

Articolo tratto dal numero n.93 maggio 2019 de <http://www.lascolapossibile.it>

Centralismo e Decentramento

Dall'Autonomia alla Regionalizzazione, cosa cambia nel sistema scolastico italiano?

Orizzonte scuola - di Battisti Claudia

Mentre la Commissione Europea elabora strategie per realizzare una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (ET 2020), che vede come punto focale l'interdipendenza delle economie nazionali, capace di portare il vecchio continente fuori dalla crisi economica che lo sta attraversando, in Italia c'è qualcuno che reclama "autonomia regionale differenziata".



Le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, il 28 febbraio 2018, sottoscrissero un accordo preliminare con il Governo Gentiloni in vista di una futura "Intesa" per la concessione di "forme di autonomia differenziata" ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

Suddetto articolo, dopo aver riconosciuto "forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni a Statuto Speciale, prevede al secondo comma che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate al secondo comma del medesimo articolo... possano essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti Locali, nel rispetto dell'art. 119..." Il successivo art. 117 si preoccupa di chiarire chi fa le leggi, e così recita: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali." Il secondo comma elenca le materie in cui lo Stato ha "legislazione esclusiva" e alla lettera n) indica chiaramente "norme generali sull'istruzione". Il terzo comma invece individua le materie a "legislazione concorrente", cioè di competenza sia dello Stato che delle Regioni, e tra queste è nuovamente indicata "...l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale".

Chi deve/può fare quindi le leggi in materia di istruzione?

Prima di rispondere a questa domanda è necessario tornare un po' indietro e analizzare alcuni aspetti normativi.

La stessa Costituzione, enunciando i Principi fondamentali della Repubblica Italiana, inserisce all'art. 5 sia il principio di unità e indivisibilità della Repubblica che quello del decentramento amministrativo dei poteri dello Stato, così recitando: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Per veder attuato, o almeno in parte avviato, il **principio del decentramento**, dovremo aspettare il 1997 e la legge n. 59 (legge Bassanini).

Con questa legge prese avvio un massiccio e relevantissimo trasferimento di funzioni amministrative, e dei connessi beni e risorse, dall'amministrazione statale verso le amministrazioni regionali e locali, introducendo per la prima volta in modo esplicito nell'ordinamento giuridico italiano, il principio di sussidiarietà.

Anche per quanto concerne le istituzioni scolastiche, la **legge Bassanini all'art. 21 comma 1** inserendo il principio dell'autonomia, avviò il decentramento amministrativo: "Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche, le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione... sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche..."

Ad iniziare da questo articolo, seguirono a catena nella scuola numerose riforme:

- il DPR 233 del 1998 sul dimensionamento scolastico,
- il D.lgs. n. 59 dello stesso anno che attribuì la qualifica dirigenziale ai capi di Istituto,
- il DPR 275 del 1999 sull'autonomia organizzativa didattica e funzionale delle Istituzioni scolastiche e, secondo tale norma, le scuole sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto di compiti e funzioni trasferite alle Regioni e agli Enti Locali dal D.lgs. n. 112 del 1998.

Infine, nel 2001, venne emanato con il Decreto Interministeriale n. 44, il "Regolamento sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche" (ora sostituito dal D.I. 129/2018 come previsto dall'art. 1 comma 143 della legge 107 del 2015). Con questo ultimo atto si è completato il percorso della piena autonomia nel settore della scuola.

Però, il percorso del decentramento amministrativo avviato dalla legge Bassanini, senza un'adeguata riforma costituzionale, correrebbe un duplice rischio: o di non essere pienamente compatibile con il quadro costituzionale vigente, se questo fosse interpretato e applicato in modo rigorosamente restrittivo o di essere comunque una riforma instabile perché sempre modificabile e revocabile in tutto o in parte con una semplice legge statale ordinaria.

Perché ciò non accadesse quindi, fu necessario emanare una legge costituzionale che emendasse l'art. 117 della Costituzione, e questo è quello che è accaduto grazie alla promulgazione della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 che ha emendato il suddetto articolo. Con essa il **principio di sussidiarietà è diventato un principio costituzionalmente garantito**. Questa legge ha inoltre stabilito, per quanto riguarda l'autonomia scolastica, che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, mentre diventa materia di legislazione concorrente l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione dell'istruzione e della formazione professionale. La Costituzione del 1947 delimitava le materie di competenza legislativa delle Regioni e riconosceva allo Stato il potere legislativo su tutte le altre. Con la legge n. 3/2001 si delimitano le materie di esclusiva competenza dello Stato e si introduce il principio della legislazione concorrente, che destina allo Stato il solo compito di definire i principi fondamentali.

Tutto ciò premesso torniamo ora all'accordo preliminare sottoscritto da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna il 28 febbraio 2018 con il Governo Gentiloni.

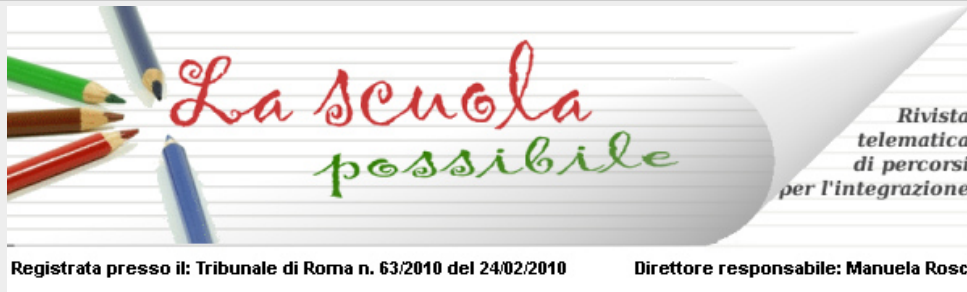
Ad onor del vero va detto che i contenuti di tale documento, per ora unico nel suo genere, non appaiono particolarmente eversivi...

In esso infatti ci si preoccupa della programmazione dell'offerta formativa e della relativa distribuzione della dotazione di organico, dell'edilizia scolastica e del diritto allo studio, tutte materie già comprese nel decentramento amministrativo a suo tempo promosso dal Ministro Franco Bassanini e realizzato con l'art. 138 del D.lgs. n. 112/1998 nonché, per quanto riguarda l'edilizia scolastica, dagli artt. 83 e seguenti del T.U. sulla scuola, il D.lgs. n. 297/1994.

Per scacciare ogni timore, è il caso di ricordare che, per quanto riguarda il sistema di reclutamento del personale docente, le relative disposizioni normative rientrano tra le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva, art. 117 della Costituzione "...g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali..." confermato anche dalla Sentenza n. 76 del 22 aprile 2013 della Corte Costituzionale che in una sua part, occupandosi dell'illegittimità costituzionale dell'art. 8 legge n. 7 del 18/04/2012 della Regione Lombardia, così recita: "... ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza esclusiva di cui all'art. 117..."

Vedremo quindi, in che misura ed in quali materie, la legge, che il Governo dovrebbe in futuro emanare, a maggioranza assoluta delle Camere, richiesta con l'accordo preliminare firmato dalle suddette regioni, introdurrà ulteriori elementi di "autonomia regionale differenziata" non previsti dal combinato-disposto dell'impianto normativo degli artt. 116 e 117 della Costituzione.

Possiamo solo aggiungere che il **suddetto impianto normativo ha sino ad oggi garantito**, seppure con risorse finanziarie insufficienti, ed è semmai questo il vero problema che si nasconde dietro alla richiesta di una diversificazione dell'offerta formativa su base regionale, il **carattere unitario e nazionale del sistema di istruzione e formazione**, riequilibrando almeno in parte, le situazioni economico-sociali promuovendo un'identità e una coscienza culturale nazionale per realizzare una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (ET 2020).



Registrata presso il: Tribunale di Roma n. 63/2010 del 24/02/2010

Direttore responsabile: Manuela Rosci

Claudia Battisti
Docente di sostegno presso l'IC "Maria Montessori" di Roma e tutor nei corsi Sysform