all'organizzazione delle discipline.

Art. 7

(Disposizioni finali e attuative)

1. (...)

a) alla individuazione del **nucleo essenziale dei piani di studio scolastici** per la **quota nazionale** relativamente agli **obiettivi** specifici di apprendimento, alle **discipline** e alle **attività** costituenti la **quota nazionale dei piani di studio**, agli **orari**, ai limiti di **flessibilità** interni nell'organizzazione delle discipline;

La seconda quota è costituita da quella **riservata alle Regioni**.

La legge non contiene la previsione del limite massimo della quota regionale, che quindi sarà determinata dalla legislazione delegata, e sembra voler lasciare alle esclusive determinazioni delle Regioni l'individuazione degli obiettivi formativi e delle attività che dovrebbero rispondere agli aspetti di interesse specifico delle stesse, collegati con le realtà locali.

Non risulta chiaro, nel quadro della formulazione del testo di delega, il rapporto con l'autonomia delle istituzioni scolastiche, pur richiamata, per quanto riguarda sia il nucleo essenziale sia la quota regionale. Non è da escludere, anche se non prefigurata, una riconsiderazione del D.P.R. 275/99, che non trova citazione nella legge di delega.

Il Governo è richiamato, anche, al rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nel definire la legislazione delegata relativa alla *valutazione dei crediti scolastici*.

Le due articolazioni dei piani di studio, così come l'intero sistema di istruzione e quello di istruzione e formazione professionale, devono rispondere, secondo quanto indicato dal disegno di legge nell'art. 1, ai principi della Costituzione e nell'art. 2 alle *finalità* del sistema educativo indicate dalla legge delega anche con riferimento ai *livelli essenziali di prestazione* che vanno definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Per ciò che attiene la possibilità per gli studenti, prevista all'art. 4, di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni in **alternanza scuola-lavoro**, i decreti legislativi sono adottati di concerto con il Ministero del welfare e con quello delle attività produttive e d'intesa con la Conferenza unificata, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro.

Art. 4

(Alternanza scuola-lavoro)

(...) realizzare i **corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro**, come modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa (...) che assicuri ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro, il Governo è delegato ad adottare, (...) un apposito decreto legislativo su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro delle attività produttive, **d'intesa con la Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro, (...)

La legislazione delegata relativa agli **standard minimi formativi**, i titoli professionali, i passaggi, nelle due direzioni tra il sistema dei licei e quello dell'istruzione e della formazione professionale, previsti nell'art. 2, è definita *previa intesa con la Conferenza permanente* per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Art. 7

(Disposizioni finali e attuative)

1. Mediante uno o più regolamenti da adottare a norma dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le Commissioni parlamentari competenti, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, si provvede:

a) ...

b) alla determinazione delle modalità di **valutazione dei crediti scolastici**;

c) alla definizione degli **standard minimi formativi**, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i **passaggi** dai percorsi formativi ai percorsi scolastici.

2. Le norme regolamentari di cui al comma 1, lettera c), sono definite **previa intesa con la Conferenza** permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, ...

L'art. 7, al comma 3, prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca presenti ogni tre anni al Parlamento una relazione sull'intero **sistema educativo di istruzione e di formazione professionale**.

3.3. La questione dei livelli essenziali delle prestazioni

Altra materia da definire è relativa sia al concetto sia al contenuto dei *Livelli Essenziali di Prestazione (LEP)*. La definizione, infatti, oltre a fornire un elenco di prestazioni e di servizi, dovrebbe specificare la quantità e la qualità degli stessi e quindi caratteristiche, qualità e quantità delle prestazioni.

Nel momento in cui viene riconosciuta costituzionalmente la potestà legislativa e regolamentare alle Regioni, lo Stato deve preliminarmente stabilire i *livelli essenziali di istruzione* che si vogliono garantire a tutti i cittadini, oltre all'individuazione delle competenze, delle responsabilità di gestione e di controllo, alle fonti di finanziamento.

La Costituzione, fondandosi sul principio di un stato solidale, impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo di ogni persona, anche di quelle più deboli, per promuoverne la potenzialità.

In quest'ottica, la definizione dei **LEP** da parte dello Stato risponde anche ad un'esigenza organizzativa, per una gestione efficace ed efficiente del sistema educativo, per approntare le *condizioni necessarie* per rispondere ai bisogni (di promozione e recupero), per la valutazione dell'offerta e dei risultati. Pertanto:

- il federalismo è realizzato pienamente solo se viene assicurata l'uniformità del servizio nel rispetto della Costituzione, che promuove per tutti i cittadini il diritto all'istruzione a livelli tali da garantire i diritti civili e sociali;
- i livelli essenziali di istruzione e di formazione risultano determinanti per l'esercizio della potestà legislativa concorrente e per l'emanazione della normativa attuativa;
- le limitate risorse economiche a disposizione rendono necessario definire le priorità che consentono l'equità complessiva del sistema.

Per definire i livelli essenziali di istruzione sarebbe necessario far riferimento a tre parametri:

- le modalità di finanziamento dei livelli essenziali e l'entità delle risorse, (INPUT: misure di finanziamento),
- le modalità di erogazione delle prestazioni e il loro dimensionamento nel territorio, (OUTPUT: misure riguardanti la rete del servizio),
- le modalità di valutazione dei risultati di efficacia, cioè di effettiva garanzia che ai livelli di istruzione individuati corrispondano anche positivi esiti (OUTCOME: misure di efficacia).

Occorre, peraltro, ricordare che il sistema di istruzione rappresenta uno degli elementi fondamentali del *welfare state*, insieme all'assistenza, alla previdenza, al lavoro e alla salute.

Con la definizione dei *livelli essenziali di prestazione* si vengono a stabilire i nuovi diritti di istruzione di ogni singola persona, secondo i due principi di *essenzialità* e *uniformità* su tutto il territorio nazionale e *universalità*, uguali per tutti i cittadini attraverso servizi, prestazioni, interventi, scelte che assicurino un'efficace ed efficiente risposta ai bisogni di istruzione e di formazione.

4. MODIFICHE DELL'ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE

(Disegno di legge costituzionale di *devolution*)

4.1. Le materie di competenza esclusiva delle Regioni

Il Disegno di legge costituzionale concernente “**Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione**”, approvato in prima lettura dal Senato il 5 dicembre 2002, rappresenta un ulteriore intervento di riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione.

L'intervento di modifica ha una forte portata innovativa perché qualifica la potestà legislativa delle Regioni come *esclusiva*, laddove il testo della Costituzione, modificato dalla legge n. 3 del 2001, riconosce questa potestà solo allo Stato, attribuendo alle Regioni la potestà legislativa concorrente e quella primaria, in via residuale, nelle materie non espressamente riservate alla legislazione statale.

Art. 1

(Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione)

1. Dopo il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente:

"Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie:

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) polizia locale".

Art. 2

(Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano)

1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alla Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Il disegno di legge introduce un nuovo comma che andrebbe a collocarsi dopo il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione attualmente in vigore che attribuisce “*alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*”.

Il comma proposto non dirime le incertezze, derivanti sia dalla non precisa allocazione delle competenze previste dall'art. 117 sia dalla conseguente indefinita specificazione di aree di legislazione e regolamentazione, soprattutto nelle materie dell'istruzione e formazione.

Il testo di modifica costituzionale lascia, infatti, inalterato l'attuale articolo 117, con la conseguenza che la materia dell'**istruzione** rimane indicata sia fra quelle per le

quali è prevista la competenza legislativa concorrente (*comma tre*) sia fra quelle di competenza esclusiva delle Regioni (*devoluzione*), non mettendo, dunque, al riparo la produzione legislativa dai rischi di contenzioso tra Stato e Regioni.

La mancanza nel testo di devoluzione di qualsiasi riferimento al **secondo comma dell'articolo 117** rende, inoltre, di difficile comprensione il rapporto tra l'attribuzione della competenza esclusiva alle **Regioni** in tema di **organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione** e la previsione costituzionale che riserva alla competenza esclusiva dello **Stato** la definizione delle *norme generali sull'istruzione* e soprattutto la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali.

Con l'attribuzione della competenza esclusiva alle Regioni e, soprattutto, con la possibilità di attivazione della potestà legislativa esclusiva sulle materie richiamate dalla devoluzione si tende, fondamentalmente, a parificare - anche sotto un profilo sostanziale - la funzione legislativa regionale alla funzione legislativa statale, con l'effetto che entrambe trovano fondamento, criteri di indirizzo e limiti esclusivamente nella Costituzione e nelle leggi costituzionali oltre che nell'ordinamento comunitario e negli obblighi internazionali.

Inoltre, l'esclusività della legislazione regionale potrebbe incidere sul principio della *indivisibilità*, sancito nell'articolo 5 della Costituzione, che definisce la Repubblica, una e indivisibile, non tanto sotto il profilo dell'elemento territoriale, quanto piuttosto sotto il profilo giuridico e sociale.

Il disegno di legge stabilisce, infatti, che le Regioni "**attivino**" la competenza esclusiva nelle materie relative a sanità, istruzione e formazione, polizia locale.

Non appare chiara la portata dell'"*attivazione*" e se sia cosa diversa dall'avere la competenza, esserne titolare. La formulazione adottata potrebbe significare che certamente la competenza legislativa esclusiva è riconosciuta alle Regioni, anche se in concreto si potrebbe verificare un mancato esercizio da parte di quelle Regioni che ritengano di non essere nelle condizioni di esercitarlo. Ciò giustificerebbe l'eventuale intervento, anche se temporaneo, dello Stato. Tali ipotesi, peraltro, pone dubbi sulla legittimità di un intervento statale nelle materie attribuite in via esclusiva delle Regioni.

Tale scenario può comportare il rischio di una perdita di coesione sociale del Paese e di *unitarietà*, soprattutto per quanto riguarda il sistema educativo.

4.2. L'istruzione e la formazione nella devoluzione

Per quanto riguarda **l'istruzione e la formazione** il disegno di legge costituzionale interviene su due aspetti:

- il primo di ordine organizzativo-gestionale (*lettera f*),
- il secondo relativo a decisioni che investono obiettivi di istruzione e formazione, opportunità di educazione ed integrazione, priorità di promozione e investimento (*lettera c*).

Per quanto riguarda il primo aspetto, con la proposta di modifica costituzionale vengono attribuite alle Regioni *competenze legislative esclusive* e, quindi, regolamentari, nelle materie implicanti scelte e decisioni su **politiche scolastiche** relative all'*organizzazione del servizio di istruzione e formazione* nonché relative alla *gestione delle risorse professionali, organizzative, finanziarie e strumentali* degli istituti di istruzione e di formazione.

Si intende, dunque, estendere e rendere esclusivo l'intervento regionale su materie che presumibilmente sono da considerare tra quelle comprese nella sfera di *legislazione concorrente* (comma 3, art. 117) senza i limiti posti dall'attuale formulazione della Costituzione per quanto riguarda la legislazione concorrente.

Il comma proposto ribadisce il rilievo costituzionale della salvaguardia dell'**autonomia delle istituzioni scolastiche**, peraltro su materie dove gli spazi di *autodeterminazione* delle scuole sono piuttosto limitati.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, relativo alla previsione contenuta alla *lettera c*, il testo di devoluzione, anche interpretato alla luce della proposta di legge di riforma del sistema educativo, riconoscerebbe alle Regioni un rilievo costituzionale al loro esclusivo intervento di determinazione della parte dei *programmi scolastici e formativi* di interesse specifico della Regione, con la conseguente autonoma definizione di obiettivi di apprendimento, contenuti, orari, attività e risorse professionali e finanziarie, con l'unico limite della quantificazione della quota, sul complesso dei piani di studio scolastici, da rinvenire nelle *norme generali* di competenza esclusiva dello Stato.

Ciò pone in rilievo alcune criticità sia nel rapporto con *l'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e sperimentazione* delle istituzioni scolastiche e formative, che nella *lettera c* non viene ricordata, sia in relazione ai *livelli essenziali delle prestazioni* che lo Stato ha la potestà legislativa esclusiva di determinare per il sistema di istruzione (rientrante nella materia di legislazione concorrente) e per il sistema di istruzione e formazione professionale (rientrante nella competenza legislativa primaria dalle Regioni).

Altra questione complessa è costituita dagli **aspetti finanziari** nel quadro del processo di devoluzione. La *competenza esclusiva* che verrebbe assegnata alle Regioni in tema di sanità, di scuola e di sicurezza impone di individuare strumenti e strategie finanziarie capaci di far fronte alle nuove responsabilità attribuite alle Regioni e ai soggetti politici territoriali.

Vanno, infatti, definiti i *principi fondamentali* che lo Stato deve fissare ed ai quali le Regioni devono adeguarsi per lo svolgimento della potestà di imposizione, con riguardo ai tributi propri e a quelli degli enti locali, al fine di garantire il mantenimento dei *livelli delle prestazioni* dei servizi pubblici forniti ai cittadini.

Il rispetto di questi principi consentirebbe allo Stato di svolgere le più opportune politiche macro-economiche nei confronti di tutti i soggetti costitutivi della Repubblica, di preservare il sistema delle autonomie locali dal rischio di una eccessiva espansione dell'autonomia impositiva delle Regioni, e soprattutto di non ricondurre a "*minimi*" i livelli "*essenziali*" delle prestazioni dei servizi, tra i quali rientra quello dell'istruzione e della formazione fondamentale per l'esercizio dei diritti di cittadinanza.

L'**iter di adozione** della legge di revisione istituzionale è complesso e piuttosto lungo.

Il processo di approvazione della legge, a norma art. 138 della Costituzione, prevede, infatti, *quattro fasi* con due successive deliberazioni, ad intervallo non minore di tre mesi, da parte di entrambe le Camere.

È stata, inoltre, preannunciata la richiesta di *referendum popolare*, possibile nel caso in cui la legge non sia approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

FEDERALISMO E DEVOLUZIONE NELL'ISTRUZIONE IN EUROPA

INTRODUZIONE

Il dibattito sul federalismo e la devoluzione non è d'attualità soltanto in Italia. In alcuni stati europei è in corso da anni un progressivo trasferimento di poteri e di competenze a livello locale, in altri sono allo studio modelli di decentralizzazione, in altri invece si dà corso a provvedimenti legislativi per armonizzare realtà politiche a netto impianto federalista.

Esemplificativi di questa molteplicità di situazioni quattro stati europei molto vicini al nostro paese: Francia, Germania, Spagna e Regno Unito, tutti caratterizzati da una suddivisione delle potestà legislative tra governo nazionale e autorità locali, anche in materia d'istruzione, ma diversificanti nelle modalità di attuazione del decentramento a seconda che si tratti di **Stato federale** o di **Stato regionale**.

Per "Stato federale" si intendono realtà anche molto diversificate, che dipendono prevalentemente dalla quantità di poteri attribuiti ai singoli Stati appartenenti alla federazione. Il cosiddetto "modello concertativo", applicato in Germania, è caratterizzato da un grado elevato di cooperazione tra gli stati membri su tutti i temi.

Per "Stato regionale" si intendono in realtà due modelli distinti: l'unione di Stati affini sotto il profilo politico-economico e culturale; la suddivisione di uno Stato, originariamente centralizzato, in entità dotate di una specifica autonomia (politica, economica, culturale, geografica ecc.)

Anche tra gli stati oggetto della nostra indagine, il termine Regione assume diversi significati: nel Regno Unito rappresenta una circoscrizione, in Francia una Regione amministrativa, mentre in Spagna una Regione politica.

In linea di massima, - come si rileva dai dati relativi ai sistemi scolastici tratti dal database Euridyce- in materia d'istruzione si possono individuare due tendenze opposte per quanto riguarda la ridistribuzione delle competenze tra centro e periferia: nei sistemi con forte accentramento - come in Francia - c'è un movimento verso la decentralizzazione, nei sistemi tradizionalmente decentralizzati - come il Regno Unito - vengono rafforzati i controlli a livello centrale (attraverso ispezioni delle scuole, valutazione degli apprendimenti nella scuola dell'obbligo e introduzione di standard comuni per i curricula).

Elementi comuni a tutti i paesi possono essere individuati nell'affidare la gestione diretta a livello locale, riservando al centro funzioni d'indirizzo generale, di controllo e di cooperazione a livello internazionale.

FRANCIA: PRIMI PASSI VERSO LA DECENTRALIZZAZIONE

La nazione francese è suddivisa in Regioni (22), Dipartimenti (101) e Comuni.

La Costituzione del 1958 definisce un dominio statutario (art. 34) che compete al Parlamento e un dominio di regolamentazione (art. 37) che compete al Governo. I principi fondamentali dell'educazione sono stabiliti per legge, mentre la definizione e l'attuazione della politica educativa sono affidate al Governo.

Due leggi, nel 1982 e nel 1983, sulla decentralizzazione di molte competenze del Governo, hanno esteso i poteri delle comunità locali. In questo modo la Francia ha modificato parzialmente l'impianto del proprio sistema educativo, per tradizione fortemente centralizzato. Gli esiti di questi interventi, tuttavia, non sono stati ritenuti molto soddisfacenti, limitandosi quasi esclusivamente all'ambito dell'edilizia scolastica, e richiedono, oggi, nuove iniziative.

Attualmente è allo studio dell'esecutivo un nuovo progetto di devoluzione, che sarà definito nel corso del 2003. Esso va incontro all'avvertita esigenza di garantire un sistema che assicuri una maggiore vicinanza delle istituzioni ai cittadini.

Competenze Centrali

Lo Stato centrale assicura l'erogazione del servizio pubblico e la coerenza del sistema educativo, quindi resta responsabile delle scelte educative e dei curricula, del reclutamento, della formazione e della gestione degli operatori scolastici.

Decide anche lo status e le regole di funzionamento delle istituzioni scolastiche e dispone il numero necessario delle cattedre e del personale amministrativo. Stabilisce il calendario scolastico.

Competenze Locali

Ciascuna autorità territoriale ha tre livelli di responsabilità:

- Ha responsabilità per uno specifico livello di scuola: le Regioni per i Lycée (Istruzione secondaria), i Dipartimenti per i Collèges (Scuola media inferiore) e i Comuni per la scuola primaria.
- Partecipa alle decisioni che riguardano l'edilizia scolastica.
- Assicura il funzionamento giornaliero delle scuole.

Più in dettaglio, le deleghe alle autorità territoriali si articolano nel modo seguente:

- Le Regioni hanno competenza in materia di costruzione e manutenzione dei Lycée ed in materia di formazione professionale.
- I Dipartimenti gestiscono i trasporti scolastici e sono competenti riguardo alla costruzione e alla manutenzione dei Collèges.
- I Comuni hanno la responsabilità della costruzione e della manutenzione delle scuole primarie, inoltre ne hanno il controllo amministrativo attraverso la gestione del bilancio ed hanno alcuni poteri decisionali circa l'istituzione di nuove scuole.

GERMANIA: LA COOPERAZIONE TRA I LAENDER

La Repubblica Federale di Germania è formata da 16 Laender.

In Germania il sistema federale si caratterizza per una marcata interconnessione di competenze tra il centro e la periferia, con una prevalenza da parte del governo federale sotto l'aspetto legislativo e da parte dei Laender sotto l'aspetto amministrativo. I Laender hanno potestà legislativa laddove tali poteri non siano espressamente conferiti dalla Costituzione alla Federazione, pertanto la legislazione educativa e culturale è materia principalmente di competenza dei Laender.

In tema di educazione il Trattato di Unificazione (Einigungsvertrag) del 31 Agosto 1990, pone basi comuni e strutture confrontabili nel sistema scolastico tra i Laender occidentali e quelli orientali. In seguito a questo trattato molti aspetti del sistema educativo dell'Ovest sono stati estesi ai cinque Laender dell'ex Germania dell'Est, in particolare quelli relativi al sistema duale per l'istruzione e la formazione professionale.

Secondo uno dei principi fondamentali dello Stato federale, ogni Land - come stato sovrano - è responsabile della propria politica culturale ed educativa, con il duplice obiettivo di salvaguardare gli aspetti socio-politici, culturali, geografici e storici peculiari, e di condividere un senso di appartenenza allo Stato.

Competenze Centrali (Governo Federale)

La Costituzione tedesca (Grundgesetz) garantisce alcuni principi fondamentali come la libertà d'insegnamento e di ricerca e che l'intero sistema scolastico sia sotto la supervisione dello Stato.

Come già detto, la maggior parte delle competenze appartiene ai Laender. La Federazione ha autorità legislativa sulle retribuzioni e le pensioni e sulla regolazione delle relazioni legali degli insegnanti, in quanto funzionari pubblici.

Competenze degli Stati Federali

I Laender organizzano la struttura della scuola; determinano i curricula, il contenuto dei corsi e gli obiettivi d'insegnamento; hanno responsabilità di supervisione del lavoro degli insegnanti nelle scuole pubbliche.

Al governo locale (Kommunen) compete la costruzione e la manutenzione delle scuole materne (Kindergaerten) e degli altri edifici scolastici.

La **cooperazione** tra i singoli Laender è fondamentale per assicurare la mobilità all'interno della Federazione a tutti i cittadini. Nel 1971 è stato stipulato il "Patto tra i Laender della Repubblica federale di Germania per l'unificazione del settore scolastico" attraverso il quale i Laender assicurano una base comune al sistema dell'istruzione (regolamenti vincolanti sull'obbligo scolastico, forme organizzative, riconoscimento degli esami ecc.). Per facilitare la cooperazione e il coordinamento esiste la Conferenza Permanente dei Ministri della Cultura dei Laender. Essa ha lo scopo di formare un punto di vista condiviso, uniformare gli scopi e rappresentare

gli interessi comuni. In questa prospettiva, le decisioni della Conferenza sono prese all'unanimità e rappresentano delle "raccomandazioni" che vengono successivamente trasformate in leggi da ciascun Land.

Uno dei principali obiettivi della Conferenza è l'accordo sugli standard qualitativi del sistema scolastico.

I principali accordi già raggiunti dalla Conferenza riguardano: l'inizio e la durata della scuola dell'obbligo; l'inizio e la fine dell'anno scolastico; la lunghezza delle vacanze; la designazione delle varie istituzioni scolastiche e la loro organizzazione; la validità delle certificazioni.

Competenze Congiunte

La Costituzione stabilisce anche gli ambiti di competenze congiunte tra Federazione e Laender. Tra questi, sono individuabili: l'espansione e la costruzione di istituzioni per l'istruzione superiore, come anche lo sviluppo di particolari piani educativi ed il finanziamento di progetti e istituzioni di importanza sovregionale.

La Conferenza Permanente dei Ministri della Cultura dei Laender è anche strumento per la cooperazione con la Federazione, in particolare per tutti gli affari che riguardano la cooperazione internazionale.

Per quanto riguarda la formazione professionale, la Federazione è responsabile per la formazione all'interno delle aziende, mentre i Laender lo sono per la formazione che avviene all'interno delle scuole professionali.

REGNO UNITO: DEVOLUZIONE SOTTO IL CONTROLLO DEL CENTRO

Il programma del governo laburista ha tra i suoi primi obiettivi la devolution. Nel 1997 e 1998, in Scozia, Galles ed Irlanda del Nord si sono svolti tre referendum per decidere il tipo di governo da adottare. Nel 1998, sono stati istituiti tre nuovi parlamenti, scozzese, gallese e nord-irlandese, con la potestà legislativa anche in materia d'istruzione.

Il trasferimento di poteri a Scozia, Galles e Irlanda del Nord è avvenuto con diverse modalità, in base alla storia e alla situazione contemporanea di ogni Regione.

In Inghilterra e Galles, tre leggi del 1998 in materia scolastica hanno accresciuto il livello di autonomia locale; la principale è lo School Standards and Framework Act che introduce misure per l'innalzamento degli standards educativi e ridefinisce le tipologie di scuole pubbliche distribuendole in tre grandi gruppi: le *community schools*, le *foundation schools* e le *voluntary schools*.

Le prime sono sotto la completa giurisdizione delle Local Education Authorities (LEA); le seconde appartengono a libere associazioni scolastiche, ma sono finanziate dalle LEA; le ultime appartengono a libere associazioni scolastiche o alle Chiese cattolica o d'Inghilterra e partecipano per il 15% dei costi capitali al proprio finanziamento.

Nel 1992 è stato istituito l'Ufficio per gli standards educativi (OFSTED), il servizio ispettivo inglese, i cui compiti di controllo e verifica del raggiungimento degli standards educativi sono stati rafforzati recentemente, allo scopo di controbilanciare il contemporaneo trasferimento di competenze alle autorità locali.

Analoghi servizi sono stati istituiti nelle altre Regioni.

Competenze Centrali

Per competenze centrali si intendono quelle delle singole Regioni: Inghilterra, Galles, Irlanda del Nord, Scozia.

In **Inghilterra** competono al governo centrale le responsabilità del servizio educativo nel suo complesso, la definizione di linee politiche nazionali e la pianificazione di direttive generali per l'intero sistema scolastico.

L'Ufficio per gli standard educativi è responsabile per la qualità dell'intero sistema.

Nell'**Irlanda del Nord**, l'Assemblea nord-irlandese (Parlamento) ha autorità legislativa in materia scolastica. L'educazione è anche uno degli ambiti di cooperazione con la Repubblica d'Irlanda. Il Dipartimento per l'Educazione è responsabile in materia di politica, legislazione e risorse. Le aree specifiche d'intervento riguardano il curriculum, la valutazione e gli esami degli studenti, l'innalzamento degli standard di insegnamento e apprendimento, il sostegno agli studenti, l'educazione speciale, l'ispezione, la definizione ed il finanziamento di progetti strategici.

Nel **Galles**, l'Assemblea Nazionale Gallese può promulgare legislazione secondaria, mentre quella primaria è potestà del Parlamento del Regno Unito. Per esempio, le competenze dell'Assemblea gallese comprendono l'individuazione ed il

monitoraggio degli standard scolastici, i contenuti del National Curriculum, nonché il reperimento di fondi per l'istruzione superiore. A livello centrale si esercita anche la funzione ispettiva.

In **Scozia**, il Parlamento Scozzese ha potestà legislativa anche per quanto riguarda le tasse scolastiche, gli standard d'insegnamento e il reperimento degli insegnanti.

Competenze Locali

Per l'Inghilterra e il Galles sono competenti le LEA, mentre per l'Irlanda del Nord ben cinque Education and Library Boards.

Local Education Authorities (LEA)

Nel 1998 i poteri attribuiti alle LEA sono stati ampliati: esse hanno acquisito maggiori responsabilità nei finanziamenti delle istituzioni scolastiche e sono chiamate prioritariamente ad innalzare gli standards educativi.

Tuttavia, sono aumentati gli elementi di controllo da parte dell'autorità centrale: anche le LEA sono soggette al servizio ispettivo ed i rapporti con le singole scuole sono definiti da un Codice di comportamento determinato a livello centrale. Nelle LEA i comitati preposti ai problemi dell'educazione comprendono anche rappresentanti dei genitori.

In dettaglio le aree di competenza delle LEA coprono i seguenti ambiti:

- stabilire la necessità di istituzioni scolastiche nella comunità locale anche a livello di asili nido o di scuole materne;
- amministrare fondi speciali messi a disposizione dal governo centrale per particolari priorità nazionali;
- gestire il personale (gli operatori scolastici nella maggior parte delle scuole inglesi e gallesi sono dipendenti delle LEA, pur essendo reclutati dagli organismi di governo delle scuole);
- mettere alla prova la preparazione degli operatori scolastici;
- provvedere alla formazione in servizio degli insegnanti;
- assicurarsi che i genitori adempiano all'obbligo scolastico e possono intraprendere azioni legali contro gli inadempienti;
- assicurare un servizio di psicologia educativa per gli studenti;
- provvedere al servizio del trasporto scolastico gratuito e al servizio di mensa;
- stabilire il calendario scolastico.

Education and Library Boards

Sono le autorità locali responsabili per tutti i livelli d'istruzione. Stabiliscono il numero di istituzioni scolastiche necessarie ai bisogni della comunità locale. Sono i datori di lavoro degli insegnanti e hanno la piena responsabilità delle scuole da loro gestite (dette *controlled schools*). Tuttavia, non hanno potere ispettivo su queste scuole. Provvedono al trasporto degli studenti e alla mensa scolastica.

SPAGNA: AUTONOMIA PER VALORIZZARE LE IDENTITÀ LOCALI

La Costituzione spagnola del dicembre 1978 si fonda sull'indissolubile unità dello Stato spagnolo, garantendo, tuttavia, il diritto all'autonomia delle nazionalità (*nacionalidades*) e delle Regioni (17 Comunità Autonome) che lo compongono (art.2). La nazione spagnola è fondata sul principio dell'autonomia territoriale (art.137), anche se il processo di trasferimento dei poteri è avvenuto progressivamente ed ha raggiunto solo di recente tutte le Comunità. Attualmente, l'educazione è materia condivisa dallo Stato centrale e dalle Autonomie locali.

Competenze Centrali

I poteri esclusivi conferiti allo Stato centrale dalla Costituzione assicurano omogeneità ed unità di base al sistema educativo ed assicurano a tutti i cittadini la possibilità di esercitare il diritto all'istruzione in condizioni di uguaglianza. Lo Stato ha potere legislativo ed esecutivo in materia, in particolare riguardo a:

- promulgazione di standards comuni che definiscono l'organizzazione generale del sistema educativo;
- richieste minime cui devono corrispondere le istituzioni scolastiche;
- formulazione del piano generale nazionale per l'educazione;
- definizione degli standards minimi educativi;
- regolamentazione delle certificazioni e dei diplomi accademici e professionali con validità a livello nazionale;
- garanzia dell'educazione di base in lingua spagnola.

Altri compiti dello Stato riguardano il servizio di supervisione effettuato dagli ispettori, i piani generali d'investimento, la politica delle sovvenzioni caricate sul budget statale, il possesso e l'amministrazione di scuole pubbliche all'estero, il funzionamento del Centro per l'innovazione e lo sviluppo dell'educazione a distanza (CIDEAD), la determinazione dello stato legale delle istituzioni educative straniere in Spagna e la gestione delle cooperazioni internazionali in campo educativo.

Competenze Locali

Le Comunità autonome hanno la potestà di regolamentazione di alcuni elementi, non basilari, del sistema scolastico; hanno poteri legislativi ed amministrativi che rendono possibile l'amministrazione all'interno del proprio ambito territoriale. Per realizzare questi obiettivi le Comunità dispongono di Amministrazioni Educative (Dipartimenti) .

Le Comunità hanno il potere di creare, autorizzare e gestire istituzioni scolastiche pubbliche e private, oltre che di amministrare il personale scolastico.

Possono sviluppare i provvedimenti statali riguardanti i curricula, la regolazione dei livelli, delle modalità, dei gradi e delle tipologie di scuole, possono sviluppare piani di ricerca pedagogica e sperimentazioni; possono amministrare e assicurare sussidi

finanziari per la gratuità delle istituzioni educative private e borse di studio, nonché regolare la composizione e le funzioni dei Consigli Scolastici esistenti a livello regionale in ciascuna Comunità.

Alle Comunità autonome è delegato l'insegnamento delle proprie lingue ufficiali, da affiancare allo Spagnolo.

Le stesse Comunità hanno il compito di definire gli standard per il conseguimento, il rilascio e il riconoscimento dei certificati e dei diplomi professionali.