



## **Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V**

di Luca Castelli\*

*(in corso di pubblicazione sul Giornale di Diritto Amministrativo)*

**Il riparto delle competenze legislative in materia di istruzione, delineato dalla riforma del Titolo V, riconosce significativi spazi di intervento regionale. Alcune delle discipline finora approvate colgono appieno le opportunità derivanti dal nuovo quadro costituzionale. Ciò nondimeno, l'implementazione della riforma sul versante delle Regioni appare ancora incerta, stretta com'è fra ricorsi alla Corte costituzionale ed ipotesi di ulteriore “devoluzione” di poteri legislativi.**

### **L'istruzione fra Stato e Regioni**

Il tentativo di tracciare un primo – e necessariamente sommario – bilancio della legislazione regionale in materia di istruzione, successiva alla modifica del Titolo V, esige una preventiva ricognizione dell'assetto dei poteri legislativi derivato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La riforma ha prodotto due effetti di rilievo: per un verso, ha consolidato le innovazioni che hanno riguardato il settore a partire dagli anni '90, prima fra tutte la scelta dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, realizzata dalla legge n. 537 del 1993 e sviluppata in seguito dall'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 e dal regolamento sull'autonomia n. 275 del 1999<sup>1</sup>.

Venivano così anticipati, a Costituzione invariata, gli indirizzi riformatori che avrebbero poi trovato copertura costituzionale con la novella del Titolo V; allo stesso

---

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico nell'Università di Perugia.

<sup>1</sup> Per una puntuale disamina delle riforme che hanno investito il settore dell'istruzione a partire dagli anni '90 si veda A. Pajno, *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in “Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002”, Armando editore, 2002, p. 15 s.

tempo, prendeva corpo intorno alla comune cifra dell'autonomia la parallela evoluzione di istituzioni scolastiche ed enti territoriali<sup>2</sup>.

Per altro verso, la riforma ha ripartito le competenze legislative nel campo dell'istruzione determinando un "complesso intrecciarsi"<sup>3</sup> di fonti diverse, in cui l'elemento di novità è comunque rappresentato dall'apertura di uno spazio inedito per la disciplina regionale.

Infatti, rispetto alla precedente competenza concorrente in materia di "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica", sono adesso previste quattro differenti modalità di regolazione.

Una prima tipologia di interventi spetta allo Stato e riguarda la definizione delle "norme generali sull'istruzione"<sup>4</sup> (art. 117, comma 2, lett. n), dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m) e dei principi fondamentali in materia concorrente.

La riserva statale in questi campi fa da contraltare al notevole rafforzamento delle autonomie territoriali e funzionali e si fonda sull'esigenza di garantire su tutto il territorio nazionale l'uniforme soddisfacimento del diritto costituzionale all'istruzione<sup>5</sup>.

La potestà regionale assume invece una triplice conformazione, potendo risolversi nell'esercizio della competenza concorrente in materia di "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche" (art. 117, comma 3); nell'esercizio della competenza residuale in materia di "istruzione e formazione professionale" (art. 117, comma 4); nella possibilità di attivare il meccanismo previsto dall'articolo 116, comma 3, che permette di estendere la disciplina regionale anche alle "norme generali sull'istruzione".

Una così articolata distribuzione di poteri legislativi richiede tuttavia un supplemento d'indagine, volto a definire l'esatta portata delle nuove competenze statali e regionali, al fine di individuarne latitudine e contorni e circoscriverne al meglio le rispettive sfere d'azione.

---

<sup>2</sup> Cfr. G. C. De Martin, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, Relazione al convegno di Trento su *Autonomia dell'istruzione e autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 14 novembre 2003, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>3</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 13 del 2004, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>4</sup> Nel momento in cui si scrive risultano approvati, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 53 del 2003, il d. lgs. n. 59 del 2004, recante "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al I ciclo di istruzione" e due schemi di decreto legislativo concernenti rispettivamente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione" e la definizione delle "Norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro".

<sup>5</sup> Facendo altresì emergere con chiarezza, secondo A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Mulino, 2003, p. 99, "la connotazione nazionale dell'ordinamento della scuola".

Anche nel settore dell'istruzione, infatti, si rinviene quella mobilità della linea di confine tra le materie, che rappresenta uno degli aspetti problematici del nuovo Titolo V, come emerge dall'analisi della corposa produzione giurisprudenziale della Corte costituzionale<sup>6</sup> e del contenzioso tutt'ora in atto.

In questa prospettiva, una riflessione sulla puntuale delimitazione della potestà legislativa di Stato e Regioni, può consentire non solo di "riempire di contenuto"<sup>7</sup> le relative competenze, ma anche di valutare – contestualmente ed in via di prima approssimazione – la conformità a Costituzione delle normative regionali finora prodotte.

La lettura del nuovo quadro costituzionale fornisce, in proposito, alcuni punti fermi, dai quali non sembra possibile prescindere nel momento in cui si voglia avviare tale indagine.

Il primo dato da considerare è che l'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche è oggi presidiata da un'esplicita garanzia costituzionale, come esito, si diceva, di quell'evoluzione legislativa che – dalla legge n. 59 – aveva portato a riorganizzare il sistema scolastico proprio intorno al baricentro dell'autonomia.

Dalla costituzionalizzazione del principio dell'autonomia scolastica si traggono una serie di importanti corollari: innanzi tutto, la centralità delle scuole nell'organizzazione e nella gestione del servizio pubblico dell'istruzione<sup>8</sup>.

Conseguentemente, il riconoscimento di un rilevante spazio di autogoverno delle istituzioni scolastiche, di cui Stato e Regioni devono prendere atto e rispetto al quale sono tenuti a calibrare i propri interventi legislativi<sup>9</sup>.

In terzo luogo, il definitivo superamento del modello della scuola pubblica come scuola di Stato, in ragione dell'affermarsi del modello opposto – quello della scuola

---

<sup>6</sup> Sul punto cfr. di recente F. Cintioli, *Il problema delle incerte materie nel titolo V della Costituzione*, in Fondazione Magna Carta, *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi - F. Cintioli - G. Pitruzzella, Rubettino, 2004, p. 45 s.

<sup>7</sup> L'espressione è di A. Poggi, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, 4, p. 798.

<sup>8</sup> Secondo la prospettiva prefigurata da A. Pajno, *Autonomia delle scuole...*, cit., p. 49, delle istituzioni scolastiche "come livello «naturale» di organizzazione del sistema di istruzione".

<sup>9</sup> Come autorevolmente confermato dalla sentenza n. 13 del 2004.

dell'autonomia –, che porta con sé l'ulteriore necessità di riconsiderare *in toto* l'impianto gerarchico-burocratico del governo dell'istruzione<sup>10</sup>.

Tutti questi tasselli concorrono a ricostruire il “mosaico”<sup>11</sup> nel quale si staglia, nel nuovo disegno costituzionale, l'impianto dei pubblici poteri in materia di istruzione, che è quello di un “sistema nazionale di istruzione”<sup>12</sup>, ossia di un sistema policentrico, articolato su più livelli di governo ed orientato dal basso verso l'alto a partire dall'autonomia delle singole istituzioni scolastiche.

### **I primi paletti fissati dalla Corte costituzionale**

Così individuati i principali capisaldi del sistema, la stessa *actio finium regundorum* delle competenze statali e regionali può essere “intentata” con minori margini di incertezza, grazie anche alle soluzioni interpretative sin qui offerte da dottrina e giurisprudenza.

Sul fronte statale, attesa la non coincidenza fra norme generali e principi fondamentali<sup>13</sup>, si ritiene che le une debbano riguardare “l'architettura del sistema scolastico”<sup>14</sup>, mentre gli altri vertano essenzialmente sui profili relativi a diritti e doveri; alle garanzie di gestione collegiale aperta al territorio; all'integrazione fra servizio scolastico e servizi sociali; agli aspetti di fondo concernenti organizzazione e procedure<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Emblematicamente esemplificato dalla celebre frase di Jules Ferry, Ministro della pubblica istruzione francese nel 1879, che affermava di sapere in ogni momento cosa si stesse insegnando in ciascuna delle scuole di Francia.

<sup>11</sup> Così A. Poggi, *Un altro pezzo del “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5 febbraio 2004.

<sup>12</sup> Valga per tutti il riferimento ad A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit.

<sup>13</sup> Si veda A. D'Atena, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in *L'Italia verso il federalismo*, Milano, 2001, p. 215, secondo cui “le discipline generali avrebbero garantito le Regioni meno dei principi fondamentali”. Cfr. inoltre S. Mangiameli, *Prime considerazioni sulla tecnica di riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, in [www.unife.it/forumcostituzionale](http://www.unife.it/forumcostituzionale), 27 maggio 2003; N. Zanon, *Prime note sulle “norme generali” statali, sul rispetto dell'interesse nazionale e sulla legislazione di “rilievo (o di “ambito” o di “interesse”) regionale” nel progetto di riforma dell'art. 117 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29 maggio 2003.

<sup>14</sup> Così A. Sandulli, *Il sistema nazionale...*, cit., p. 103, adesivamente a quanto rilevato da A. Pajno, *Autonomia delle scuole...*, cit., p. 49. In particolare, rientrerebbero nella competenza statale in materia di norme generali gli ordinamenti didattici e i titoli di studio; l'ordinamento della funzione docente; funzioni e *status* del dirigente scolastico; ambiti e garanzie dell'autonomia delle scuole; forme di partecipazione al governo della scuola; condizioni e garanzie della scuola paritaria; titoli di studio, verifiche e controlli.

<sup>15</sup> Sull'oggetto delle competenze statali si veda *amplius* quanto emerso nel *paper* di ASTRID su *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Roma, marzo 2003, ora confluito in *Istruzione e formazione*, a cura di G. C. De Martin e altri, in ASTRID, *Verso il federalismo*.

I livelli essenziali delle prestazioni andrebbero invece determinati muovendo dalla peculiare angolazione dei titolari del diritto all'istruzione<sup>16</sup> e dovrebbero anzitutto ricomprendere gli interventi finalizzati a garantire l'accesso di tutti al sistema<sup>17</sup>.

Di queste tecniche di regolamentazione statale, la Corte costituzionale ha sin qui fornito chiavi di lettura di ordine generale, certamente idonee ad essere applicate e convalidate anche nel settore dell'istruzione.

Così, in riferimento alla determinazione dei livelli essenziali, ne ha rinvenuto il carattere di competenza in grado di tagliare trasversalmente l'ordinamento e quindi dotata di un'intrinseca potenzialità invasiva, ma non fino al punto di assorbire del tutto la materia regionale, alla quale vanno comunque garantiti gli spazi che le sono costituzionalmente attribuiti<sup>18</sup>.

In relazione ai principi fondamentali, la tendenza della giurisprudenza costituzionale è sembrata piuttosto quella di dilatarne le maglie ed ampliarne il contenuto, a fini eminentemente "conservativi", cioè con l'obiettivo di incrementare le *chances* di salvezza delle disposizioni statali impugnate<sup>19</sup>.

Ma è solo con la sentenza n. 13 del 2004 che il giudice delle leggi interviene direttamente in materia di istruzione, tracciando, tra l'altro, una prima perimetrazione delle competenze regionali<sup>20</sup>.

La Corte individua infatti nella programmazione della rete scolastica il *proprium* della legislazione regionale, ritenendo altresì che compete alla Regione la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche, poiché si tratta di un profilo strettamente connesso a quello della programmazione.

---

*Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, Il Mulino, 2004.

<sup>16</sup> Secondo l'analisi contenuta in *Istruzione e formazione*, cit., p. 159.

<sup>17</sup> Ma anche le misure volte alla piena integrazione dei soggetti deboli, le prestazioni indispensabili da garantire a famiglie e studenti, le condizioni e le modalità per l'abilitazione all'esercizio delle professioni. Sul punto cfr. *Nota aggiuntiva sui livelli essenziali delle prestazioni*, in *Istruzione e formazione*, cit., p. 171 s.

<sup>18</sup> In questo senso vanno alcune sentenze afferenti *latu sensu* la tutela dell'ambiente, quali la 407/02, la 536/02 e la 307/03, nonché la 14/04 in materia di tutela della concorrenza.

<sup>19</sup> Cfr. in particolare le sentenze n. 303/03 e n. 361/03.

<sup>20</sup> Sulla sentenza n. 13/04 si veda da ultimo A. Pajno, *Costruzione del sistema di istruzione e "primato" delle funzioni amministrative*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2004, 5, p. 529 s.; A. Celotto e G. D'Alessandro, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); A. Poggi, *Un altro pezzo del "mosaico"...*, cit.; R. Dickmann, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (Osservazioni a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22 gennaio 2004.

Definiti in positivo i compiti regionali, vengono poi circoscritti – in via residuale – anche gli ambiti di legislazione statale, in parte escludendo che la distribuzione del personale sia materia di norme generali, in parte ribadendo che in tema di programmazione scolastica l'intervento dello Stato debba limitarsi alla sola determinazione dei principi.

La Corte affronta infine il profilo dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche<sup>21</sup>, ricostruendone i contorni non come “incondizionata libertà di autodeterminazione”, ma come garanzia di spazi incomprimibili “che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare”.

La sentenza lascia però irrisolto il problema del rapporto tra principi fondamentali e norme generali e nulla dice in ordine alla portata di queste ultime<sup>22</sup>.

Malgrado i silenzi sul punto, non sfugge come le norme generali si rivelino dotate, a prima vista, della medesima natura trasversale propria di altre “materie-non materie” statali e dunque della stessa “insidiosa” capacità pervasiva.

Merita pertanto di essere condivisa l'opinione di chi ritiene conformi a Costituzione quelle sole norme generali “che siano finalizzate a garantire criteri e garanzie insopprimibili di uniformità nell'ambito di un sistema unitario (nazionale), fondato sul valore legale dei titoli”<sup>23</sup>, lasciando per il resto impregiudicato lo spazio normativo regionale.

Ciò premesso, non resta che attendere il primo banco di prova per verificare la tenuta di siffatta ricostruzione, che sarà verosimilmente offerto dal giudizio con cui sarà valutata la legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 59 del 2004, in seguito ai ricorsi presentati dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia<sup>24</sup>.

## **La legislazione regionale successiva al Titolo V**

---

<sup>21</sup> Su cui si veda M. Cocconi, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del Titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); A. Pajno, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato?*, in “Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003”, Armando Editore, 2003, p. 233 s.

<sup>22</sup> Si pone il problema anche E. Balboni, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in [www.luiss.it/semcost/index.html](http://www.luiss.it/semcost/index.html), 23 gennaio 2004.

<sup>23</sup> In questo senso *Istruzione e formazione*, cit., p. 158.

<sup>24</sup> Il ricorso della Regione Emilia-Romagna è il n. 51 del 2004, quello del Friuli Venezia Giulia il n. 52 del 2004.

I parametri sin qui desunti, sia dal dettato costituzionale, che dall'interpretazione che ne ha dato la Corte, forniscono un bagaglio ricognitivo utile – *a fortiori* – per l'analisi di tutta la legislazione regionale emanata in attuazione della nuova competenza concorrente in materia di istruzione.

Si tratta di una produzione normativa piuttosto variegata, in cui sembra comunque possibile isolare almeno due filoni: un primo filone *latu sensu* riconducibile al settore del diritto allo studio, tradizionale appannaggio delle Regioni anche prima della revisione costituzionale; un secondo filone nel quale, viceversa, si apprezzano maggiormente le nuove aree di disciplina regionale, soprattutto per ciò che riguarda la costruzione di percorsi integrati fra istruzione e formazione.

Nel primo filone si collocano, a vario titolo, la legge regionale Liguria n. 14 del 20 marzo 2002 recante “Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo delle scuole statali e paritarie”; la legge regionale Sicilia n. 14 del 3 ottobre 2002 concernente “Norme per l'erogazione del buono scuola ed interventi per l'attuazione del diritto allo studio nelle scuole dell'infanzia, elementari e secondarie”; e infine la legge regionale Umbria n. 28 del 16 dicembre 2002 rubricata “Norme per l'attuazione del diritto allo studio”<sup>25</sup>.

La legge ligure istituisce assegni di studio in favore delle famiglie di alunni che frequentano la scuola primaria e secondaria in istituti statali e paritari, per la copertura fino al 50 per cento delle spese sostenute per l'iscrizione e la frequenza.

La normativa della Sicilia opera nella stessa direzione, ma coinvolge una platea più ampia di destinatari e di tipologie di intervento.

Sotto il profilo soggettivo, i contributi sono infatti diretti non solo alle famiglie, ma anche a studenti e a coloro che esercitano la potestà parentale, e riguardano i figli che frequentano scuole dell'infanzia, di base e secondarie.

Sotto il profilo oggettivo, il sussidio viene variamente prefigurato: un “buono scuola” destinato a coprire le spese di frequenza e di iscrizione fino ad un massimo del 75 per cento del totale; un assegno *una tantum*, d'importo non superiore a 750 euro, per le famiglie particolarmente disagiate; il trasporto gratuito degli alunni della scuola dell'obbligo e delle medie superiori che frequentano in altro comune scuole pubbliche

---

<sup>25</sup> Le leggi sono reperibili all'indirizzo <http://camera.mac.ancitel.it/lrec/>.

statali o paritarie; un contributo per l'acquisto dei libri di testo per gli alunni della scuola media inferiore.

Queste discipline si situano nel solco della duplice tendenza che, a partire dagli anni '90, ha visto le Regioni sia attribuirsi la competenza a finanziare le scuole private, sia indirizzare tali finanziamenti direttamente agli alunni, anziché alle scuole stesse<sup>26</sup>.

Quella siciliana tuttavia si distingue per lo spettro regolativo maggiore, del resto connesso alle *speciali* competenze regionali<sup>27</sup>, e per l'esplicita ricomprensione dei contributi erogati sotto l'ombrello del diritto allo studio.

Entrambe, infine, contengono la clausola in forza della quale gli interventi previsti sono espressamente qualificati come integrativi e complementari rispetto a quelli delle altre norme regionali e statali in materia.

La legge umbra, dal canto suo, pur spaziando in un tipico terreno di competenza regionale – quello del diritto allo studio – sembra segnalarsi per la valorizzazione del ruolo degli Enti locali, nel contesto della complessiva opera di riorganizzazione delle funzioni amministrative in materia.

La Regione infatti promuove ed incentiva, anche con risorse economiche, gli interventi dei Comuni finalizzati a favorire l'accesso alla scuola materna, a garantire l'attuazione del diritto allo studio nella scuola dell'obbligo, ad assicurare la prosecuzione degli studi a studenti privi di mezzi.

I Comuni singoli o associati curano poi l'integrazione dei servizi, coordinandosi con gli organismi scolastici ed in collegamento con le organizzazioni presenti sul territorio.

Nel rispetto dell'art. 139 del decreto legislativo n. 112 del 1998, agli Enti locali sono affidati, tra gli altri, il sostegno delle iniziative attivate in raccordo con le istituzioni scolastiche per l'accoglienza degli alunni anche al di fuori dell'orario delle lezioni, nonché gli interventi tesi a favorire la riorganizzazione della rete scolastica e la partecipazione negli organismi collegiali.

---

<sup>26</sup> Cfr. A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 305 s.

<sup>27</sup> Su cui si veda da ultimo la sentenza n. 177 del 2004 con cui la Corte ha risolto il conflitto d'attribuzione sollevato dalla Regione Sicilia contro il Governo, annullando una nota del Ministero dell'Istruzione che conferiva ad un suo funzionario il compito di verificare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della parità di un istituto scolastico siciliano.

Tutti gli interventi previsti dalla legge hanno come destinatari coloro che frequentano le scuole del sistema nazionale di istruzione, i corsi di formazione professionale ed i corsi per adulti.

### **(segue) Le leggi di Emilia-Romagna e Toscana e le censure statali**

Sono tuttavia due le normative regionali che suscitano l'interesse maggiore, sia per il tasso di innovatività che esprimono, sia per il conflitto istituzionale che hanno innescato.

Si tratta della legge regionale Toscana n. 32 del 26 luglio 2002 concernente “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro” e della legge regionale Emilia-Romagna n. 12 del 30 giugno 2003 che reca “Norme per l'uguaglianza delle opportunità d'accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale anche in integrazione tra loro”<sup>28</sup>.

Su un piano decisamente diverso si situa invece la legge regionale Veneto n. 12 del 31 maggio 2002, riguardante “Referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per il trasferimento alla Regione Veneto delle funzioni statali in materia di sanità, formazione professionale e istruzione, polizia locale”, con cui la Regione punta ad ottenere – per quel che qui rileva – le competenze in materia di organizzazione scolastica, offerta di programmi educativi e gestione degli istituti scolastici.

La due leggi emiliana e toscana hanno in comune l'originalità dell'approccio alla disciplina della materia, incentrato su una regolamentazione integrata di settori tradizionalmente tenuti distinti – istruzione da una parte, formazione professionale dall'altra –, al fine di realizzare l'obiettivo dell'apprendimento lungo tutto il corso della vita.

Spiccano inoltre – soprattutto la 12/03 – per la dichiarata finalità di rappresentare, in questi settori, la concreta applicazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

---

<sup>28</sup> Viene soltanto preannunciata, nel momento in cui si scrive, l'approvazione di un'analogha disciplina anche da parte della Regione Lombardia. Cfr. N. D'Amico, *Istruzione superiore, la Lombardia punta su una legge-quadro*, in *Ilsole24ore*, 1 maggio 2004.

In particolare, la normativa della Toscana stabilisce che la Regione, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni dettati dallo Stato, ne definisce gli ambiti territoriali di riferimento, i requisiti di accesso, gli *standard* qualitativi, le linee guida di valutazione e certificazione degli esiti e dei risultati.

Si prevede poi che un regolamento di Giunta, salva la competenza degli Enti locali ai sensi dell'articolo 117, comma 6, disponga le regole generali di funzionamento del sistema integrato, disciplinando tra l'altro i requisiti generali che assicurano i livelli di qualità delle prestazioni concernenti la configurazione funzionale dei sistemi; metodologie e moduli operativi; rapporto operatori-utenti; *standard* di base per l'erogazione dei servizi; qualificazione degli operatori.

Proprio i profili qui accennati sono stati oggetto di impugnazione davanti alla Corte costituzionale<sup>29</sup>, perché il Governo ha ritenuto non conforme a Costituzione la previsione di un regolamento cui demandare la disciplina derogatoria delle norme statali, senza che siano altresì stabiliti i criteri a cui attenersi.

Secondo il ricorrente sarebbe inoltre illegittima la definizione regionale degli *standard* qualitativi e delle linee guida di valutazione e certificazione degli esiti e dei risultati, poiché si tratterebbe di materia riservata allo Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. n.

Ma è la disciplina emiliana che si impone all'attenzione per la visione organica che l'ispira e per i contenuti avanzati che la sorreggono.

La Regione dichiara di far propri i livelli essenziali delle prestazioni e di assumere il sistema nazionale di istruzione come orizzonte di riferimento della sua azione, perseguendone l'ulteriore promozione a livello regionale.

In questo contesto, il filo rosso degli interventi regionali in materia si rinviene nel riconoscimento di autonomia e pari dignità all'istruzione e alla formazione professionale e si traduce nella realizzazione di politiche di integrazione fra i due settori.

A tal fine si prevedono la predisposizione di un biennio formativo integrato per gli studenti che hanno terminato la scuola media, la definizione di percorsi integrati successivi al diploma e alla laurea, l'estensione della logica dell'integrazione anche all'educazione degli adulti.

---

<sup>29</sup> Il ricorso è il n. 69 del 2002 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 13 novembre 2002.

Nella stessa direzione vanno l'istituzione del libretto formativo personale che certifica i crediti acquisiti lungo tutto il corso della vita; la conclusione di accordi con altre Regioni per la costruzione di percorsi formativi equipollenti; l'individuazione dei requisiti essenziali che devono essere posseduti dalle imprese formative; l'alternanza scuola-lavoro qualificata come modalità didattica.

La legge inoltre valorizza l'autonomia delle istituzioni scolastiche trasferendo loro le competenze in materia di curricula didattici; prevede l'erogazione di assegni di studio destinati a finanziare l'aggiornamento professionale dei docenti; impronta il governo del settore alla più ampia cooperazione istituzionale, attraverso l'istituzione di organismi di concertazione fra tutti i principali attori del sistema.

Anche la normativa emiliana è stata fatta oggetto di giudizio davanti alla Corte costituzionale<sup>30</sup>, proprio in riferimento ad alcuni dei profili più significativi.

Un primo gruppo di censure riguarda la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione ed investe la concessione degli assegni da destinare al personale della formazione professionale e le norme in materia di integrazione fra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale.

Le doglianze maggiori attengono però alla violazione delle norme generali sull'istruzione, cui darebbero luogo la qualificazione dell'istituto dell'alternanza scuola-lavoro come modalità didattica, la determinazione delle finalità della scuola dell'infanzia, la definizione dell'educazione degli adulti e l'approvazione dei criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche.

Verte invece tutta in materia di formazione professionale la legge regionale Basilicata n. 33 del 11 dicembre 2003, concernente "Riordino del sistema formativo integrato", che disciplina il sistema unificato di istruzione e formazione regionale, finalizzato alla preparazione professionale dei giovani fino al diciottesimo anno di età.

La Regione promuove l'offerta di percorsi formativi integrati con l'obiettivo di favorire rientri e passaggi tra il sistema di istruzione scolastica e dell'istruzione e formazione professionale.

Adotta interventi di formazione continua e formazione permanente, gli uni rispondenti alle necessità espresse dalle imprese di adeguare la professionalità dei propri

---

<sup>30</sup> Il ricorso è il n. 64 del 2003, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 42 del 22 ottobre 2003.

dipendenti, gli altri indirizzati a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro condizione lavorativa e volti a garantire l'apprendimento lungo tutto il corso della vita.

La legge provvede poi a ripartire le funzioni amministrative in materia riservando alla Regione quelle di programmazione delle politiche di intervento, delle risorse, dell'offerta formativa integrata e conferendo alle Province tutte le altre.

E' infine prevista l'istituzione della Carta dei diritti degli utenti del sistema formativo integrato, che contiene i principi fondamentali per l'accesso, la partecipazione formativa e regolamentazione dei rapporti fra utenti e organismi di formazione.

### **Le incerte prospettive di evoluzione del settore**

Senza voler azzardare alcun pronostico sull'esito dei giudizi pendenti, ci si può solo limitare a constatare come l'accertamento delle lesioni invocate debba muovere – secondo il recente orientamento della Corte – non dalla ricerca di un esplicito titolo competenziale della Regione ma, al contrario, dalla verifica della sussistenza di riserve esclusive o parziali dello Stato<sup>31</sup>.

E' stato tuttavia rilevato come la legge dell'Emilia-Romagna si spinga “agli estremi limiti della potestà legislativa concorrente in materia di istruzione”<sup>32</sup>, ciò che rende particolarmente problematico valutare fino a che punto questa espansione sia legittima, ovvero travalichi le competenze regionali.

Più in generale, i rilievi sollevati dallo Stato concorrono a delineare, per il settore dell'istruzione, uno scenario denso di interrogativi, nel quale il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni non ha ancora trovato una linea di demarcazione stabile e condivisa.

All'indeterminatezza dei confini, che fa peraltro da deterrente all'esercizio delle nuove competenze regionali, si aggiunge l'ulteriore incertezza legata alla tenuta del vigente assetto costituzionale, in pendenza del progetto di riforma della Parte II della Costituzione, attualmente all'esame della Camera<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 282 del 2002, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>32</sup> Così A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 107.

<sup>33</sup> Si tratta dell'A.C. 4862. Per un'ampia rassegna di commenti al progetto di riforma della Costituzione si veda ASTRID, *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Passigli Editori, 2004; Fondazione Magna Carta, *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, cit.; *La democrazia riformata. Analisi del progetto di revisione costituzionale*, a cura di A. Bevere, Edizioni scientifiche italiane, 2004.

La proposta incorpora la c.d. “devolution”, cioè l’attribuzione alle Regioni della potestà legislativa esclusiva in materia di “organizzazione scolastica; gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione”.

Si tratta di una prospettiva che, se concretizzata, rimetterebbe in discussione l’impronta “nazionale” del sistema di istruzione, realizzando, al contrario, l’opposta tendenza ad una sua regionalizzazione.

Tendenza di cui si sono già avute, peraltro, espressioni sintomatiche, come la citata legge del Veneto, che rappresenta a ben vedere una sorta di “acconto” della riforma *in itinere*, piuttosto che un’iniziativa volta all’implementazione della riforma vigente.

A ciò si aggiungano infine alcune scelte discutibili contenute – a livello di legislazione ordinaria – nella “legge Moratti” n. 53 del 2003 e – a livello di normazione secondaria – nel nuovo regolamento di organizzazione del Miur, che complessivamente segnano un’involuzione rispetto al disegno istituzionale sopra richiamato.

Se ne ricava, in ultima analisi, l’impressione di un settore “in mezzo al guado”, nel quale non è maturata una propensione univoca a supportare la scelta dell’autonomia, ma che è viceversa segnato dalla compresenza di spinte contrapposte.

Le tensioni intorno al rapporto tra centro e periferia, uno dei tre poli intorno ai quali ruotano oggi tutte le problematiche legate al mondo della scuola<sup>34</sup>, restano così ancora aperte ed in attesa di essere ricondotte lungo binari certi.

---

<sup>34</sup> Cfr. S. Cassese, *Intervento al seminario Luiss su “Il sistema nazionale di istruzione”*, Roma, 23 marzo 2004.