

Istruzione e autonomia differenziata: un binomio discutibile

Sarebbe azzardato procedere ad incrementi di autonomia regionale negli ambiti delle «norme generali sull'istruzione». Piuttosto, a voler dar seguito al Titolo V della Costituzione, si dovrebbe prendere sul serio l'opzione in favore dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, cioè la garanzia, entro certi limiti, dell'autogoverno della comunità scolastica, con la piena valorizzazione di tutte le sue componenti interne.

Luca Castelli



Professore associato nel Dipartimento di Economia dell'Università di Perugia

Per quanto la prospettiva dell'autonomia differenziata, di per sé, non debba essere considerata in termini negativi, ove almeno si convenga che una maggiore autonomia significa anzitutto maggiore democrazia a livello locale, perché consente di rafforzare la capacità di autogoverno di quella comunità stanziata sul territorio che ha nella Regione l'istituzione rappresentativa delle proprie esigenze e dei propri bisogni, l'attuazione del regionalismo differenziato in materia di istruzione suscita, nondimeno, serie perplessità.

Come noto, infatti, tra le materie indicate dall'art. 116, terzo comma, Cost., a cui le Regioni ordinarie possono attingere per chiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» vi è non solo «l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale», che l'art. 117, terzo comma, rimette alla competenza concorrente delle Regioni; ma anche – e qui sta il punto – le «norme generali sull'istruzione», che sono invece di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. n).

Peraltro, la Regione non deve neppure fornire alcuna giustificazione delle ragioni che stanno alla base della sua richiesta e questa carenza di motivazione, specie rispetto alle competenze esclusive dello Stato, appare particolarmente grave.

Se dunque una Regione ottenesse un accrescimento di autonomia anche con riguardo alle «norme generali sull'istruzione», le competenze così acquisite si aggiungerebbero a quelle che essa già esercita in virtù del terzo comma dell'art. 117, con la conseguenza che la materia dell'istruzione verrebbe completamente regionalizzata.

Un esito del genere non sarebbe troppo lontano da quello cui in passato dava luogo la cosiddetta *devolution*, cioè la proposta di riforma costituzionale che – vale la pena ricordare – consentiva alle Regioni di attivare unilateralmente una competenza esclusiva in materia di organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, definizione dei programmi scolastici e formativi di specifico interesse regionale.

Tale ipotesi, poi confluita nella riforma Berlusconi, è stata infine scongiurata dalla bocciatura del referendum costituzionale del 2006, ma ogni soluzione che vada sostanzialmente nella medesima direzione deve essere del pari respinta, in ragione della dimensione nazionale che è propria della maggior parte degli interessi sottesi alla materia dell'istruzione e ne impone, pertanto, una disciplina uniforme a livello statale. La Corte costituzionale, d'altra parte, ha annoverato tra le norme generali sull'istruzione ambiti particolarmente delicati, che «definiscono la *struttura portante* del sistema nazionale di istruzione» (corsivo aggiunto) e richiedono, a maggior ragione, di essere regolati in modo necessariamente unitario sull'intero territorio nazionale (sent. n. 200 del 2009).

Stiamo parlando dell'accesso al sistema; del contenuto dei programmi; delle prove per il passaggio ai diversi cicli; degli standard minimi per la spendibilità dei titoli; dei percorsi tra istruzione e formazione; della valutazione del sistema; dell'alternanza scuola-lavoro; della formazione degli insegnanti; dell'autonomia scolastica; dell'assetto degli organi collegiali; della parità scolastica.

Quanto poi al personale docente, i giudici di Palazzo della Consulta hanno chiarito che la sua distribuzione tra le istituzioni scolastiche è una competenza regionale (sent. n. 13 del 2004), mentre la definizione dell'organico dell'autonomia rientra tra le norme generali sull'istruzione (sent. n. 62 del 2013).

Se dunque le funzioni che lo Stato esercita attualmente in questi settori fossero trasferite alle Regioni, le quali, solo per fare alcuni esempi, potrebbero integrare la dotazione di personale in ambito regionale o costruire autonomi percorsi di

istruzione e formazione, sarebbero minate alla radice le stesse fondamenta dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, con gravi ricadute sulla sua tenuta unitaria.

Già oggi, d'altronde, esiste in questa materia un regionalismo differenziato di fatto, nonostante il servizio scolastico sia gestito dallo Stato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Prova ne siano i test Invalsi fra gli studenti dell'ultimo anno delle scuole superiori, i cui risultati mettono chiaramente in evidenza il crollo nelle Regioni meridionali di tutti gli indicatori presi in esame; o i dati dell'ultimo rapporto *Save the Children* sulla dispersione scolastica, che in alcune Regioni del Sud raggiunge percentuali doppie rispetto a quelle delle Regioni settentrionali.

Il che, se da una parte conferma come l'accentramento statale – e l'uniformità amministrativa che ne deriva – non equivalgono affatto ad eguale garanzia dei diritti; dall'altra, non può non mettere in guardia rispetto ai rischi di allargare ulteriormente questi divari, introducendo elementi di differenziazione all'interno di ambiti che sono, al contrario, ontologicamente non differenziabili a meno di non voler squilibrare l'intero sistema costituzionale.

Infatti, mentre gli spazi d'intervento lasciati al legislatore regionale – come la programmazione scolastica regionale o il dimensionamento sul territorio della rete scolastica – sono tali per cui la relativa regolamentazione è suscettibile di ulteriore specificazione a livello territoriale, ciò non è possibile nei settori oggetto di norme generali in ragione della natura non frazionabile dei relativi interessi, trattandosi in questi casi di assicurare le medesime opportunità formative a tutti i cittadini indipendentemente dal territorio di residenza.

Ma non è tutto. Nella perdurante assenza dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i richiamati rischi diventano quanto mai concreti. I LEP, infatti, indicano il nucleo essenziale delle garanzie che assicurano l'eguaglianza dei diritti su tutto il territorio nazionale e dunque rappresentano, al pari dei principi in materia di finanza regionale e locale di cui all'art. 119 della Costituzione, condizioni imprescindibili per l'avvio del processo di regionalismo differenziato.

Ora, è bensì vero che nelle cosiddette materie LEP – tra cui l'istruzione – il disegno di legge Calderoli subordina l'attribuzione delle nuove funzioni che vengono regionalizzate alla previa determinazione dei relativi livelli essenziali; ed è altrettanto vero che il percorso che dovrà portare alla definizione dei LEP, sulla base della procedura prevista dalla legge di bilancio 2023, è *in itinere* e deve concludersi entro un anno.

Com'è noto, tuttavia, l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale è rimasta sulla carta. La finanza regionale e locale è ancora in gran parte derivata dallo Stato e le risorse necessarie per finanziare le funzioni amministrative di Regioni ed enti locali sono per lo più determinate sulla base del criterio della spesa storica, anziché di quello dei costi e fabbisogni standard.

Non solo. Non è stato istituito il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, ai sensi dell'art. 119, terzo comma; né sono state individuate le risorse per finanziare gli interventi di perequazione speciale, di cui all'art. 119, quinto comma.

Insomma, in assenza dell'integrale attuazione dell'art. 119, mancano i presupposti per l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, perché non basta che i LEP vengano individuati, ma è altresì necessario che siano finanziati. E senza la perequazione a regime, anche il finanziamento dei LEP appare quanto mai incerto e nebuloso.

Stando così le cose, allora, sarebbe del tutto azzardato procedere ad incrementi di autonomia regionale negli ambiti riconducibili alle «norme generali sull'istruzione». Piuttosto, a voler dar seguito al disegno costituzionale in materia di istruzione, si dovrebbe concentrare l'attenzione su un'altra disposizione del Titolo V, prendendo finalmente sul serio l'opzione in favore dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, cioè la garanzia, entro certi limiti, dell'autogoverno della comunità scolastica, con la piena valorizzazione di tutte le sue componenti interne (dirigenti, docenti, studenti, genitori, personale ATA).

Tale opzione, infatti, al di là di alcune positive esperienze, resta in larga misura inattuata, al pari di molte altre norme della riforma costituzionale del 2001 che in questi vent'anni sono state sostanzialmente abbandonate a sé stesse, a cominciare proprio dai LEP e dall'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali.

Il che avrebbe dovuto consigliare, a maggior ragione, di dare la priorità alla compiuta attuazione del Titolo V nelle parti ancora mancanti e solo dopo aver assicurato, in concreto, a tutte le Regioni lo stesso grado di autonomia, consentire a quelle che lo richiedano di "alzare l'asticella" secondo quanto previsto dall'art. 116, terzo comma, avendo in ogni caso cura di non pregiudicare la parità di trattamento tra gli utenti che usufruiscono del servizio di istruzione.