

La riforma del Titolo V della Costituzione

Il nostro paese è interessato da alcuni anni da un profondo e radicale **processo di riforma**, che sta delineando in maniera nuova il quadro dei rapporti tra cittadini e le istituzioni pubbliche.

Esso trova la sua ragione d'essere e la sua fonte d'ispirazione nei principi di **trasparenza**, **decentramento**, **responsabilità**, **sussidiarietà** ed è finalizzato a fornire ai cittadini un servizio qualitativamente migliore che risponda più efficacemente ai bisogni differenziati dei molteplici contesti territoriali.

Tale processo di riforma, iniziato nei primi anni '90 con interventi legislativi finalizzati a rendere più trasparente l'operato dell'Amministrazione Pubblica, trova il suo punto di svolta nella Legge delega 59 del '97, che, introducendo significative innovazioni di ordine amministrativo, è giustamente considerata come il testo fondamentale di "federalismo amministrativo" a Costituzione invariata.

Le successive norme secondarie hanno dato concreta attuazione a quanto previsto nella suddetta legge delega ed, in particolare, il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha conferito una vasta gamma di funzioni, prima di competenza dello Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni, il DPR 275/99 ha regolamentato gli ambiti dell'autonomia scolastica, il D.Lgs. 30 luglio '99, n. 300 ha riformato la struttura del Governo, il D.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 ha cambiato gli assetti dell'amministrazione scolastica centrale e periferica.

Si è così passati da un **modello** organizzativo di tipo verticale e **gerarchico** ad un nuovo sistema orizzontale e **poliarchico**, che ha "al centro" le Istituzioni scolastiche, impegnate a garantire attraverso **curricoli personalizzati** e **percorsi flessibili**, il successo scolastico a tutti gli alunni, e "attorno" gli Enti Locali e l'Amministrazione scolastica, chiamati a svolgere rispettivamente compiti di **programmazione integrata** con la scuola dell'autonomia e di coordinamento delle attività programmate e poste in essere oltre che, nell'articolazione provinciale, funzioni di consulenza e supporto alla stessa.

In sintesi, lo Stato, liberato dai compiti di gestione diretta passati alla "periferia" si è riservato **funzioni strategiche di indirizzo e di valutazione**, mentre alle strutture scolastiche è riconosciuta **l'autonomia funzionale** alla progettazione dell'offerta formativa nel territorio, che, nella concreta attuazione, ha bisogno di correlarsi, in una logica integrata, con le altre autonomie.

Successivamente, la prospettiva di decentramento amministrativo delineata dalla Legge delega n. 59 è stata ritenuta insufficiente e ha preso corpo l'idea di un

federalismo “ possibile” che riconoscesse alle Regioni **competenza legislativa esclusiva** in materia di **istruzione e di formazione professionale** e **competenza legislativa concorrente** in materia di istruzione.

Questo è l'assetto delineato dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con la quale sono state attribuite alle Regioni ampie potestà legislative, di natura “ concorrente”, in materia di gestione e di organizzazione del sistema scolastico e, come dicevamo, esclusive in materia di istruzione e di formazione professionale.

Ne consegue che, qualora, come è probabile, la riforma dei cicli implicherà un ripensamento dei percorsi “ professionali”, si porrà la necessità che tali percorsi debbano essere definiti d'intesa con le Regioni, come previsto dal D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che indica nella Conferenza Stato - Regioni la sede della concertazione tra il potere centrale e le autonomie locali.

Con la modifica del titolo V il baricentro del sistema legislativo si sposta dunque verso le Regioni e la stessa natura di Stato esce profondamente cambiata: non più una Repubblica “ripartita in Regioni, Province, Comuni”, ma “ costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane e dallo Stato”.

E la successione non è certamente casuale dal momento che il principio ispiratore generale che è sotteso alla nuova formulazione è quello di **sussidiarietà verticale**, in base al quale si affida all'Ente più vicino al cittadino la cura degli interessi collettivi, non fosse altro perché esso può intervenire con più efficacia e coerenza, conoscendo i bisogni del contesto territoriale di riferimento.

A tale principio si affianca quello di **sussidiarietà orizzontale**, in base al quale si impone alle istituzioni amministrative vicine ai cittadini di non avocare a sé ciò che può essere fatto prioritariamente dalla famiglia e dalle altre agenzie educative presenti nel territorio. In tale quadro, la Legge Costituzionale, riproponendo la distinzione tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente, riduce significativamente le competenze dello Stato in materia d'istruzione alle sole **norme generali**, mentre si riconosce alle Regioni funzioni legislative concorrenti anche in materia d'istruzione, con la conseguenza della necessaria concertazione per la condivisione di decisioni di carattere generale.

L'intervento legislativo regionale non potrà pertanto invadere l'ambito dei “ **principi fondamentali**” e dovrà garantire i **livelli essenziali delle prestazioni**, unitamente all'autonomia delle istituzioni scolastiche, che così riceve una “ tutela” costituzionale”.

In questi ultimi due anni si è delineata, anche sotto la spinta di forze politiche legate all'attuale maggioranza, una forma di federalismo più radicale ed avanzata tesa a porre

fine alla stagione dell'iniziativa concorrente di Stato e Regione per fare posto all'iniziativa esclusiva della Regione nel campo dell'istruzione.

Prospettiva questa, al centro dell'attuale dibattito politico che ancora non ha trovato una completa definizione legislativa.

Il disegno di legge costituzionale n. 1187 del 13 dicembre 2001 accentua il **processo di devoluzione**, non esplicitando le materie di pertinenza esclusiva dello Stato, prima riconducibili alle “ norme generali sull'istruzione” e consolidando i poteri legislativi regionali in materia d'istruzione, che ora si esplicano senza il vincolo della concertazione con la legislazione statale, ma nei limiti dei “ principi fondamentali” e fatto salvo l'interesse nazionale.

La potestà legislativa regionale si esplica negli ambiti dell'organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici ed in merito ai “ **programmi didattici di interesse regionale**”.

Ne consegue che la quota locale del curriculum, che, secondo il Regolamento sull'autonomia, è di competenza delle Istituzioni scolastiche autonome, possa passare alla competenza delle Regioni, in ossequio a quanto previsto anche dal disegno di legge n. 1306/2002, che apporta una serie di ulteriori rettifiche al testo del pur rinnovato art. 117 della Costituzione.

Tale disegno di legge costituzionale redatto dal ministro La Loggia ha cercato di portare chiarezza nei rapporti tra Stato e Regioni, aggiornando l'elenco delle materie di esclusiva competenza statale e sostituendo la dicitura di **legislazione concorrente** con quella di **legislazione ripartita**, e ciò al fine anche di evitare appunto pericolose sovrapposizioni fra Stato e Regioni, che potranno legiferare in ordine alle materie effettivamente loro devolute.

Laddove ciò non è possibile e rimane un'area comune, lo Stato legifererà per la parte d'interesse nazionale o ordinamentale, mentre la Regione provvederà per l'ambito regionale.

Un recente disegno di legge già passato in prima deliberazione alla Camera e al Senato, aggiunge un quarto comma all'art. 117, con il quale si assegna alle Regioni competenza legislativa in ordine a “organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”, nonché la “ definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione” (art, 1, lettere b e c).

Ipotesi, questa che ha sollevato e solleva molteplici interrogativi in ordine alla salvaguardia dell'unità del sistema di istruzione e di formazione che rischia, come da più parti è stato paventato, una possibile frammentazione e polverizzazione.

Chi garantirà nel contesto del federalismo i “ **livelli essenziali delle prestazioni**” in materia di diritti civili?.

Non c'è il rischio di avere venti scuole regionali diverse, in relazione alle differenti risorse presenti nei molteplici contesti territoriali?.

Le Regioni ricche, non riconoscendo alcun vincolo di solidarietà verso quelle più povere, non avranno l'interesse a realizzare un federalismo sempre più competitivo teso ad erodere maggiore potere allo Stato centrale?

E le scuole sempre più integrate con il territorio e sempre più sensibili alle istanze economiche non saranno al servizio delle strutture produttive?.

È facile ipotizzare che in tale quadro non sarà facile raccordare gli interessi generali di carattere nazionale con le nuove potestà assegnate alle Regioni in materia di organizzazione e gestione delle Scuole.

Ed ancora, anche se la legislazione regionale non potrà sicuramente contraddire i **principi generali** che sono alla base dell'ordinamento scolastico, è facile immaginare che non sarà facile distinguere il confine tra **norme generali** e **norme locali** e conseguentemente non sono da escludere frizioni tra Stato e Regioni.

Fortunatamente, le recenti **Indicazioni Nazionali per i Piani di Studio Personalizzati** non recepiscono questo quadro di prospettiva, ma si muovono nell'alveo delineato dalla legge 59 del '97 e del successivo Regolamento attuativo dell'autonomia scolastica (DPR 275/99) che all'art 8 prescrive rigorosamente che lo Stato fissi le **finalità, gli obiettivi generali del processo formativo** e **gli obiettivi specifici di apprendimento, le discipline fondamentali** ed il relativo **monte ore**, la **quota di flessibilità locale**, gli **standard di qualità del servizio**, i **criteri di valutazione degli alunni**.

Sono, come si vede, compiti di indirizzo e di valutazione che garantiscono però la tenuta unitaria del sistema d'istruzione, evitando quei rischi di frammentazione insiti nel processo di devoluzione in atto.

E ciò perché i diritti civili di cittadinanza devono essere garantiti a livello nazionale e non demandati alla tutela della sola ed esclusiva potestà legislativa regionale.

Anche per l'istruzione professionale, passata in base alla Legge Costituzionale n. 3 alla potestà esclusiva della Regione, permane il vincolo di garantire gli **obiettivi generali fissati** dallo Stato.

Se è certamente un dato positivo che l'istruzione e la formazione professionale siano state ricondotte ad una gestione unitaria che garantisce la necessaria integrazione tra i due percorsi, l'attribuzione di esse alla competenza esclusiva della Regione non potrà determinare la creazione di un percorso parallelo qualitativamente inferiore a quello dei Licei ?.

I Piani dell'offerta formativa attualmente elaborati dalle Scuole fanno esplicito riferimento ad un quadro istituzionale unitario garantito dall'esplicitazione degli obiettivi generali e degli obiettivi specifici di apprendimento che le Scuole sono tenute a trasformare in **obiettivi formativi**, in coerenza con i bisogni emersi nel contesto territoriale di riferimento.

Ebbene, gli obiettivi formativi sono il risultato di un processo di riflessione e di rielaborazione che integra l'istanza unitaria e nazionale con quella locale.

L'analisi dei bisogni è prioritaria e funzionale all'individuazione degli stessi obiettivi formativi: i bisogni esprimono il gap tra l'essere e il dover essere.

Ma il "dover essere" non può essere fissato dalla singola scuola ma indicato dallo Stato. Tale consapevolezza è presente in quelle Scuole che recentemente hanno attivato percorsi di informazione sui processi di riforma in atto e, in particolare, sul nuovo quadro prospettato della riforma del titolo V della Costituzione.

Ebbene, il recente dibattito sulla Riforma Moratti ha evidenziato la diffusa preoccupazione che la Scuola dell'autonomia possa essere depotenziata con la ventilata possibilità di trasferimento della quota locale del curriculum alle Regioni.

Il processo di accentramento regionale, motivato da considerazioni politiche e non certo da esigenze di funzionalità organizzativa, priverebbe le Scuole di un insostituibile strumento per personalizzare i piani di studio, secondo quanto previsto dalla recente Legge delega n. 53/2003, che individua nella **flessibilità** la chiave strategica per promuovere il successo scolastico e formativo in tutti i contesti territoriali.

Verrebbe così meno il contributo partecipativo dei genitori stessi alla costruzione dei suddetti piani personalizzati, senza il quale non è possibile realizzare i percorsi di **educazione alla cittadinanza attiva e responsabile**.

Prof. Michele Passalacqua

Docente comandato C.S.A. Agrigento

(articolo pubblicato nel sito www.proveditoratoag.it nell'ottobre del 2003)

