

Appunti in merito al d.d.l. di attuazione dell'art. 119 della Costituzione con riguardo alla materia dell'istruzione e formazione professionale

di A. Poggi e G. Macciotta

Il d.d.l. governativo di attuazione dell'art. 119 Cost., nel testo qui preso in considerazione e cioè quello proposto dalle Commissioni riunite Affari costituzionali (16 gennaio 2009) e approvato dal senato il 22 gennaio, tratta dell'istruzione in molteplici punti.

L'art. 8 comma 3 prevede che le spese per l'istruzione che rientrano nei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sono unicamente: *“le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge”*

Tale primo elemento è da porre in relazione anzitutto ad alcuni dei principi e criteri direttivi enunciati nell'art. 2 e, in particolare:

- al principio secondo cui per il finanziamento dei livelli essenziali tutti i livelli istituzionali implicati dovranno gradualmente superare il criterio della spesa storica per passare a quello del fabbisogno standard;
- al principio secondo cui gli stessi livelli istituzionali saranno oggetto allo stesso tempo di premialità ovvero di meccanismi sanzionatori a seconda che assicurino o non assicurino i livelli essenziali;
- al principio di applicazione del potere sostitutivo per i livelli istituzionali che non assicurano i livelli essenziali;

In secondo luogo la stessa norma va posta in relazione al principio contenuto nell'art. 7 lett. a) n. 1 secondo cui le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle loro funzioni che, nel caso qui interessa, comprendono anzitutto l'esercizio delle funzioni (legislative) in materia di istruzione e formazione professionale.

L'art. 9 nel suo complesso prevede che la perequazione (verticale) assicuri l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni.

L'art. 10 comma 1 prevede ancora che i decreti legislativi di finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma (concorrente e residuale) sono adottati secondo il criterio della *“cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento nel bilancio dello Stato”*.

Per quanto riguarda gli enti locali l'art. 21 contiene una disposizione transitoria destinata (presumibilmente) a rimanere in vigore sino alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali. In tale norma vengono individuate talune funzioni che dovranno essere integralmente

finanziate sulla base del fabbisogno standard e che in sede di prima applicazione verranno quantificate dalle corrispondenti voci di spesa contenute nei bilanci.

Per i Comuni l'art. 21, comma 3, individua tra tali funzioni: *“funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica”*.

Per le Province l'art. 21, comma 4, individua tra tali funzioni: *“funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica”*

Infine, l'art. 22, intitolato *“Perequazione infrastrutturale”*, considera tra gli interventi da garantire ai sensi dell'art. 119, comma 5, unicamente quelli riguardanti il trasporto pubblico locale. Mentre non vengono in nessun modo prese in considerazione sanità, servizi e istruzione e, cioè, le materie che, insieme al trasporto pubblico locale, esplicitamente ai sensi dell'articolo 8 del medesimo testo vengono ricomprese secondo diverse latitudini tra quelle rispetto alle quali occorre garantire l'erogazione dei livelli essenziali.

In sintesi il quadro dei provvedimenti attuali contenuti nel d.d.l, si presenta così articolato:

1. le Regioni dispongono della capacità tributaria (derivata e propria) per finanziare le spese che derivano dall'esercizio delle funzioni di loro competenza e per quanto qui interessa dell'istruzione (concorrente) e della formazione professionale (esclusiva o residuale);
2. per quanto concerne le spese per l'istruzione quelle che rientrano tra i livelli essenziali, e dunque da garantire in maniera obbligatoria, sono solo *“le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge”*. Per tali spese è prevista la copertura integrale; il fabbisogno sarà assicurato dal gettito dei tributi regionali a tal fine dedicati e da un'addizionale regionale ovvero una riserva di aliquota sul reddito delle persone fisiche;
3. Comuni e Province si vedranno garantiti il finanziamento del fabbisogno standard la funzione dell'istruzione pubblica con talune specificazioni di singole materie da ritenersi sicuramente ricomprese;
4. Nessuna delle funzioni ricomprese nell'istruzione pubblica viene considerata ai fini della perequazione infrastrutturale i cui interventi vengono fondati sull'art. 119 comma 4.

Tale quadro, almeno per quanto concerne l'istruzione, non risulta completamente in asse con il Titolo V, né per quanto riguarda le attribuzioni delle Regioni; né per quanto riguarda le funzioni (peraltro già assolte) da Comuni e Province, né, per quanto attiene le esigenze connesse alla definizione dei livelli essenziali, né, infine, con riguardo all'esigenza costituzionale di perequazione espressa dal 4 comma dell'art. 119.

Per quanto riguarda le **Regioni**, il d.d.l. assume una logica decisamente riduttiva delle funzioni ora ad esse costituzionalmente attribuite. Tale logica emerge con tutta evidenza nell'art. 8, comma 3, che definisce livelli essenziali solo quelli connessi al diritto allo studio e alle funzioni "amministrative" attribuite alle Regioni. Da tale dizione si desume che la norma si riferisca alle funzioni attribuite alle Regioni dal d.lgs n. 112 del 1998 che, come noto, ha trasferito essenzialmente la programmazione dell'offerta e dell'offerta integrata tra istruzione e formazione professionale.

Diversamente da tale impostazione, la Corte Costituzionale (sent. 13 del 2004) ha chiarito che la competenza regionale in materia di "*programmazione della rete scolastica* si estende a tutti quegli ambiti di disciplina che possano considerarsi ad essa "*strettamente connessi*", in ragione dell'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa (e non più solo amministrativa) dell'istruzione e della formazione professionale.

Oltre alla gestione del personale (come definitivamente chiarito dalla stessa Corte costituzionale nella sent. 13 del 2004) e oltre alla capacità di gestione dei contributi di funzionamento, sia che si tratti di contributi ordinari sia che si tratti di contributi perequativi, vi è la fondamentale funzione concernente l'individuazione degli obiettivi formativi del sistema scolastico, strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica. Anche in questo caso, resta di competenza esclusiva statale la fissazione degli obiettivi generali del sistema scolastico, ma la Regione potrebbe integrare tali obiettivi con obiettivi propri, rispettando le norme generali statali ed i principi fondamentali desumibili dalle norme vigenti (si vedano, ad esempio, i principi di delega della Legge Moratti per la determinazione degli obiettivi dell'attività formativa: apprendimento per tutto l'arco della vita, pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali, conseguimento di una formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione, sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, nazionale ed europea).

Si tratta come evidente di competenze non meramente amministrative e rispetto alle quali la programmazione, anzitutto intesa, come in indirizzo politico di sviluppo del sistema scolastico sul territorio potrebbe necessariamente comportare l'individuazione di altri e necessari livelli di prestazione., oltre quelli indicati nell'art. 8, comma 3.

Perciò sarebbe opportuno:

- ripristinare la precedente dizione della norma, secondo cui, tra "*le spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione (...) rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione*"
- oppure modificare l'attuale testo nel seguente modo: "*Nelle spese di cui al comma 1, lett. a) n. 1, sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione i servizi e le prestazioni inerenti l'offerta formativa integrata nonché l'esercizio del diritto allo studio*".

Per quanto riguarda gli **enti locali** altrettanto riduttiva si presenta la logica del d.d.l. a fronte delle competenze amministrative già ad essi attribuite dal d.lgs. 112 del 1998¹

A parte la questione della “preventiva” individuazione di funzioni fondamentali operata con tale testo, e a parte tutte le questioni interpretative e di effettiva attuazione che comporterà la successiva adozione del provvedimento di definizione delle funzioni fondamentali, il problema per quanto attiene l’istruzione è la possibile riduzione delle prestazioni obbligatorie intestate agli enti locali che emerge dal testo in questione. Essa per un verso dimentica prestazioni già ad oggi assolte e che difficilmente potrebbero non ritenersi obbligatorie (trasporto, libri di testo, sostegno all’*handicap*, ...) e, per altro verso, si mostra arretrata rispetto alla concezione di programmazione dell’offerta formativa quale compito prioritario del sistema regionale nel suo complesso.

Pertanto sarebbe opportuno:

- eliminare le specificazioni contenute negli artt. 21, comma 3 lett. c) e 21, comma 4 lett. b) limitandosi a considerare sia per i Comuni che per le province “*le funzioni di istruzione pubblica*”;
- oppure estendere almeno alle prestazioni ad oggi assolte l’attuale elencazione nel seguente modo: per i Comuni le funzioni da considerare sono: “*funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido, l’assistenza scolastica e la refezione, il trasporto, la fruizione dei libri di testo nonché i servizi didattici integrativi e l’edilizia*”

¹ L’art. 138 prevede, infatti: “*Salvo quanto previsto dall’articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell’articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all’istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:*

- a) *l’istituzione, l’aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;*
- b) *la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;*
- c) *i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;*
- d) *il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d’intesa con le istituzioni scolastiche;*
- e) *la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;*
- f) *le iniziative e le attività di promozione relative all’ambito delle funzioni conferite;*
- g) *la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.*

2. *I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d’intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:*

- a) *educazione degli adulti;*
- b) *interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;*
- c) *azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;*
- d) *azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;*
- e) *interventi perequativi;*
- f) *interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute”.*

scolastica”; per le Province le funzioni da considerare sono: *“funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per l’assistenza scolastica nonché i servizi didattici integrativi e l’edilizia scolastica”*.

Infine l’art. 22 del d.d.l. governativo non menziona tra gli interventi di perequazione strutturale la rete scolastica. Ora se il fondamento di tali interventi viene individuato nell’art. 119 laddove esso recita: *“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 normali, lo Stato destina risorse aggiuntive....”* non si comprende il motivo per cui tra tali interventi non venga menzionato quello relativo alla rete infrastrutturale scolastica e, soprattutto quello di messa a norma degli edifici. Soprattutto con riguardo a quest’ultimo, infatti, sono già stati adottati provvedimenti specifici che rischiamo di far sopportare alle singole scuole, nonché agli enti locali, tutti i costi relativi con l’ovvia conseguenza che la stragrande maggioranza di tali interventi non verrà effettuata per carenza di fondi.

Pertanto sarebbe opportuno che nell’art. 22 venissero inseriti tra gli interventi previsti nel comma 1 quelli concernenti *“la rete infrastrutturale scolastica, ivi compresi gli interventi di messa a norma degli edifici”*.