

Un altro pezzo del “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione.

di Anna Maria Poggi

1. Con questa importante sentenza la Corte sottrae allo Stato il potere di definire le dotazioni organiche del personale docente della scuola affidando, seppure secondo modalità non immediatamente operative, la relativa competenza alle Regioni alle quali essa spetterebbe in quanto divenute titolari, con la revisione costituzionale, della materia dell'istruzione.

In tal modo la Corte contribuisce in maniera determinante alla lettura di uno snodo significativo (ma particolarmente problematico) della nuova normativa costituzionale e, in secondo luogo chiarisce, con effetti che potrebbero trascendere il settore dell'istruzione, i riflessi di tale normativa sul sistema delle competenze amministrative delineatosi dopo la legge n. 59 del 1997.

E' indubbio, sotto il primo profilo, che la revisione dell'art. 117 ha scombussolato il tranquillante assetto di competenze fissato dalla precedente normativa. La competenza concorrente in materia di *“istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica”* è ora sostituita da quattro norme. Il terzo comma dell'art.117 attribuisce alla legislazione concorrente delle Regioni l'*“istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”*; il secondo comma dell'art. 117 alla lett. n) riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle *“norme generali sull'istruzione”*; lo stesso comma dell'art. 117 alla lettera m) riserva altresì allo Stato la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, infine il terzo comma dell'art. 116 prevede che possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le *“norme generali sull'istruzione”*.

I nodi interpretativi che presenta tale normativa non sono di poco conto: il contenuto delle materie *“istruzione”* e *“istruzione e formazione professionale”*; il significato della formula *“norme generali sull'istruzione”*, sia in relazione al possibile meccanismo delineato dall'ultimo comma dell'art. 116, sia alla luce dell'analogia terminologia utilizzata nell'art. 33; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla *“determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* in connessione, per quanto

riguarda il settore specifico, con il sistema di garanzie previste nell'art. 34; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Dal punto di vista dei rapporti istituzionali, sotto il secondo profilo, tali nodi interpretativi hanno indotto la dottrina a chiedersi se la nuova normativa costituzionale abbia delineato un diverso assetto di competenze e, più in particolare, se essa abbia prodotto uno scarto, per difetto o per eccesso, rispetto al precedente assetto delle competenze risultante dai trasferimenti operati dallo Stato sia verso le Regioni (con il d.lgs. n. 112 del 1998) sia verso le Istituzioni scolastiche autonome (con la legge n. 59 del 1997 e con i provvedimenti di attuazione della stessa).¹

E' indubbio che il versante più delicato è quello attinente i rapporti Stato-Regioni dal momento che il d.lgs. n. 112 del 1998 ha per un verso "delegato" (e non attribuito) alle Regioni funzioni quali "*la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale*" (art. 138, comma 1, lett. a), "*la programmazione della rete scolastica*" (art. 138, comma 1, lett. b), "*i contributi alle scuole non statali*" (art. 138, comma 1, lett. c)² e, per altro verso ha invece trasferito alle stesse Regioni la generalità delle funzioni in materia di formazione professionale (art. 143).

Sulla base di tale normativa si era aperto un tavolo di confronto Stato-Regioni finalizzato a comporre la complessa partita della "delega di funzioni" sull'istruzione e dei "trasferimenti di funzioni" sulla formazione professionale allo scopo di provvedere ai trasferimenti finanziari e strutturali necessari a garantire, da parte delle Regioni, l'assolvimento dei relativi compiti. Quella composizione si avvertiva come indispensabile dal momento che nel contempo l'allora *Disegno di legge delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli minimi essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*³ (ora legge n. 53 del 2003) prevedeva (e la stessa previsione è ora contenuta nella legge) una riforma dei cicli scolastici fondata sull'integrazione tra istruzione e formazione professionale.

L'altro versante, quello dei rapporti Stato-Istituzioni scolastiche risulta (al di là della sua effettiva attuazione) più lineare poiché l'art. 21 della legge n. 59 del 1997 ha previsto il progressivo passaggio alle Istituzioni scolastiche di "*tutte*" le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica

¹ L.BARBERIO CORSETTI, *La riforma del Titolo V della Costituzione, Nuova secondaria*, 2001, n. 4, 9 ss. e G.BERTAGNA, *Quale istruzione e formazione dopo la nuova legge costituzionale?* ivi, 14 ss; A.Poggi,

² Sul punto v. l'ampia e articolata rassegna di M.RENNA, *I conferimenti agli enti locali in materia di formazione professionale* in G.C.DE MARTIN, F.MERLONI, F.PIZZETTI, L.VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, 115 ss. Lo stesso provvedimento ha invece "trasferito" funzioni assai rilevanti a Comuni e Province (quali l'istituzione, la soppressione e l'aggregazione di scuole, i piani di utilizzazione degli edifici, anche se "*previa intesa*" con le Istituzioni scolastiche), secondo le previsioni contenute nei commi 3 e 4 dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 poi sviluppate analiticamente nel d.P.R. n. 233 del 1988 concernente il dimensionamento delle Istituzioni scolastiche. I rilevanti poteri assunti dagli enti locali, su questo come su altri versanti, hanno spinto taluni commentatori ad asserire che oramai "l'istruzione (e non solo quello che vi sta intorno) è attività e servizio in parte intestabile al potere locale" (C.MARZUOLI, *Art. 139* in G.FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998, 469). Sul punto v. anche A.ROSANO, *La gestione delle scuole e gli enti locali*, *Riv. giur. della scuola*, 1998, 669 ss

³ Disegno di legge n. 1306 comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 3 aprile 2002.

della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, con la riserva allo Stato della sola definizione degli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico (*"fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato"*).

L'attuale sentenza interviene sia sul profilo dell'interpretazione della materia dell'"istruzione", sia sul profilo del rapporto tra tale attribuzione e quello delle funzioni amministrative già conferite alle stesse dal d.lgs n. 112 del 1998 delineando, con una certa nettezza, i contorni e le competenze rispettive di Stato e Regioni e perciò aprendo, nel contempo, uno scenario completamente nuovo e diverso, rispetto al quale sicuramente si porranno almeno due questioni: una di tipo sostanziale (il rapporto tra programmazione regionale della rete scolastica, programmazione nazionale del contingente del personale docente della scuola e riforma dei cicli scolastici); una di tipo procedurale (l'individuazione degli strumenti di tipo non-legislativo indispensabili per assicurare l'erogazione del servizio su tutto il territorio nazionale).

Il profilo dell'interazione di competenze Stato-Regioni-Istituzioni scolastiche è, invece, in qualche misura rimasto in ombra anche in ragione dello specifico quesito posto alla Corte. Esso tuttavia non è indifferente ai fini della ricostruzione del "sistema" istruzione e dunque in qualche misura anche di esso si dovrà tenere conto in futuro.⁴

2. Il quesito posto alla Corte verteva sulla costituzionalità dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge finanziaria 2002 (n. 448 del 2001) in relazione agli articoli 117 e 118 primo comma. In particolare,

⁴ La clausola di salvaguardia dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche esplicitamente prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost dovrebbe venire intesa quale "costituzionalizzazione" delle forme di autonomia introdotte dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997 e cioè: 1) l'autonomia finanziaria e gestionale già acquisita con l'art. 21 della legge n. 59 del 1997 su cui è, invece, calato un "quadro" di vincoli assai pregnanti come dimostra esemplarmente la disciplina inerente il regolamento di amministrazione e di contabilità adottabile da ciascuna Istituzione scolastica. Il decreto in questione è stato puntualmente adottato e, a dispetto di quanto previsto nella legge n. 59 e di quanto espressamente dichiarato nell'"Avvertenza iniziale" in cui ci si impegna a "tenere conto dei principi di autonomia delle Istituzioni scolastiche", contiene, invece, un articolato minuzioso e analitico che disciplina ogni aspetto della gestione amministrativo-contabile; 2) l'autonomia organizzativa già acquisita. Ciò implica correggere alcune "deviazioni attuative" del processo di autonomia. Con il d.P.R. n. 347 del 2000 è stata infatti reintrodotta la possibilità di una pesante e verticistica normativa di riorganizzazione del sistema, di cui gli uffici scolastici regionali oggi svuotati di competenze dalla sentenza della Corte che qui si commenta, costituiscono una significativa esemplificazione; 3) l'autonomia didattica già acquisita che si sostanzia nell'adozione del Piano dell'offerta formativa e nella "quota" di libertà lasciata alle singole Istituzioni scolastiche nella definizione dei *curricula* obbligatori dei diversi indirizzi di studio. Il Regolamento per l'autonomia (art. 8, comma 1, lett. c) del d.P.R. n. 275 del 1999) prevede, infatti, che la loro definizione è rimessa ad una "*quota nazionale*" e ad una "*quota determinata dalle singole Istituzioni scolastiche*". Esso, inoltre, attribuisce agli organi di indirizzo della scuola (di cui ancora manca la disciplina in attuazione del riordino previsto dall'art. 21 della legge n.59): autonomia didattica, che consente agli istituti di differenziare la propria offerta formativa (nel limite della quota ad essi lasciata libera) regolando i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività; autonomia organizzativa, riferita all'organizzazione delle modalità e dei tempi di insegnamento, che consente il superamento dei vincoli in tema di unità oraria della lezione, di unitarietà del gruppo classe e in tema di impiego dei docenti; autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nell'ambito della flessibilità curriculare definita nell'art. 8 del regolamento;

la Regione ricorrente deduceva che la norma denunciata, nel disporre in materia di organizzazione scolastica con riguardo alla definizione delle dotazioni organiche di personale e all'orario di lavoro avrebbe, in primo luogo violato il riparto di competenze legislative previsto all'art. 117, che affida allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali (oltrechè delle norme generali). Inoltre, l'assegnazione ad un organo statale di livello regionale dei relativi compiti avrebbe, altresì, violato il principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.

L'Avvocatura generale dello Stato aveva basato la difesa della normativa statale sulle esigenze di risparmio finanziario (orario di lavoro) che solo potenzialmente (e non attualmente) avrebbero potuto compromettere l'esercizio delle potestà legislative regionali.

La Corte, dopo aver richiamato il quadro normativo che avrebbe sorretto la norma impugnata e in base al quale gli uffici scolastici regionali svolgono compiti assai consistenti in materia di istruzione, ha affermato che un tale assetto di competenze sarebbe stato certamente compatibile con il precedente quadro costituzionale, nel quale “le competenze regionali proprie non oltrepassavano l'istruzione artigiana e professionale” per cui “lo Stato, conformemente ai caratteri propri di tale strumento organizzativo, poteva dunque trattenere per sé qualsiasi profilo di disciplina della materia, con l'effetto che le funzioni delegate alle Regioni potevano risultare frammentarie e disorganiche”.

Tutto ciò, prosegue la Corte, “non è più possibile nel quadro costituzionale definito dalla riforma del Titolo V” che non solo assegna alle Regioni la materia dell'istruzione ma nel contempo riserva allo Stato le sole “norme generali sull'istruzione”. Anche se, precisa la Corte, l'esatta definizione delle rispettive sfere di competenza non potrà che essere oggetto di successivi affinamenti (data l'oggettiva complessità di un sistema in cui si intrecciano e intersecano norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle Istituzioni scolastiche), si può, comunque, assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica”.

E' infatti “implausibile”, per la Corte, “che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998”. Perciò “la distribuzione del personale docente tra le Istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private; né l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza. Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato e in vista della compiuta realizzazione del disegno

costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce”.

Tuttavia, conclude la Corte, la caducazione immediata della norma impugnata provocherebbe effetti ancor più incompatibili con la Costituzione, poiché rischierebbe di interrompere l'erogazione del servizio scolastico cui sono collegati diritti fondamentali della persona intestati principalmente a studenti e famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Pertanto l'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 “deve continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle Istituzioni scolastiche”.

3. Se non ci fosse il precedente dell'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998 si sarebbe stati tentati di pensare che tale sentenza costituisca l'autorevole anticipazione, nel settore dell'istruzione, del Disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544. L'insistenza nella motivazione della Corte sul carattere “gestorio” delle competenze regionali richiama indubbiamente la proposta di modifica dell'art. 117 Cost. contenuta in quel Disegno di legge secondo cui “*Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie: ...b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche*”.

Tuttavia già il nuovo Titolo V, dunque al di qua della *devolution*, consente un ruolo di gestione della Regione nel settore dell'istruzione e della formazione professionale che, in realtà, va ad iscriversi nel più generale ruolo “politico” di programmazione.⁵ Questo ruolo si fonda, oltrechè sulla normativa costituzionale, anche sull'analisi delle tendenze di sviluppo del sistema di istruzione-formazione che richiedono una forte integrazione tra politiche diverse, rispetto alle quali le stesse Regioni, sempre in virtù del nuovo Titolo V, hanno assunto un ruolo centrale: le politiche del lavoro,⁶ le politiche di utilizzo dei fondi strutturali europei; le politiche del diritto allo studio,⁷ le politiche in materia di professioni.⁸

⁵ Sulla ricostruzione dei ruoli di Stato, Regioni e Istituzioni scolastiche alla luce del nuovo Titolo V v. 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*, *Le Regioni*, 2002, 771 ss.

⁶ Su cui v. M.AMBROSINI (a cura di), *Un futuro da formare*, Brescia, La Scuola, 2000; ISFOL, *Federalismo e politiche del lavoro*, Rapporto 2001, Milano, FrancoAngeli, 2002; E.REYNERI, *Politiche attive e servizi per l'impiego in Sociologia del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2002

⁷ Già di competenza concorrente delle Regioni e rispetto a cui nulla è mutato

⁸ Materia divenuta di competenza concorrente.

L'organizzazione del sistema scolastico, in questa prospettiva, può diventare un settore in cui le Regioni esercitano un ruolo significativo ed in cui grazie alle altre competenze di settore conferite (professioni, mercato del lavoro, diritto allo studio) possono sviluppare una vera e propria politica dell'istruzione e della formazione professionale sul proprio territorio consistente: 1) nella programmazione dell'offerta complessiva di istruzione e formazione in relazione alle esigenze economiche e produttive del territorio; 2) nella definizione di obiettivi specifici del sistema connessi alla propria specificità territoriale, oltre quelli minimi fissati dallo Stato; 3) nella disciplina dell'organizzazione territoriale dell'offerta formativa, che comprende sia i poteri già acquisiti sul terreno dell'istituzione, soppressione e aggregazione di scuole sia la disciplina degli organi territoriali scolastici;⁹ 4) nella definizione delle scelte di diritto allo studio; 5) nella gestione del personale, anche docente.

Quest'ultimo punto, al centro di molte discussioni e tensioni già all'indomani dell'adozione del d.lgs. n. 112 del 1998, richiede, dopo l'attuale sentenza della Corte, di essere maggiormente delineato e precisato.

L'unicità del sistema di reclutamento non impedisce una de-statalizzazione del ruolo del personale docente a livello regionale, né impedisce che le stesse Regioni possano procedere ad integrazioni migliorative dello *status* economico dei docenti. Con due precisazioni: la prima è che una eventuale regionalizzazione non può essere limitativa del diritto dei docenti di trasferirsi da Regione a Regione (pena la violazione dell'art. 16 Cost.). La seconda è che la gestione andrebbe, nelle forme consentite dal sistema (concertazione, intese, accordi di programma), concordata con le Istituzioni scolastiche. La programmazione non può essere intesa, come la Corte ha ammonito in motivazione censurando le argomentazioni addotte dall'Avvocatura dello Stato, solo quale strumento di razionalizzazione efficientistica dell'apparato dell'istruzione, comportando, invece e soprattutto, scelte di qualità che vanno direttamente a congiungersi con gli obiettivi che il sistema dell'istruzione-formazione si propone quale motore di sviluppo del Paese.

La competenza legislativa concorrente sull'"istruzione", in sostanza, va dunque oltre il solo, anche se importante, ruolo di programmazione che, a livello di funzioni amministrative, l'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, aveva già attribuito alle Regioni. Il ruolo di programmazione cui si riferisce la Corte nella sentenza, va infatti inteso nel senso di "politica" di programmazione.

⁹ Oggi contenuta nel d.P.R. 233 del 1999 per cui l'organo collegiale centrale è il Consiglio superiore della pubblica istruzione, con composizione ridotta rispetto al precedente Consiglio nazionale della pubblica istruzione. A livello regionale è istituito, presso ogni ufficio periferico regionale, il Consiglio regionale dell'istruzione, composto dai presidenti dei Consigli scolastici locali che sostituiscono i Consigli scolastici distrettuali. Sul punto v. N.DANIELE, *Le nuove norme sull'organizzazione della pubblica istruzione e sugli organi collegiali della scuola*, Riv. giur. scuola, 2000, 165 ss.

Bene dunque ha fatto la Corte a richiamare a sostegno della propria interpretazione il d.lgs n. 112 del 1998 il cui nesso con la nuova normativa costituzionale è innegabile, sia sul versante dell'istruzione, sia sul piano più generale del ruolo delle Regioni nel processo di sviluppo sociale ed economico del Paese. Naturalmente, come ammette la stessa Corte, questo non è altro che un pezzo del mosaico della competenza legislativa sull'“istruzione” il cui contenuto è ancora da costruire, come pure quello delle “*norme generali sull'istruzione*” e dei “*livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”.

4. Il problema, a cui la Corte non poteva dare soluzioni, è tuttavia proprio nella conformazione a mosaico che sta assumendo il sistema di istruzione-formazione nel nostro Paese che si incrementa a mano a mano di nuovi pezzi in assenza di una cornice pre-definita.

I significativi mutamenti intervenuti nel quadro costituzionale delle competenze non hanno, infatti, mancato di riverberarsi sul piano della legislazione ordinaria. Ben 14 Regioni sono intervenute in materia dopo la revisione costituzionale, comprese le Regioni speciali.¹⁰

A fronte di tali interventi vi è, sul versante statale, la sola legge 53/2003 di “*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*”.

Nella sua impostazione di fondo tale legge delinea un assetto di competenze saldamente incentrato sull'asse Stato-Istituzioni scolastiche attribuendo un ruolo residuale alle Regioni e agli enti locali. I due principali strumenti su cui si regge l'articolato sono: l'interpretazione della competenza legislativa (concorrente) regionale sull'istruzione e della competenza legislativa regionale (esclusiva) sulla istruzione e formazione professionale come fortemente condizionate dall'esercizio del potere governativo (nella forma dei decreti legislativi delegati ma spesso anche di regolamenti)

¹⁰ Le più importanti leggi in questione sono: l. Regione Emilia-Romagna n. 26/2001 (*Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita*); l. Regione Umbria n. 28/2002 (*Norme per l'attuazione del diritto allo studio*); l. Regione Veneto n. 1/ 2001 (*Interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie*); l. Regione Liguria n. 14/ 2002 (*Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie*); l. Regione Sicilia n. 14/ 2002 (*Norme per l'erogazione del buono scuola ed interventi per l'attuazione del diritto allo studio nelle scuole dell'infanzia, elementari e secondarie*); l. Regione Piemonte n. 10/2003 (*Esercizio del diritto alla libera scelta educativa*); l. Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2000 (*Interventi per promuovere il diritto allo studio, per la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nell'ambito del sistema scolastico regionale*); l. Regione Abruzzo n. 92/2000 (*Contributo per la qualificazione del sistema formativo delle scuole non statali*); l. Regione Toscana n. 32/2002 (*Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*); l. Regione Emilia-Romagna n. 12/2003 (“*Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione fra loro*”). Per una puntuale analisi di tali leggi si rinvia a A.POGGI, *Il settore dell'istruzione*, in G.BERTI, G.C.DE MARTIN, *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Atti del Convegno, Roma, 9 giugno, 2003, Milano, 297 ss.

di definizione delle norme generali sull'istruzione e sulla determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni; la considerazione del "sistema educativo" (comprendente l'istruzione primaria, secondaria e l'istruzione e formazione professionale) come un sistema unico, indirizzato, coordinato e programmato dallo Stato. I temperamenti a questa linea sono costituiti dalla previsione della previa intesa con la Conferenza unificata per l'adozione dei decreti legislativi delegati.

La riconduzione all'area della competenza legislativa esclusiva della materia della formazione professionale costituisce una scelta indubbiamente problematica: essendo qualificata anche in termini di "istruzione" essa è, dunque, in parte assoggettata ai limiti propri dell'istruzione.

In questo scenario è evidente che la esclusività della stessa legislazione regionale è fortemente revocata in dubbio.

Di qui le due strade che paiono emergere dalla l. n. 53/2003: o la formazione professionale regionale rimane quella che era in precedenza (il modello dei diplomi triennali) e ad essa si affianca la formazione compresa nel sistema nazionale di istruzione ovvero essa viene inglobata nel sistema nazionale di istruzione (con le relative scuole).

In un caso e nell'altro si mina alla radice il progetto di farne un anello importante dello sviluppo economico locale in connessione alle varie politiche attribuite alla Regione (lavoro, industria, innovazione tecnologica...). Solo nella prospettiva di una formazione professionale integrata nelle politiche di sviluppo locale, inoltre, avrebbe un senso compiuto parlare di L.E. quale limite alla legislazione regionale, dove i L.E. costituiscono i livelli minimi da garantire da parte di tutte le Regioni.

Nella misura in cui, invece, la istruzione e formazione professionale viene concepita quale parte fondante del sistema nazionale di istruzione essa viene per molta parte uniformata all'istruzione *tout court* con la conseguenza di privilegiare l'asse dell'uniformità della struttura organizzativa su tutto il territorio nazionale rispetto a quello delle possibili (e magari virtuose, non necessariamente dissolute) differenziazioni limitate dall'osservanza dei L.E.

Il quadro statale di riferimento è reso di problematica definizione, oltrechè, per gli elementi appena evidenziati altresì per la circostanza per cui tutte le scelte essenziali del sistema (che nella legge viene articolato unicamente quanto ad obiettivi) sono rinviate o a decreti legislativi delegati (la definizione del sistema educativo, il sistema di valutazione, la formazione degli insegnanti) o a regolamenti governativi (nucleo essenziale dei piani di studio, modalità di valutazione dei crediti formativi, standard minimi formativi richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali).

I due livelli di intervento legislativo, statale e regionale, pertanto, non viaggiano in maniera coordinata con la conseguenza che l'attuazione della delega ad opera del Governo calerà su sistemi

regionali già avviati e strutturati nel loro complesso (sicuramente sul fronte del diritto allo studio e della istruzione e formazione professionale).

Mentre la determinazione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali è di là da venire, dunque, le Regioni intervengono a 360 gradi in materia quando attraverso la ridefinizione di regole in campi già propri in cui tuttavia si potrebbe porre la questione dei livelli essenziali (v. buoni scuola o comunque interventi sul diritto allo studio), quando con l'ambizioso intento di costruire un sistema regionale di formazione integrata, rispetto al quale certamente si porrà, con l'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega di cui alla legge n. 53/2003 la questione della conformità alle norme generali.

4. La carenza di uno sfondo certo in cui collocare i vari pezzi potrebbe vanificare, nei fatti, la portata significativa dell'attuale pronuncia. Almeno due questioni, infatti, che richiederebbero quello sfondo si porranno inevitabilmente.

La prima riguarda il coordinamento tra tre snodi essenziali del sistema: la riforma dei cicli scolastici, la programmazione nazionale del contingente del corpo docente e la programmazione regionale della rete scolastica. E' evidente, infatti, che sia il secondo che il terzo snodo dipendono dal primo: se non è definita la struttura del sistema scolastico nei suoi vari cicli dell'infanzia, della primaria e della secondaria (nei due canali attualmente previsti dalla legge delega n. 53 del 2003) sia la programmazione nazionale che regionale si muovono secondo logiche indipendenti dal contesto in cui più correttamente si dovrebbero collocare.

La seconda questione riguarda l'individuazione degli strumenti che consentano, per un verso, di rendere effettiva la competenza regionale sull'assegnazione del personale docente alle Istituzioni scolastiche e, per altro verso, di garantire l'esercizio contestuale di tale competenza da parte di tutte le Regioni affinché venga garantita l'erogazione del servizio di istruzione su tutto il territorio nazionale.

Ciò equivale a dire che non basta l'adozione da parte delle Regioni (di tutte le Regioni) di leggi che disciplinino la programmazione, ma occorre soprattutto che si giunga ad un tavolo di concertazione adeguato (che può essere solo la Conferenza Stato-Regioni) in cui raggiungere un'intesa sul trasferimento effettivo delle strutture e del personale statale attualmente adibito alla funzione dell'assegnazione del personale. In sede locale, inoltre, occorre che le Regioni si attivino per giungere ad intese con gli uffici scolastici regionali, depositari, di competenze e conoscenze indispensabili a far funzionare il meccanismo.

La Corte, in conclusione, ha aperto il varco. Ora tocca a Stato e Regioni dimostrare la responsabilità istituzionale nell'attuazione della Costituzione.