

La riforma del Titolo V della Costituzione e la ricaduta sul sistema educativo di istruzione e di formazione

MARCO MASI¹

1. LA FUNZIONE LEGISLATIVA TRA STATO E REGIONI

Con la legge costituzionale n. 3/2001 è stato modificato il Titolo V (“Le Regioni, le Province, i Comuni”) della parte seconda della Costituzione.

Scopo principale della riforma costituzionale era quello di superare l'eccessivo centralismo dello Stato italiano a favore di un sempre maggiore protagonismo delle autonomie regionali e locali.

La prima importante novità riguarda l'art. 114 secondo il quale la Repubblica, che fino alla riforma “si ripartiva” in Regioni, Province e Comuni, oggi “è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. Oggi pertanto anche formalmente la nozione di “Repubblica” non è più riconducibile solo allo Stato.

La riforma del Titolo V ha poi modificato radicalmente la ripartizione della funzione legislativa tra lo Stato e le Regioni, e della funzione amministrativa tra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali, riconosciuti dal nuovo art. 114 “costitutivi” della Repubblica.

Il vecchio art. 117 cost. prevedeva che le Regioni potessero esercitare la funzione legislativa solo nelle materie elencate dallo stesso articolo e “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”. Alle Regioni spettava quindi una competenza legislativa “concorrente” (rispettosa dei “principi fondamentali” fissati dal legislatore statale) nelle materie elencate dall'art. 118. In tutte le altre materie le competenze legislative era dello Stato in via esclusiva.

¹ Avvocato.

Nel settore dell'istruzione che qui interessa, le Regioni, fino alla legge costituzionale 3/01, potevano legiferare, sulla base dei principi fondamentali fissati dallo Stato, esclusivamente in materia di "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica". In virtù di tale previsione le Regioni hanno legiferato su "formazione professionale" e "diritto allo studio".

Il diritto allo studio (erede della "assistenza scolastica") ha così assunto una propria specificità (l'insieme degli interventi strumentali che favoriscono il pieno soddisfacimento del diritto all'istruzione) rispetto al "diritto all'istruzione", anche in ragione della diversa titolarità delle funzioni legislative e amministrative (anche le Regioni per il diritto allo studio, solo lo Stato per il diritto all'istruzione).

La riforma del Titolo V della Carta Costituzionale, capovolgendo la precedente impostazione secondo la quale le competenze legislative generali spettavano allo Stato mentre quelle regionali erano tassativamente indicate, individua all'art. 117 le competenze legislative esclusive dello Stato e le materie in cui si esercita la competenza concorrente, prevedendo che "spetta alla Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117 quarto comma). In sostanza la competenza legislativa "residuale" spetta oggi in via esclusiva alle Regioni.

La revisione dell'art. 117 cost. ha mutato il criterio di distribuzione del potere legislativo tra Stato e Regioni anche in materia di istruzione e formazione professionale.

Il terzo comma dell'art. 117 cost. attribuisce alla legislazione *concorrente* di Stato e 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* in materia di "norme generali sull'istruzione"; lo stesso comma dell'art. 117 alla lett. 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".

Nella materia che interessa, pertanto, in virtù dell'art. 117 cost. *allo Stato spetta*:

- la competenza legislativa *esclusiva* in merito alle "norme generali sull'istruzione";
- la competenza legislativa *esclusiva* in merito alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale";
- la competenza legislativa *concorrente*, e quindi la possibilità di definire i principi fondamentali, in materia di "istruzione", salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Alle Regioni spetta:

- la competenza legislativa *esclusiva* in materia di "istruzione e formazione professionale" nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fissati dallo Stato;
- la competenza legislativa *concorrente*, rispettosa cioè dei principi fondamentali fissati dallo Stato, in materia di istruzione, fatta comunque salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- la competenza legislativa *esclusiva* nelle materie non ricomprese in quelle espressamente indicate dall'art. 117 (diritto allo studio, formazione professionale, ecc.).

I nodi interpretativi dell'art. 117 in materia non sono pochi:

- quale rapporto c'è tra le "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, e la materia "istruzione" affidata all'intervento concorrente di Stato e Regioni?
- la previsione relativa ad "istruzione e formazione professionale" individua una materia a sé stante affidata alla competenza esclusiva delle Regioni o è la semplice somma delle preesistenti "istruzione professionale" e "formazione professionale"?
- le "norme generali sull'istruzione" riguardano o meno anche l'"istruzione e formazione professionale"?

La riforma degli ordinamenti scolastici, approvata con la legge 53/03 (cosiddetta "riforma Moratti"), fornisce una prima serie di risposte a tali interrogativi.

2. L'INTERPRETAZIONE DEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE OPERATA DALLA LEGGE 53/03

La legge 53/03 è una delle prime normative organiche di riforma approvate dopo la entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione.

Tale norma non può quindi non essere presa a riferimento per interpretare il dettato costituzionale, con particolare riferimento ai punti problematici sopra indicati.

Sin dal titolo la legge 53/03 fornisce una chiara indicazione: "*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*".

Con la legge 53/03 il Parlamento ha quindi delegato il Governo a definire: le norme generali sull'istruzione; i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (IFP).

La riforma Moratti detta le norme ordinamentali e disegna il nuovo sistema educativo di istruzione e formazione secondo la seguente articolazione: scuola dell'infanzia; primo ciclo (scuola primaria e scuola secondaria di primo grado); secondo ciclo (sistema dei licei e sistema della istruzione e formazione professionale).

Ciò che risulta subito evidente è che per la legge 53/03 l'istruzione e formazione professionale (IFP) di cui all'art. 117 comma 3 della Costituzione è una materia a sé stante riservata alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

Con riferimento all'IFP la legge statale si limita, infatti, a prevedere la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai sensi dell'art. 117 cost. comma 2 lettera m.

La legge 53/03 fornisce in questo modo una risposta chiara ad uno dei quesiti relativi alla interpretazione del nuovo articolo 117: l'IFP è una "materia" non compresa in quella della istruzione.

L'ordinamento dell'IFP è pertanto riservato in via esclusiva alle Regioni; lo Stato per garantire la necessaria uniformità nazionale in materia può fissare i LEP (ex lettera m, secondo comma, art. 117 cost.), ma non può dettare le "norme generali" ex lettera n, secondo comma, art. 117 cost. (perché l'IFP non rientra nella materia "istruzione"), né indicare i "principi fondamentali" (essendo materia di competenza esclusiva delle Regioni e non materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni).

Anche se tanta dottrina continua a leggere diversamente sul punto l'art. 117 cost., l'autorevolezza della fonte (il Parlamento) permette di tenere nella massima considerazione l'interpretazione costituzionale effettuata dal legislatore statale con l'approvazione della legge 53/03.

Pur riconoscendo l'IFP come materia di competenza esclusiva delle Regioni, in un sistema educativo fondato sul valore legale dei titoli di studio, la legge 53/03 riserva comunque allo Stato l'esercizio di rilevanti funzioni finalizzate a garantire in particolare la spendibilità dei titoli a livello nazionale.

Per la legge 53/03 le competenze statali nel settore dell'IFP riguardano:

- la definizione dei LEP, il cui rispetto è necessario per assolvere il diritto/dovere di istruzione e per il riconoscimento nazionale dei titoli conseguiti (art. 2, comma 1, lettera c e lettera h);
- la definizione dei "Profili educativi, culturali e professionali" (PECUP) ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali valevoli su tutto il territorio nazionale (art. 2, lett. h);
- la definizione "degli Standard minimi formativi" (SMF) richiesti per la spendibilità nazionale di titoli professionali conseguiti all'esito dai percorsi formativi ai percorsi scolastici (art. 7 comma 1 lett. c);
- la definizione dei requisiti essenziali della formazione iniziale e del profilo professionale dei docenti dei percorsi del sistema di IFP (art. 5).

La legge 53/03 fa rientrare nella materia "istruzione" la scuola dell'infanzia, il primo ciclo ed il sistema dei licei; l'altro percorso del ciclo secondario è rappresentato dal sistema di istruzione e formazione professionale.

Erroneamente si guarda allo scenario aperto dalla riforma Moratti con gli occhi della "vecchia" scuola secondaria, per cui il sistema di istruzione e formazione professionale altro non sarebbe che la sommatoria delle attuali "istruzione professionale" e "formazione professionale" ed il sistema dei Licei il contenitore degli altri Istituti secondari (Licei e Istituti tecnici).

In realtà, al di là delle problematiche transitorie di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, la legge 53/03, proprio perché attua una riforma radicale del sistema educativo, richiede uno sguardo libero, per quanto possibile, dagli schemi del passato. Una tra le finalità fondamentali della riforma Moratti è quella di creare finalmente anche in Italia un percorso di scuola secondaria diverso da quello liceale, ma di pari dignità. Il ruolo non residuale del sistema di istruzione e formazione professionale è quindi uno dei punti qualificanti la riforma stessa.

Per la riforma Moratti inoltre la materia ordinamentale (articolazione, sistema di istruzione, accesso ai cicli, durata e finalità degli stessi, ecc.) rientra tra le "norme generali sull'istruzione", ai sensi della lettera n) dell'art. 117 secondo comma.

In questa materia (ordinamenti dell'istruzione), pertanto, la legge 53/03 non ammette una legislazione concorrente delle Regioni.

Il legislatore statale si è mosso ritenendo di avere competenza esclusiva e, di conseguenza, riservando al livello nazionale anche la potestà regolamentare, così cara al Ministero di viale Trastevere.

3. IL NUOVO ART. 118 COST. E IL RIPARTO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Il nuovo art. 118 della Costituzione in materia di riparto delle funzioni amministrative recepisce il principio di sussidiarietà, sia nella dimensione verticale che in quella orizzontale.

Le funzioni amministrative sono attribuite dalla Costituzione all'Ente pubblico territoriale più vicino al cittadino (il Comune) "salvo che per assicurare l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". La carta costituzionale ha così sancito il principio di sussidiarietà verticale.

Nell'art. 118, oggi vigente, non vi è più traccia del precedente criterio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa (per il quale la titolarità delle funzioni amministrative seguiva la titolarità di quelle legislative).

Elemento di novità più significativa è comunque il recepimento, nell'ultimo comma dell'art. 118, del principio di sussidiarietà orizzontale: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

In materia scolastica la previsione della sussidiarietà orizzontale come principio costituzionale rafforza ulteriormente la scelta effettuata dal Parlamento con la legge 62/00 di riconoscere come "costitutive" del sistema scolastico nazionale, oltre alle scuole statali, anche le scuole paritarie che, ancorché gestite da privati, svolgono un servizio qualificato come "pubblico" dallo stesso legislatore.

Nel settore dell'istruzione, oltre alla funzione legislativa, si possono indi-

viduare altre funzioni relative alla gestione amministrativa del sistema (governo e controllo) e alla erogazione del servizio.

Sul riparto tra Stato e Regioni della funzione legislativa si è già in parte detto in precedenza.

Nell'ordinamento italiano la funzione di erogazione del servizio, finalizzato a soddisfare il diritto di istruzione, è già stata riconosciuta come propria delle istituzioni scolastiche e formative. Da un lato la legge 62/00 che, come detto, riconosce costitutive del "sistema nazionale di istruzione" le scuole statali e quelle paritarie. Dall'altro il processo avviato con l'art. 21 della legge 59/97 è finalizzato a riconoscere la personalità giuridica e una sempre maggiore autonomia (finanziaria, organizzativa, didattica, di ricerca, ecc.) alle istituzioni scolastiche ex statali (interpretando così l'obbligo di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi assegnato alla Repubblica dal secondo comma dell'art. 33 della Costituzione).

"L'art. 21 della legge 59 del 1997 ha previsto il progressivo passaggio alle istituzioni scolastiche di "tutte" le funzioni della amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione"².

E proprio l'autonomia scolastica ha trovato un importante riconoscimento con la riforma del Titolo V.

Il già citato comma terzo dell'art. 117, nel prevedere la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di istruzione, fa espressamente "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

L'autonomia delle istituzioni scolastiche nella erogazione del servizio è posta così dalla carta fondamentale come limite al legislatore sia statale che regionale.

Il riferimento all'autonomia scolastica, contenuto nell'art. 117 sulla funzione legislativa, ha in realtà un rilievo fondamentale nell'indirizzare le scelte relative alla ripartizione della funzione amministrativa in materia.

La previsione dell'art. 117 sopperisce, in questo settore, al grande silenzio dell'art. 118 sulle "autonomie funzionali" (le autonomie che non hanno nel "territorio" un requisito fondamentale, come accade per le autonomie locali).

Tra queste rientrano, infatti, (oltre a Università, Camere di Commercio, ecc.) anche le istituzioni scolastiche autonome ("Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale" art. 1 del D.P.R. 275/1999).

La legge 131/03 (cosiddetta "La Loggia"), attuativa della riforma del Titolo V, cerca di recuperare in parte tale lacuna prevedendo che Stato e Regioni provvedano a conferire ai Comuni le funzioni amministrative, tranne quelle che risulta opportuno esercitare ad un livello superiore, "nel rispetto (...) delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi".

In ogni caso, con la previsione dell'art. 117, "è stata iscritta in Costituzione l'esplicita garanzia della autonomia delle istituzioni scolastiche, san-

² Poggi A., *Un altro pezzo del mosaico*, in *Federalismi.it*, n. 3/2004.

cendo per la prima volta a livello costituzionale questa dimensione della autonomia c.d. funzionale, in precedenza riconosciuta solo per le Università, con una garanzia specifica quindi anche rispetto alle autonomie territoriali, non solo rispetto allo Stato centrale”³.

Anche rispetto all'altra dimensione indicata della funzione amministrativa in materia (gestione del sistema) il processo di decentramento è stato avviato, seppur molto timidamente, da tempo.

Nel rispetto del quadro normativo in vigore prima della legge costituzionale 3/01, con il d.lgv. 112/98 lo Stato ha infatti delegato importanti funzioni amministrative alle Regioni (programmazione rete scolastica e offerta formativa integrata, suddivisione del territorio in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, determinazione del calendario scolastico, contributi alle scuole non statali ... ex art. 138) e ne ha attribuite altre alle Province e Comuni (istituzione, aggregazione, fusione e soppressione scuole, redazione piani di organizzazione della rete, costituzione, controllo e vigilanza sugli organi collegiali scolastici territoriali ... ex art. 139).

L'art. 136 del d.lgv. 112/98 precisa che “per programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico si intende l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta erogazione del servizio di istruzione” (programmazione rete scolastica, provvista risorse finanziarie e di personale, autorizzazione, controllo e vigilanza dei soggetti e degli organismi operanti nel settore, rilevazione delle disfunzioni, adozione delle misure di organizzazione amministrativa, ecc.).

La riforma del Titolo V impone oggi di procedere con decisione nella direzione intrapresa nell'ultimo decennio.

4. LE INDICAZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Le novità del Titolo V in gran parte non sono state ancora assimilate dal legislatore statale, che ha continuato a legiferare in molte materie sulla falsariga della produzione normativa ante 2001. Al contempo le Regioni hanno iniziato a rivendicare maggiori competenze.

L'intenso contenzioso esistente tra Stato e Regioni permette alla Corte Costituzionale di intervenire, quasi quotidianamente in questi mesi, interpretando così in modo quanto mai autorevole il nuovo Titolo V.

Diverse pronunce del Giudice delle leggi hanno riguardato anche il settore dell'istruzione.

Se ne possono ricavare alcuni importanti criteri di interpretazione del nuovo assetto costituzionale.

Secondo la Corte Costituzionale, ad esempio, il livello di allocazione delle funzioni amministrative (tra Stato e Regioni ex art. 118) è un criterio

³ DE MARTIN G.C., *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, relazione a convegno, Trento 2003.

rilevante per individuare anche la competenza legislativa (sentenze Corte Costituzionale n. 603/03, 6/04 e 13/04).

Con la sentenza 13/04 la Corte ha ritenuto non sussistere la competenza legislativa esclusiva dello Stato in una materia (programmazione rete scolastica) nella quale la funzione amministrativa non può competere allo Stato. L'art. 118 della Costituzione, in base al quale vanno ripartite le funzioni amministrative, diventa così elemento interpretativo fondamentale dell'art. 117 sulla suddivisione della competenza legislativa, tra esclusiva e concorrente e tra Stato e Regioni.

Un altro criterio è stato ribadito dal Giudice delle leggi in varie sentenze.

Il Titolo V riformato non può avere fatto che passi avanti, rispetto alla situazione previgente, nello spostamento di competenze dallo Stato alle Regioni.

Nel settore che qui interessa la Corte ha ribadito più volte che se il legislatore del 1998 (d.lgv. 112/98) aveva delegato certe competenze alle Regioni, non si può certo sostenere che con la riforma del Titolo V si siano volute riaffidare allo Stato tali funzioni ("È infatti implausibile 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 112/98, sentenze 13/04, 423/04 e 34/05").

Il d.lgv. 112/98 riguarda le funzioni amministrative, ma, come ricordato, per la Corte la competenza regionale in materia è incompatibile con una competenza legislativa esclusiva statale.

Con la citata sentenza n. 13 del 2004, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 488 (legge finanziaria per il 2002) nella parte in cui attribuisce all'ufficio scolastico regionale, e cioè ad un organo periferico del Ministero dell'Istruzione, la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche ex statali di ciascuna Regione.

In tal modo la Corte ha sostanzialmente sottratto al Ministero il potere di definizione delle dotazioni organiche delle istituzioni scolastiche ex statali situate nell'ambito di ciascuna Regione, e riconosciuto che, in base al nuovo Titolo V, l'unico soggetto legittimato ad esercitarlo è la Regione; anche, se, per esigenze legate alla necessaria continuità del servizio pubblico d'istruzione, ha posticipato l'operatività della dichiarazione d'incostituzionalità al momento in cui le Regioni avranno con legge attribuito a propri organi tale potere.

In "tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio" secondo la Corte la competenza legislativa non può che essere concorrente tra Stato e Regioni ("la distribuzione del personale tra le istituzioni ... certamente non è materia di norme generali sulla istruzione", sentenza 13/04).

Ne discende che allo Stato compete indicare i "principi fondamentali", ma è precluso ogni intervento normativo di dettaglio (quale era quello dell'articolo 22 l. 448/01 dichiarato incostituzionale) e a maggior ragione è inibito l'esercizio della relativa attività amministrativa.

Secondo Alessandro Payno, inoltre, la sentenza 13/04 "sembra avvalo-

rare l'idea che la competenza legislativa esclusiva statale sulle 'norme generali dell'istruzione' riguarda soprattutto aspetti concernenti obiettivi e programmi generali, profili ordinamentali (ordinamenti generali degli studi, percorsi scolastici, valore legale del titolo di studio), l'organizzazione generale del sistema di istruzione alla luce del principio di autonomia, profili di garanzia degli insegnanti e della loro libertà di insegnamento"⁴.

Con la sentenza 34/05 la Corte ha ritenuto costituzionale la legge della Regione Emilia Romagna n. 12/03 impugnata dal Governo.

Tra le altre cose, il Giudice delle leggi ha ritenuto legittime le previsioni regionali (su alternanza scuola lavoro, scuola dell'infanzia, educazione degli adulti, ecc.) che riprendono, senza contraddirle, le disposizioni sull'ordinamento dell'istruzione contenute nelle norme generali (legge 53/03) di esclusiva competenza statale.

Anche il riconoscimento dei crediti, basato sulla integrazione dei sistemi di istruzione e di formazione (art. 26 della LR 12/03), è stato ritenuto non in contrasto con la riforma Moratti.

Senza successo è risultato poi il tentativo della Avvocatura dello Stato di far rientrare i "criteri per la organizzazione della rete scolastica" (art. 44, comma 1, lettera c, L.R. E.R. n. 12/03).

Anche in questo caso la Corte Costituzionale ha richiamato la previgente delega ex art. 138 del d.lgv. 112/98 per sottrarre il "dimensionamento delle istituzioni scolastiche" dalle "norme generali dell'istruzione" di esclusiva competenza statale.

Il Giudice delle leggi ha così ribadito che spetta in via esclusiva allo Stato legiferare sugli ordinamenti dell'istruzione, mentre è affidata alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la "programmazione e gestione amministrativa del servizio".

La Corte non si è invece soffermata, forse perché non richiesta di intervenire sul punto, in merito al contrasto tra la legge regionale dell'Emilia Romagna, ancora imperniata sulla esistenza di due sistemi (dell'istruzione da una parte e della formazione professionale dall'altra) da "integrare", e la legge 53/03, che ha superato il precedente ordinamento proprio per superare le distanze esistenti tra i due sistemi.

5. LA RIFORMA DEL TITOLO V E LE RICADUTE SUL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

In modo schematico si possono riassumere le ricadute più significative della riforma costituzionale sul sistema di istruzione.

1) Senza dubbio la conseguenza più significativa del nuovo impianto costituzionale è rappresentata dal ruolo che possono svolgere le Regioni a livello legislativo nel settore dell'istruzione. Le Regioni sono infatti chiamate

⁴ PAYNO A., *Costruzione del sistema di istruzione e "primato" delle funzioni amministrative*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 5/2004.

a legiferare in una materia fino ad ora riservata all'intervento esclusivo del legislatore nazionale. Per quanto attiene al sistema di IFP, come detto, le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva. Allo Stato spetta fissare i "livelli essenziali delle prestazioni", e gli "standard minimi formativi" per assicurare la spendibilità nazionale dei titoli di studio. Un esercizio invasivo di tale potestà da parte dello Stato, come ad esempio pare emergere dallo schema di decreto legislativo sul secondo ciclo proposto di recente dal Ministero, porterebbe ad una lesione della competenza esclusiva delle Regioni. I livelli di prestazione da indicare alle Regioni devono infatti essere "essenziali" e gli standard formativi "minimi", pena lo svuotamento del punto più qualificante la riforma costituzionale. In ogni caso alle Regioni è data la facoltà di disegnare, con ampi margini di discrezionalità legislativa, l'ordinamento del sistema di IFP (titoli di studio e certificazioni, percorsi, obiettivi generali del processo formativo, obiettivi specifici di apprendimento, valutazione dei crediti, ecc.) nonché l'organizzazione dello stesso e le modalità di gestione delle risorse umane e finanziarie. Il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, secondo la legge 53/03, si articola nel sistema dei Licei e nel sistema dell'IFP. Il sistema dei Licei finalizzato alla prosecuzione degli studi e il sistema dell'IFP finalizzato sia all'inserimento nel mondo del lavoro che alla prosecuzione degli studi. Le Regioni sono così chiamate a governare in via "esclusiva" uno dei due sistemi del secondo ciclo, la cui crescita rappresenta la prospettiva di cambiamento più importante per l'ordinamento scolastico italiano. Si discute oggi del passaggio della scuola secondaria superiore dal vecchio al nuovo ordinamento (in particolare se gli ex Istituti tecnici rientrano nel sistema dei Licei o in quello dell'IFP). Si tratta di una questione decisiva per la pari dignità dei due sottosistemi. In ogni caso con la riforma del Titolo V, il futuro dell'Istruzione e formazione professionale è già nelle mani delle Regioni e da esse dipenderà, per buona parte, la capacità di questo sistema di rispondere alle esigenze degli studenti, delle loro famiglie e della comunità in cui vivono.

2) Gli ordinamenti degli studi del segmento "istruzione" del sistema educativo (scuola dell'infanzia, primo ciclo di istruzione, sistema dei licei) sono disciplinati con le "norme generali sull'istruzione" che rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 cost. comma 2, lettera n). In questo campo le Regioni possono intervenire nello spazio loro riservato dal legislatore nazionale (ad. es. l'art. 2, comma 1, lettera e) della legge 53/03 che riserva alle Regioni la definizione di una quota dei piani di studio personalizzati. In merito alla legislazione "ordinaria" sull'istruzione (programmazione rete, risorse finanziarie e di personale, controllo e vigilanza, ecc.) invece allo Stato compete solo fissare i principi fondamentali, non potendo più né dettare norme di dettaglio né esercitare il potere regolamentare. La potestà legislativa "concorrente" (norme di dettaglio e regolamentari) delle Regioni in questo ambito, stante la tradizione centralista del MIUR, impone una forte rottura con il passato. Come precisato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 13/04 le Regioni possono già legiferare in materia, facendo in tal modo venir meno, secondo il principio di cedevolezza, le norme statali in vigore fino a quel momento.

3) Se allo Stato competono “solo” la definizione delle “norme generali sull’istruzione” e dei “principi fondamentali” in materia di istruzione, è evidente che le funzioni amministrative riconducibili allo Stato (MIUR) sono solo quelle strettamente funzionali all’esercizio delle competenze legislative sopra indicate. Le funzioni amministrative connesse alla gestione del sistema (governo e controllo) e alla erogazione del servizio, come la Corte ha già avuto modo di chiarire più volte, in base al nuovo Titolo V (artt. 117 e 118) non possono in alcun modo continuare ad essere esercitate dal MIUR, né a livello centrale, né a livello periferico (CSA e USR). Le funzioni di erogazione del servizio scolastico come detto sono proprie delle scuole autonome (ex statali e paritarie). Le funzioni di gestione del sistema di istruzione, a partire da quelle esercitate oggi dagli USR spettano alle Regioni. La legge 131/03, che prevede le procedure di trasferimento delle funzioni amministrative (art. 7), è ferma in attesa, probabilmente, della ulteriore modifica costituzionale (cosiddetta “*devolution*”) all’esame del Parlamento. Ciò non toglie che, come detto, stante l’inerzia dello Stato, le Regioni possano già procedere in questa direzione. Non vi è dubbio che la questione più delicata in materia riguardi la gestione del personale statale del settore istruzione (scuola dell’infanzia, primo ciclo e sistema dei Licei). È evidente che la funzione amministrativa relativa alla gestione del personale, oggi dipendente del MIUR, alla luce della riforma Costituzionale in esame, non sia più collocabile a livello nazionale. Le garanzie fondamentali dello *status* giuridico, tra cui la libertà d’insegnamento tutelata dall’art. 33 della Costituzione o le possibilità di mobilità, rimarranno oggetto di una disciplina legislativa nazionale, ma la titolarità e la gestione del rapporto di lavoro (dalle procedure di assunzione alla risoluzione del rapporto) evidentemente non possono più fare capo al Ministero. La sentenza della Corte Costituzionale n. 13/04 pare ammettere la possibilità di una gestione “regionale” di personale “statale” (limitandosi a rilevare che i compiti dell’USR spettano alle Regioni). L’alternativa più ragionevole in materia è che la titolarità e la gestione del rapporto di lavoro del personale oggi statale del settore istruzione competano o alle istituzioni scolastiche stesse o al sistema delle autonomie (regionali e locali). Non vi è dubbio che con questo tassello (titolarità e gestione del rapporto di lavoro) il percorso verso la piena autonomia delle istituzioni scolastiche ex statali, avviato con l’art. 21 della legge 59/97, farebbe un significativo balzo in avanti. Il personale statale degli Istituti secondari interessati dal possibile inserimento nel sistema dell’IFP, anziché in quello dei Licei, sono preoccupati per il cambiamento del datore di lavoro (non più il MIUR). Per quanto detto sopra in realtà questo cambiamento riguarderà, prima o poi, tutto il personale statale della scuola. Un altro errore molto diffuso è quello di ritenere tale cambiamento frutto della “annunciata” ulteriore riforma costituzionale (cosiddetta “*devolution*”). In realtà, come si è cercato ampiamente di spiegare, il Titolo V attualmente in vigore preclude al Ministero dell’Istruzione la possibilità di continuare ad essere in Italia il datore di lavoro con il maggior numero di dipendenti.

4) Anche nel settore dell'istruzione lo Stato non potrà più essere "gestore" del servizio. Questo passaggio obbligato potrà essere l'occasione per abbandonare uno dei limiti più evidenti del sistema educativo italiano. Fino ad oggi lo stesso soggetto, il Ministero, esercitava sia la funzione regolativa del sistema (in sede di proposta legislativa o in sede regolamentare) che quella di gestione del servizio. Anche le norme ordinamentali spesso sono inquinate da pressanti preoccupazioni gestorie (ad. es. il "recente" art. 7 del d.lgv. 59/94). In ogni campo è essenziale che il soggetto che fissa le regole non sia allo stesso tempo uno dei giocatori.

Da tale confusione di ruoli fino ad oggi le conseguenze peggiori le ha subite la scuola paritaria. Il cambiamento imposto dalla modifica costituzionale, sotto questo profilo, potrà sicuramente favorire la distinzione dei ruoli e l'autonomia dei soggetti del sistema scolastico nazionale. Le Regioni, chiamate oggi ad un nuovo protagonismo, devono evitare di ripetere errori simili a quelli del passato e garantire per quanto possibile la "terzietà" del soggetto regolatore (e controllore) rispetto ai soggetti cui compete erogare il servizio.

Ci apprestiamo a vivere una stagione di grandi cambiamenti. Ci sono tutti presupposti per una piena applicazione anche in Italia del principio di sussidiarietà in campo educativo, che garantisca una effettiva libertà di scelta alle famiglie ed una reale parità tra gli operatori. Sotto questo profilo decisivo e virtuoso potrebbe essere l'incontro tra il positivo della legge nazionale 62/00 sulla parità scolastica (ottima legge sul piano giuridico, ma senza parità economica) e il positivo della esperienza regionale, abituata a riconoscere pari dignità anche economica ai soggetti che erogano i servizi siano essi pubblici che privati.