

La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale (*)

di Chiara Caciagli

Sommario

1. *L'istruzione nella Costituzione del 1948 e nella riforma del Titolo V.* – **2.** *La legislazione nazionale negli anni '90.* – **3.** *Brevi cenni all'autonomia delle istituzioni scolastiche.* – **4.** *Il nuovo millennio: la riforma Moratti e i decreti di attuazione.* – **5.** *Le sentenze della Corte costituzionale n. 13/2004 e n. 279/2005.* – **6.** *La legge n. 12/2003 dell'Emilia-Romagna e la sentenza n. 34/2005 della Corte costituzionale.* – **7.** *La legislazione regionale dopo il Titolo V e la sentenza n. 120/2005: cenni.* – **8.** *Considerazioni finali.*

1. L'istruzione nella Costituzione del 1948 e nella riforma del Titolo V

Come ben noto, in virtù della riforma costituzionale del 2001, la materia dell'istruzione, come tante altre, ha visto modificata la divisione delle competenze.

Prima della revisione dell'art. 117 Cost., vi era competenza concorrente Stato-Regioni in tema di istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica sulla base dei principi fondamentali fissati dallo Stato; e ogni altra competenza, poi, era esercitata dalla Regione su delega statale.

Da questa impostazione si può evincere che la scelta dell'Assemblea costituente fu quella di “affidare al sistema di governo locale le sole competenze amministrative in settori col-

(*) Lo scritto rappresenta il frutto di un progetto di ricerca condotto presso l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e concluso nel dicembre 2005. In vista della pubblicazione in questa *Rivista* è stato tuttavia aggiornato alle più rilevanti innovazioni legislative e giurisprudenziali.

lateralmente a quelli dell'istruzione [...] con la conseguenza di non attribuire alle Regioni ordinarie competenze legislative in materia di istruzione scolastica. Ciò vale sia per l'assistenza scolastica, concepita come attività esterna alla scuola e a contenuto prevalentemente economico; sia per l'istruzione artigiana e professionale, cui sono attribuite prevalenti finalità di addestramento al lavoro" ⁽¹⁾.

La riforma del Titolo V ha toccato la materia istruzione incidendo profondamente e direttamente sul riparto delle competenze legislative ⁽²⁾.

Infatti, analizzando il novellato articolato della Costituzione si rinviene una competenza esclusiva statale per quanto concerne le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. *n*) e la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", (art. 117, comma 2, lett. *m*).

Invece all'art. 117 Cost., comma 3, è attribuita una competenza concorrente Stato-Regioni circa "l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale".

Per quanto quindi riguarda l'istruzione e la formazione professionale esse rientrano nella competenza residuale regionale.

Senza dimenticare che, infine, all'art. 116 Cost., comma 3, si stabilisce che possano essere previste per le Regioni a statuto ordinario "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie a legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva, tra cui appunto le

(1) A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 234. Successivamente, il diritto allo studio, che si concretizzava nell'insieme degli interventi strumentali che favoriscono il pieno soddisfacimento del diritto all'istruzione, divenne "l'erede" dell'assistenza scolastica, assumendo così una propria specificità rispetto al diritto all'istruzione, anche in ragione delle diverse titolarità delle funzioni legislative e amministrative.

(2) È opportuno precisare che la riforma della Costituzione avvenuta nel 2001 non è andata ad incidere sugli articoli 9, 33 e 34 in cui il diritto scolastico trova i suoi principi fondamentali.

norme generali sull'istruzione⁽³⁾. Si tratta del cd. "regionalismo differenziato".

Indubbiamente la riforma ha riconosciuto significativi spazi di intervento al legislatore regionale, portando ad un accrescimento della potestà legislativa in materia, ma ha anche corroborato un dibattito dottrinale in merito ai limiti di tali poteri, poiché molteplici sono stati i dubbi sorti all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V.

La dottrina si è interrogata, ad esempio per quanto riguarda le relazioni istituzionali, sui rapporti tra la revisione costituzionale e le precedenti norme che hanno operato trasferimenti dallo Stato verso le Regioni (cd. "leggi Bassanini"), e anche verso le autonomie scolastiche con la legge n. 59 del 1997 e i provvedimenti di attuazione⁽⁴⁾.

Altri dubbi hanno riguardato la difficoltà di definire le "norme generali sull'istruzione", a cui fa riferimento il novellato art. 117, comma 2, lett. n) della Cost., anche in virtù del fatto che all'art. 33, comma 2, Cost., si rinviene una analoga dicitura⁽⁵⁾. Parte della dottrina ritiene che possa essere di ausilio per una inquadratura più precisa delle "norme generali sull'istruzione", la legge n. 59 del 1997, che riserva allo Stato gli ordinamenti scolastici, i programmi, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e lo stato giuridico del personale.

Problemi inoltre si riscontrano nel riempire di contenuto le materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione profes-

(3) Si ricorda inoltre che lo Stato nelle materie di competenza esclusiva ha anche potestà regolamentare, salva delega alle Regioni. Mentre la potestà regolamentare nelle materie concorrenti è disposta a favore delle Regioni.

(4) Così A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 772. La dottrina è concorde nel rinvenire nella riforma una conferma relativamente ai trasferimenti operati verso le Istituzioni scolastiche, mentre ritiene che la nuova normativa costituisca un'opportunità per rimeditare e precisare i trasferimenti operati verso l'ordinamento regionale.

(5) L'art. 33 Cost. attribuisce infatti alla Repubblica la definizione delle norme generali sull'istruzione.

sionale ⁽⁶⁾ e nel dare una delimitazione alla competenza esclusiva statale riguardante la “determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Non da ultimo, desta interrogativi il significato da attribuire al riconoscimento a livello costituzionale della autonomia delle istituzioni scolastiche.

Questi i maggiori nodi interpretativi che si sono evidenziati successivamente alla riforma e che hanno messo in rilievo la difficile delimitazione della linea di confine dei poteri legislativi tra i diversi livelli di governo, che emerge dalla Costituzione così novellata.

Ciò ha condotto le Regioni e lo Stato ad uno scontro che la Corte costituzionale si è trovata a dover ricomporre, sciogliendo e dando una soluzione, in parte, ad alcuni dilemmi.

2. La legislazione nazionale negli anni '90

Andando ad esaminare la situazione legislativa nazionale precedente alla riforma costituzionale, è necessario soffermarsi sulla legge n. 59 del 1997 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), una delle cd. “leggi Bassanini”, che costituisce uno snodo importante relativo al passaggio di poteri dallo Stato alle realtà territoriali. Il federalismo delineato da tale legge è avvenuto a Costituzione invariata ed ha anticipato alcuni temi che sono poi stati ripresi dalla riforma del Titolo V, trovando così il più alto riconoscimento e consolidamento.

In relazione alla materia dell'istruzione la legge ha delegato funzioni agli Enti locali e ha decentrato parte delle attività am-

(6) L'istruzione e formazione professionale è materia non ricompresa in quella dell'istruzione e come tale la competenza esclusiva spetta alle Regioni tranne per quanto concerne la possibilità per lo Stato di definire i livelli essenziali delle prestazioni al fine di garantire la necessaria uniformità nazionale, ma non può né dettare le norme generali, né indicare i principi fondamentali.

ministrative del Ministero dell'Istruzione, affermando in questo modo il principio della sussidiarietà verticale e superando quello che era il dettato dell'art. 117 Cost. all'epoca vigente.

La legge è anche andata a scardinare quello che fino ad allora costituiva il modello di istruzione che permeava il nostro paese e che si fondava sulla *scuola di Stato*, delineato dalla legge Gentile del 1923. Tale modello era caratterizzato da un accentramento statale nella definizione dei programmi, delle risorse finanziarie e del personale. La scuola orbitava attorno allo Stato, costituendone un apparato compatto, burocratizzato e privo di articolazioni e lasciando totalmente in mano al Ministero della pubblica istruzione la politica scolastica.

La legge n. 59/1997 ha, invece, posto le condizioni per una trasformazione del modello "ministeriale-verticale", in un modello orizzontale che poggia sulla collaborazione tra molteplici soggetti: Stato, Regioni, Enti locali e autonomie scolastiche, i quali si trovano ora ad operare in maniera integrata tra loro, andando a comporre una struttura complessa che costituisce il *sistema nazionale d'istruzione*.

Tale sistema si è poi ulteriormente specificato attraverso l'art. 2 della legge n. 53 del 2003 che istituisce il *sistema educativo di istruzione e formazione*.

Il trasferimento di funzioni iniziato con la l. 59 del 1997 ha poi trovato precisa attuazione attraverso il decreto legislativo n. 112 del 1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59) che ha individuato le funzioni trasferite alle Regioni, quelle attribuite agli Enti locali e quelle lasciate allo Stato. Per quanto ci interessa, il decreto disciplina, ai capi III e IV del Titolo V, le materie dell'istruzione e della formazione professionale in una stretta connessione tra loro in quanto si collocano nell'ambito di un radicale ripensamento del sistema di istruzione operato dalla legge Bassanini del 1997.

L'articolo 135 del decreto, in tema di istruzione, se ha trasferito alle Regioni e agli Enti locali funzioni relative alla programmazione e alla gestione del servizio scolastico, allo Stato

ha riservato: *a)* la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata; *b)* la valutazione del sistema scolastico; *c)* la determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale delle istituzioni scolastiche.

Tra le funzioni amministrative delegate alle Regioni si evidenziano all'articolo 138:

- la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera *a)*;
- la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- la determinazione del calendario scolastico;
- i contributi alle scuole non statali;
- le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

In materia di formazione professionale, invece, il trasferimento delle funzioni era già stato effettuato con il d.P.R. n. 10 del 1972 e poi dal d.P.R. n. 616 del 1977, mentre i principi fondamentali per le leggi regionali erano dettati dalla legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845. Il decreto n. 112 del 1998, all'articolo 143, ha trasferito la generalità delle funzioni, operando una ulteriore scrematura di quelle riservate allo Stato.

3. Brevi cenni all'autonomia delle istituzioni scolastiche

È opportuno dare conto, seppur brevemente, anche dell'evoluzione del ruolo spettante alle istituzioni scolastiche che hanno visto l'avvio di un riconoscimento dell'autonomia funzionale a partire dalla legge n. 537 del 1993, che ha trovato reale applicazione soltanto attraverso l'art. 21 della legge n. 59

del 1997 e con il conseguente regolamento sull'autonomia n. 275 del 1999.

La legge n. 59 del 1997 ha dato l'avvio ad un processo autonomistico delle scuole all'interno di un rafforzato sistema territoriale, conferendo alle istituzioni scolastiche personalità giuridica ed autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, di ricerca e sviluppo, alle quali sono stati aggiunti spazi autonomi di gestione finanziaria e contabile attraverso il suddetto regolamento.

Il processo di decentramento ha trovato il suo apice con la riforma del Titolo V: l'autonomia in materia scolastica trova un proprio esplicito riconoscimento all'interno della nostra Carta costituzionale ⁽⁷⁾. Viene in questo modo sancita per la prima volta la dimensione dell'autonomia funzionale, precedentemente riconosciuta solo alle Università, che garantisce le autonomie scolastiche nei confronti sia dello Stato che delle autonomie territoriali.

Un esplicito riconoscimento del ruolo cardine svolto dalle istituzioni scolastiche come livello naturale dell'organizzazione amministrativa del sistema di istruzione è rinvenibile nella legge regionale n. 12 del 2003 della Regione Emilia-Romagna la quale infatti, in vari articoli, si sofferma sulla valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Soprattutto all'art. 21 viene previsto il trasferimento alle scuole della quota di piani di studio attribuita alla Regione in base alla legge n. 53 del 2003 e con ciò valorizzando non solo lo *status* di soggetto autonomo, ma soprattutto il ruolo didattico, pedagogico ed educativo che è proprio ed esclusivo della scuola stessa ⁽⁸⁾.

(7) Ciò porta come conseguenza la centralità delle scuole nell'organizzazione e nella gestione del servizio pubblico dell'istruzione.

(8) Mentre in altri articoli si rinvencono alcuni interventi a sostegno delle autonomie scolastiche quali la creazione di reti o consorzi di scuole, l'istituzione dei centri di servizi e di consulenza (CSC) e i sostegni per arricchire l'offerta formativa.

4. *Il nuovo millennio: la riforma Moratti e i decreti di attuazione*

All'interno del quadro costituzionale e normativo delineato in precedenza, si va ad inserire la legge n. 53 del 2003 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), la cd. "riforma Moratti" che costituisce una delle prime grandi leggi di riforma organica che vede la luce in seguito ad una revisione costituzionale.

La riforma del sistema educativo di istruzione e formazione ha avuto un *iter* parlamentare molto travagliato e ha subito sostanziali modifiche nel corso della sua gestazione. Questo fa tornare alla mente una frase di Cavour che suggestiona per la sua attualità, infatti egli rilevava che "quando si vuole occupare la Camera interminabilmente e senza conclusione, basta gettare in preda agli onorevoli deputati un progetto di legge d'istruzione (9)". Al di là delle difficoltà, la legge ha comunque visto la luce il 28 marzo 2003.

È inutile negare che molte critiche si sono levate da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni, riguardo alla scelta di utilizzare una legge delega e sulla ampiezza della delega stessa, anche perché tali enti hanno ritenuto che fosse stata menomata la loro possibilità di confrontarsi su una materia che, in virtù della riforma del Titolo V, ha visto loro attribuite nuove competenze (10).

La legge di delega è composta da soli 7 articoli che dettano le linee programmatiche, il perimetro, entro cui i decreti delegati potranno essere emanati.

Soffermandosi sugli articoli maggiormente interessanti è da segnalare l'articolo 1 che individua le finalità generali del sistema e delega il Governo affinché adotti dei decreti legislativi

(9) La citazione è tratta da L. PALMA, *Studi di legislazione scolastica comparata*, Firenze, 1875, p. 135.

(10) Così M. NUTINI, R. PALLANTE, *La riforma Moratti e le autonomie scolastiche*, Maggioli, p. 65.

per definire le norme generali sull'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale. Al comma 2 viene disciplinata la modalità di adozione di tali decreti: deve essere *sentita* la Conferenza unificata Stato-Regioni, invece, per quanto riguarda i decreti legislativi in materia di istruzione e formazione professionale, essi sono emanati previa *intesa* con la Conferenza unificata. In base quindi alla legge Moratti, in tale ipotesi, le Regioni non dovranno essere semplicemente "sentite", ma sarà necessario che i rapporti Stato-Regioni siano basati su specifiche intese. Questa differenza è dovuta al diverso ruolo legislativo consegnato alle Regioni a seguito della riforma del Titolo V che, come già rilevato, assegna una competenza residuale in materia di istruzione e formazione professionale. Come è noto, però, anche materie di esclusiva competenza regionale possono trovare dei limiti derivanti dalle cd. "materie trasversali" di esclusiva competenza statale, come avviene in questo caso con i LEP.

L'art. 2 stabilisce i principi e i criteri direttivi che devono essere osservati nella definizione del sistema educativo di istruzione e di formazione⁽¹¹⁾. La legge va quindi a specificare ulteriormente il sistema nazionale d'istruzione, venutosi a delineare con la legge Bassanini, istituendo appunto *il sistema educativo di istruzione e formazione*, fondato sulla integrazione tra istruzione e formazione professionale.

Inoltre, stabilisce una nuova articolazione del sistema andando a modificare quello che era l'impianto precedente.

La riforma degli ordinamenti consiste, infatti, nella scuola dell'infanzia, di durata triennale; nel primo ciclo, che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il siste-

(11) Ad es. deve essere promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e devono essere assicurate pari opportunità. È assicurato il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale. Deve essere garantita l'integrazione delle persone in situazione di *handicap*.

ma dell'istruzione e della formazione professionale ⁽¹²⁾. Per quanto concerne quest'ultimo sistema, si rileva che la legge delega riconosce la competenza esclusiva regionale in questo settore, ma ribadisce la necessità della rispondenza ai livelli essenziali delle prestazioni, dei titoli e qualifiche professionali di differente livello, in modo che siano vevoli su tutto il territorio nazionale.

In realtà, il sistema educativo che emerge, comprendente il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale, costituisce un sistema unico, indirizzato, coordinato e programmato dallo Stato.

“La legge in oggetto ha infatti prefigurato un sistema integrato, in virtù del quale la formazione professionale entra a fare parte del sistema nazionale di istruzione, vedendo di conseguenza svilire il proprio ruolo di compartecipazione allo sviluppo economico locale. E questo perché ritenere l'istruzione e formazione professionale come elementi del sistema nazionale di istruzione determina una uniformazione all'istruzione *tout court*, con la conseguenza di privilegiare l'asse dell'uniformità della struttura organizzativa su tutto il territorio nazionale rispetto a quello delle possibili differenziazioni limitate all'osservanza dei LEP” ⁽¹³⁾.

È ovvio che, in questa ottica, lo Stato viene a recuperare, a discapito di competenze regionali, spazi di legislazione anche

(12) Per quanto concerne il primo ciclo esso è costituito dalla scuola primaria, della durata di cinque anni e suddivisa in un primo anno e in due periodi didattici biennali, e dalla scuola secondaria di primo grado della durata di tre anni suddivisa in un biennio e in un terzo anno. Ulteriore differenza con il sistema precedente consiste nel fatto che scompare l'esame di Stato al termine della scuola primaria, essendo previsto solamente un esame di Stato al termine del primo ciclo di istruzione. Esame che è necessario superare per potere approdare al secondo ciclo. Tale ciclo è costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale. I licei hanno durata quinquennale e si articolano in due bienni e in un quinto anno che completa il percorso degli studi.

(13) Si veda A. POGGI, *Un altro pezzo del “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it.

per ciò che riguarda la formazione professionale ⁽¹⁴⁾.

Gli unici temperamenti rinvenibili nella legge sono costituiti dalla previsione di un'intesa con la Conferenza unificata per l'adozione dei decreti legislativi in tema di istruzione e formazione professionale, anche se non si può dire altrettanto per i regolamenti governativi ⁽¹⁵⁾.

Rileva sottolineare che il sistema del "doppio canale" previsto per il secondo ciclo d'istruzione, ossia sistema dei licei, da una parte, e quello dell'istruzione e della formazione professionale dall'altra, ha sollevato alcune critiche in relazione alla precocità della scelta tra i due canali, e anche perché vi è la preoccupazione che si possa trattare la formazione professionale come un'istruzione di "serie B", accanto al più prestigioso sistema dei licei ⁽¹⁶⁾.

Come si vedrà in seguito, la legge della Regione Emilia-Romagna ha cercato di porre rimedio a questi aspetti.

A livello statale, il tentativo per ovviare alla precocità della scelta tra i due sistemi del secondo ciclo è costituito dalle cd. "passerelle" che garantiscono la possibilità di passare dal sistema dei licei a quello dell'istruzione professionale e viceversa, e anche all'interno dei sistemi stessi.

Altro elemento degno di nota di tale articolo riguarda la previsione che alle Regioni sia riservata una quota relativa ai piani di studio che concerne gli aspetti di interesse specifico regionale, anche collegata con la realtà locale, operando in questo modo un trasferimento di competenze alle Regioni in materia di *curricula* scolastici. Ciò non toglie che nella determinazioni

(14) Così A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 556.

(15) Tali regolamenti sono previsti all'art. 7. Unico caso in cui viene menzionata l'intesa con la Conferenza unificata è con riguardo alla definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi.

(16) Anche lo stesso Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione ha rilevato che "l'asimmetria conseguente ad una configurazione dei sistemi su base duale potrebbe disattendere, infatti, non solo la previsione dei passaggi dall'istruzione professionale ai licei e viceversa, ma rendere i percorsi formativi tra loro alternativi".

della quota dei piani di studio, le Regioni dovranno sempre misurarsi con i livelli essenziali delle prestazioni, con i principi fondamentali in materia di istruzione e gli ulteriori limiti derivanti dai principi cardine della Costituzione.

Proseguendo con l'analisi dell'articolato della legge delega, l'art. 4 introduce la possibilità di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro e stabilisce i principi del decreto di attuazione. Si ricorda a questo proposito che il Governo ha già adottato, previa intesa con la Conferenza unificata, il decreto legislativo n. 77 del 2005.

Va sottolineato che l'alternanza scuola-lavoro si differenzia nettamente dall'apprendistato, che consiste in una particolare forma di contratto di lavoro, costituendo invece una modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, senza realizzare un rapporto individuale di lavoro. Scopo precipuo consiste nell'assicurare ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

Si conclude la disamina con l'art. 7 che opera una delega per l'emanazione di regolamenti tra i quali quello che individua i piani di studio nazionali, quello relativo alla valutazione dei crediti scolastici e gli standard per i titoli professionali, oggetto quest'ultimo per il quale è doverosamente previsto il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.

La legge n. 53, seppur intervenuta successivamente alla modifica costituzionale che ha delineato un differente assetto dei rapporti in materia tra Stato e Regioni, ha, secondo alcuni autori ⁽¹⁷⁾ un'impostazione di fondo che si basa sull'asse Stato-Istituzioni scolastiche, attribuendo un ruolo residuale alle Regioni e agli Enti locali e segnando una discontinuità con i tra-

(17) Tra cui A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it.

sferimenti di funzioni verso gli ordinamenti regionali previsti dalla legge n. 59 del 1997 e attuati con il d.lgs. n. 112 del 1998.

Infatti, l'articolato della legge Moratti si basa sull'interpretazione della competenza legislativa concorrente regionale e della competenza legislativa regionale esclusiva sull'istruzione e formazione professionale, come fortemente condizionate dall'esercizio del potere governativo di definizione delle norme generali sull'istruzione e sulla determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni, nella forma dei decreti legislativi delegati e dei regolamenti ⁽¹⁸⁾.

L'ampio dibattito, che ha visto una vera e propria fase di vertenza tra Stato e Regioni, ha tuttavia riguardato particolarmente i decreti delegati ⁽¹⁹⁾.

Infatti già il primo decreto attuativo relativo al primo grado di istruzione, il n. 59 del 2004, è stato impugnato dalle Regioni.

Successivamente i toni si sono ulteriormente alzati con l'emanazione del decreto legislativo n. 226 del 2005, concernente il secondo ciclo, e soprattutto avverso il decreto ministeriale n. 776 del 2006, che dava attuazione al suddetto decreto.

Critiche principali rivolte dalle Regioni erano costituite dall'assenza di un reale confronto politico in Parlamento e nei contesti istituzionali, territoriali e scolastici.

(18) Così A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 774.

(19) Successivamente la costruzione a mosaico della riforma del sistema educativo ha, infatti, trovato parziale attuazione con: il decreto legislativo n. 59 del 19 febbraio 2004 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53); il decreto legislativo n. 76 del 15 aprile 2005 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53), il decreto legislativo n. 77 del 15 aprile 2005 (Definizione generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53) e il decreto legislativo n. 226 del 17 ottobre 2005 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'art. 2 della l. 28 marzo 2003, n. 53).

Infatti, le Regioni, in sede di Conferenza unificata, avevano più volte chiesto un loro maggiore coinvolgimento soprattutto per l'attuazione degli aspetti ordinamentali relativi alla ridefinizione del secondo ciclo e questo in virtù delle nuove competenze costituzionali e della normativa vigente quale il d.lgs. 112 del 1998.

Il Governo allora in carica, invece, ha mortificato tale sede di confronto a volte andando persino in contrasto con gli accordi raggiunti. Il caso più palese riguarda, appunto, il decreto ministeriale n. 776 del 2006 che, anticipando l'avvio della sperimentazione della riforma del secondo ciclo all'anno scolastico 2006/2007, ha disatteso in questo modo le indicazioni emerse in sede di Conferenza unificata in base alle quali era previsto uno slittamento della sperimentazione.

La reazione delle Regioni è stata quella di mettere in moto un considerevole contenzioso giurisdizionale promuovendo vari ricorsi al Tar del Lazio e uno, da parte della Regione Toscana, alla Corte costituzionale.

Il grido di allarme lanciato riguardava, come ben si può immaginare, la violazione del principio di leale collaborazione e la menomazione delle attribuzioni regionali stabilite dall'art. 117 Cost.

La *querelle* si è ricomposta e i ricorsi sono stati ritirati *in toto*, nel momento in cui il nuovo Ministro dell'istruzione, ora ridenominato Ministro della pubblica istruzione, ha deciso di sospendere il decreto di sperimentazione.

Infine, si segnala il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese) che all'articolo 13 prevede misure urgenti in materia di istruzione tecnico/professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica. Le novità salienti introdotte riguardano il mantenimento degli attuali istituti tecnici e professionali nell'ambito del sistema di istruzione secondaria superiore, con la conseguente soppressione dei licei tecnologici ed economici istituiti dalla legge Moratti.

5. *Le sentenze della Corte costituzionale n. 13/2004 e n. 279/2005*

Il primo snodo significativo giurisprudenziale in materia di istruzione è costituito dalla sentenza n. 13 del 2004 che chiarisce parzialmente i riflessi della riforma costituzionale sul sistema delle competenze amministrative delineatosi successivamente alla legge n. 59 del 1997, dando così una prima risposta ad uno degli interrogativi sollevati dalla dottrina in seguito alla riforma del Titolo V.

La sentenza in oggetto, inoltre, fornisce un'interpretazione della materia *istruzione* e interviene sul profilo tra tale attribuzione e quello delle funzioni amministrative già conferite alle Regioni attraverso il d.lgs n. 112 del 1998.

Nello specifico la Regione Emilia-Romagna ha ricorso avverso l'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002).

Secondo la ricorrente, l'articolo suddetto pone disposizioni in materia di organizzazione scolastica con riferimento alla definizione delle dotazioni organiche del personale docente e all'orario di lavoro, affidando tale competenza all'Ufficio Scolastico regionale, che è un organo statale di livello regionale, violando così il principio di sussidiarietà e di adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. In base alla legge finanziaria 2002, in effetti, le determinazioni relative al personale docente sono state configurate come esclusivamente statali, riconoscendo solo un potere di proposta alle istituzioni scolastiche e nessun ruolo alle Regioni.

Sempre per la ricorrente, il legislatore nazionale interviene attraverso vere e proprie norme organizzative specifiche riguardanti le dotazioni organiche, non attenendosi al dettato costituzionale che in materia gli attribuisce solo la determinazione dei principi fondamentali.

La Consulta rileva che la questione sottoposta incide su quel "complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche", ma ritiene che ai fini

della decisione in oggetto non sia necessario definire interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali. La Corte assume per certo solo che l'ambito della legislazione regionale sta nella programmazione della rete scolastica.

La Corte spiega tale assunto in base al fatto che è "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 n. 112 del 1998". Quindi, l'attribuzione alle Regioni della funzione di programmazione della rete scolastica, sancita dal d.lgs n. 112 del 1998, implica l'automatica riconduzione ad esse anche delle funzioni collegate, tra le quali la distribuzione del personale delle scuole.

La Consulta poi precisa che era conferito alle Regioni, nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche²⁰. Quindi, una volta che la materia istruzione risulta essere passata alla competenza concorrente Stato-Regioni, allo Stato spetta solo la fissazione dei principi. Di conseguenza, la distribuzione del personale alle istituzioni scolastiche, che non può essere qualificata quale materia di norme generali in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, non è da riservare interamente allo Stato, cosicché ad esso non resta che la possibilità di determinare principi sul punto, che poi spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina.

Si può quindi sottolineare come la sentenza in oggetto asse-

(20) La Corte nulla dice sulla distribuzione delle risorse finanziarie, ma secondo A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 552, si può ritenere che anche tale compito sia di spettanza regionale, dal momento che non si può elaborare una vera e propria politica di programmazione della rete scolastica qualora non si possa disporre delle modalità di distribuzione del personale e delle risorse finanziarie. Invero se può essere rinvenuto un limite a tale politica regionale, esso va individuato, scendendo verso il basso, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e non certo risalendo verso l'alto nelle ingerenze dell'apparato periferico dello Stato.

gni un ruolo significativo al d.lgs. n. 112/1998 al fine di comprendere i limiti dell'attività legislativa statale e determini, inoltre, una regionalizzazione delle strutture che prima erano ad appannaggio dell'apparato periferico dello Stato.

Nella conclusione, però, la Corte osserva che una caducazione immediata della norma statale impugnata provocherebbe delle conseguenze ancora più incompatibili con la Costituzione e andrebbe ad incidere sulla continuità di funzionamento del servizio di istruzione, perciò rileva che le preesistenti norme statali continuano a vigere, nonostante il mutato assetto delle attribuzioni, fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza.

In questa sentenza è anche importante sottolineare le indicazioni che da essa scaturiscono in merito alle autonomie scolastiche, seppur, secondo alcuni autori ⁽²¹⁾, in virtù dello specifico quesito posto alla Consulta, rimanga parzialmente in ombra il profilo dell'interazione di competenze Stato-Regioni-Istituzioni scolastiche.

Queste ultime infatti costituiscono la base del giudizio fornito dalla Corte in base alla seconda censura proposta dalla Regione Emilia-Romagna, quella contro il comma 4 dell'art. 22 della legge n. 448 del 2001. Tale aspetto non riveste il ruolo di fulcro della pronuncia, ma può essere utile per gli spunti che ne possono derivare ⁽²²⁾.

Nel punto rileva come la Corte costituzionale abbia prelimi-

(21) Cfr. A. POGGI, *www.federalismi.it*.

(22) A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 557. L'autore rileva come da tali asserzioni si possano ricavare alcune considerazioni: innanzitutto che la disciplina ed i confini dell'autonomia scolastica devono essere tracciati dal legislatore statale in sede di definizione delle norme generali dell'istruzione, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato; in secondo luogo, Stato e Regioni non possono comprimere l'autonomia delle scuole nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa concorrente; terzo, l'autonomia riconosciuta alle scuole deve essere rispettosa dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, dovendo trattarsi di "adeguati spazi di autonomia"; in quarto luogo anche la norma statale posta in essere in sede di potestà legislativa esclusiva potrebbe rivelarsi costituzionalmente illegittima, qualora venisse ad erodere gli adeguati spazi di autonomia riconosciuti alle scuole.

narmente sostenuto che la lesione eventuale dell'autonomia scolastica da parte della normativa statale non possa essere sollevata dalle istanze regionali.

La Corte, però, prosegue sottolineando che alle istituzioni scolastiche devono essere assicurati "adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare".

La sentenza appena esaminata ha quindi tentato di definire la competenza concorrente e precisato che lo Stato non può compimerla con norme generali, tuttavia non si è addentrata in una distinzione tra le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali della materia, discorso che invece è stato abbozzato dalla sentenza n. 279 del 2005.

Tale sentenza è scaturita da un ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna e da uno della Regione Friuli Venezia Giulia, avverso alcuni articoli del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), ricorsi che sono stati poi riuniti per essere decisi in un unico provvedimento.

Schematicamente si possono raggruppare in due tipologie i rilievi sollevati dalla Regione Emilia-Romagna e dal Friuli Venezia Giulia, infatti in alcune censure viene contestata la mancanza di una leale collaborazione da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, ed in altri casi, invece, viene ravvisata un'espansione dello Stato, nel senso che, quest'ultimo, avrebbe disciplinato alcuni aspetti in materia concorrente attraverso l'utilizzo di norme di dettaglio, invece che di principi fondamentali.

La Corte, per la risoluzione della controversia, preliminarmente ritiene opportuno individuare le norme generali e distinguerle soprattutto dai principi fondamentali, in quanto l'obiettivo dichiarato dal decreto legislativo impugnato è quello di dettare norme generali.

Si ricorda che tale distinzione risulta molto importante perché va ad incidere su due differenti tipologie di competenza: le

norme generali in materia di istruzione sono di esclusiva competenza statale, mentre i principi fondamentali rientrano nella competenza dello Stato, pur nel quadro di una concorrenza col potere regionale.

La Corte costituzionale, in questa sentenza, non ha fatto ricadere specifiche norme dentro una delle due tipologie, ha semplicemente cercato di darne una generica definizione, in base alla quale asserisce che: “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”. Mentre i principi fondamentali “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”.

Per quanto riguarda gli aspetti più interessanti ⁽²³⁾ della sentenza in commento, si rileva che lo Stato può stabilire, in base all’art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo e l’art. 10, commi 1, 2, primo periodo e 4, primo periodo, del decreto in oggetto, l’orario annuale delle lezioni, delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all’organizzazione delle istituzioni scolastiche e quello relativo alla mensa e al dopo mensa per la scuola primaria e secondaria. Per le Regioni ricorrenti si trattava di norme di dettaglio che fissano rigidamente gli orari, escludendo qualsiasi residuo margine di competenza regionale.

La Corte stabilisce che invece tali norme sono espressive di “livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l’intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna

(23) Si ricorda che la sola Regione Emilia-Romagna ha impugnato l’art. 1, comma 3, del decreto asserendo che attribuisce competenze amministrative agli uffici scolastici regionali nella materia concorrente dell’istruzione. Per la Corte in realtà la norma non attribuisce allo Stato una funzione amministrativa, ma lo legittima solo a fare accordi funzionali alla realizzazione della continuità educativa. Sempre la sola Emilia-Romagna ha censurato l’art. 14, comma 3, che stabilisce che, fino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, il relativo assetto organico viene confermato secondo i criteri fissati con il d.P.R. n. 782 del 1982. La Corte rileva l’inammissibilità della censura essendo troppo generica, non essendo individuate specifiche disposizioni del d.P.R. in contrasto con il nuovo assetto costituzionale.

Regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza”.

Altro motivo di doglianza delle Regioni ha riguardato gli articoli 7, comma 4, secondo periodo e 10, comma 4, secondo periodo, che costituiscono due disposizioni di identico contenuto che, rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, prevedono che le istituzioni scolastiche, per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti opzionali che richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria, stipulino contratti di prestazione d’opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del MIUR, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica. Anche in questo caso entrambe le ricorrenti hanno ravvisato una violazione del principio di leale collaborazione, non essendo prevista una specifica intesa con la Conferenza unificata. Inoltre lo Stato lederebbe con tali norme di dettaglio anche le istituzioni scolastiche.

Per la Consulta invece le norme impugnate rientrano nelle norme generali sull’istruzione in quanto sorrette da esigenze di unitarietà di disciplina sull’intero territorio nazionale.

Sempre entrambe le Regioni hanno impugnato una norma relativa alla previsione della figura del *tutor*, ritenuta una norma di dettaglio.

La Corte stabilisce a tal proposito che “la definizione dei compiti e dell’impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra sicuramente nella competenza statale esclusiva di cui all’art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale. Non sussiste, pertanto, alcuna violazione della competenza regionale in materia di istruzione”.

La Corte, insomma, non ravvede che la norma censurata rientri nella materia istruzione, ma in un’altra tipologia di materia di esclusiva competenza statale.

La sola Regione Emilia-Romagna censura l’art. 2, comma 1, che detta una disciplina a regime dell’accesso alla scuola dell’infanzia senza attendere i risultati della fase di sperimentazione e così violando le disposizioni della legge delega n. 53

del 2003. La Consulta a questo proposito esordisce ribadendo che alle Regioni non spetta la denuncia del vizio per eccesso di delega se non nel caso che “da tale vizio discenda una diretta lesione dell’autonomia regionale”. E prosegue ravvedendo una esigenza di unitarietà nella omogeneità anagrafica.

Entrambe le ricorrenti, poi, censurano gli artt. 12 e 13 per le parti relative alle modulazioni delle anticipazioni e subordinatamente a causa del mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

Ed è proprio su questo secondo aspetto che la Corte si pronuncerà a favore delle Regioni. La Corte infatti asserisce che il coinvolgimento delle realtà locali nella fase di graduale anticipazione dell’età di accesso alla scuola, almeno per quanto riguarda la scuola dell’infanzia, e pur essendo la materia riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, è stato ritenuto opportuno dal legislatore statale, come dimostra la partecipazione dell’ANCI, in forma consultiva, al relativo procedimento decisionale.

La Corte prosegue che, preso atto della volontà collaborativa manifestata dal legislatore statale, occorre considerare che, in materia di istruzione, il naturale interlocutore dello Stato è la Regione, in quanto gli enti locali sono privi di competenza legislativa. Quindi le norme sono costituzionalmente illegittime laddove non è previsto che il decreto del MIUR sia adottato sentita la Conferenza unificata.

Infine l’ultima questione sollevata da entrambe le Regioni concerne l’art. 15, comma 1, secondo periodo, che affida ad un decreto emanato dal MIUR di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività di tempo pieno e prolungato nell’ambito dell’organico del personale docente.

Per le ricorrenti anche le funzioni riguardanti l’organico dovrebbero essere oggetto di trasferimento, insieme alle necessarie risorse, nel quadro di una complessiva attuazione dell’art. 119 Cost.

La Corte rileva la fondatezza della questione in quanto la materia attiene ad aspetti dell’organizzazione scolastica che in-

tersecano le competenze regionali, quindi va rispettato il principio di leale collaborazione coinvolgendo nelle scelte anche le Regioni, sentendo la Conferenza unificata.

Si può quindi concludere che in merito alle questioni accolte esse attengano i profili della mancata previsione di meccanismi di leale collaborazione nella adozione dei decreti ministeriali per la determinazione della graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola e per attivare incrementi di posti per le attività a tempo pieno e prolungato nell'ambito dell'organico del personale. In tali settori, la Corte fa rilevare che, a fronte di uno spirito collaborativo del legislatore statale, l'interlocutore privilegiato sia la Regione e non l'ANCI, perché le scelte definite in sede statale intersecano le competenze regionali in materia educativa.

6. *La legge n. 12/2003 dell'Emilia-Romagna e la sentenza n. 34/2005 della Corte costituzionale*

Il 30 giugno 2003 la Regione Emilia-Romagna ha approvato la legge n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

Nella predisposizione della legge è stato ritenuto indispensabile attivare un confronto e consultare i soggetti interessati a vario titolo, quali i rappresentanti delle autonomie locali, del mondo della scuola, degli enti di formazione professionale e dell'associazionismo, che saranno poi i veri fruitori della normativa regionale. Tale attività di ascolto si è realizzata in un periodo successivo alla riforma costituzionale, ma antecedente alla approvazione della legge n. 53 del 2003. È importante però rilevare che il progetto di legge presentato dalla Giunta regionale, e conseguentemente la legge stessa, sono cronologicamente successivi alla riforma Moratti. Questione di non poco conto, perché la Regione assume entrambe le riforme come basi sulle quali organizzare e sviluppare le proprie politiche.

L'obiettivo maggiormente caratterizzante la legge consiste nella valorizzazione della persona e nell'innalzamento dei livelli culturali e professionali, promuovendo un sistema di istruzione e formazione, anche in integrazione tra loro, non solo per tutti, ma per tutto l'arco della vita.

La normativa regionale mira a qualificare ulteriormente il sistema nazionale dell'istruzione nel proprio territorio, senza però ricercare forme di "regionalizzazione" del sistema scolastico, e anzi, a garanzia dell'unitarietà del sistema dell'istruzione, assume a fondamento della propria iniziativa legislativa l'ordinamento nazionale dell'istruzione.

Il capo II concerne il sistema formativo ed è suddiviso in tre sezioni.

Nella prima sezione, all'articolo 3, viene definita la natura e le caratteristiche del sistema formativo che "si sostanzia nell'insieme delle azioni e delle relazioni che i soggetti operanti nell'istruzione, nella formazione professionale e nell'educazione non formale attuano e instaurano tra loro", e si fonda sui principi di unitarietà, di pluralismo e di specificità. A tal uopo la Regione valorizza le Istituzioni scolastiche, le Università e gli organismi di formazione professionale accreditati, rafforzando le relazioni tra di loro e con il territorio.

Nella stessa sezione viene anche affrontato il tema dei riconoscimenti e delle certificazioni delle competenze acquisite.

La Regione a tale proposito riconosce la competenza esclusiva statale in merito alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che taglia trasversalmente anche la materia di esclusiva competenza regionale della formazione professionale. La Regione, allora, per garantire una definizione omogenea, il riconoscimento e la spendibilità su tutto il territorio nazionale dei livelli formativi essenziali delle qualifiche professionali e delle certificazioni di competenze, stipula accordi tra le altre Regioni e lo Stato.

Viene anche istituito, all'art. 6, il libretto formativo personale, che può essere richiesto dagli interessati e nel quale vengono annotati i crediti formativi acquisiti e anche le competenze apprese durante le esperienze lavorative.

La sezione II è dedicata al sostegno e sviluppo dell'innovazione.

Tale sezione merita un particolare approfondimento soprattutto in relazione agli articoli che hanno trovato opposizione da parte del Governo che, appunto, li ha impugnati di fronte alla Corte costituzionale.

La prima disposizione su cui si è appuntato il ricorso governativo attiene l'art. 7, comma 5, relativo alla qualificazione delle risorse umane, anche attraverso la concessione di assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola, che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, e cioè di una aspettativa non retribuita del periodo massimo di un anno.

La critica sollevata a questo proposito dal Governo si basava principalmente sul fatto che l'incentivo previsto dalla legge regionale alterava la regola generale fissata dalla legge statale, creando disuguaglianza tra situazioni identiche dei dipendenti scolastici ⁽²⁴⁾.

La Corte rileva che il principio fondamentale posto dalla disposizione di legge statale consista nel concedere al personale scolastico la facoltà di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza allegare alcun particolare motivo. In questa prospettiva ritiene che l'articolo censurato non introduca nessuna nuova fattispecie di aspettativa e che la finalità di elevazione professionale del personale scolastico venga perseguita senza scalfire il principio fondamentale invocato dallo Stato.

L'art. 9, comma 3, fa riferimento all'alternanza scuola-lavoro come modalità didattica tale da non costituire una sorta di ulteriore canale nel quale svolgere l'obbligo formativo insieme a quello dell'istruzione, della formazione professionale e dell'apprendistato. Anche tale disposizione è stata oggetto di

(24) La Regione a sua volta si è difesa argomentando che gli assegni di studio attono alla potestà legislativa regionale residuale in materia di formazione-qualificazione del personale ovvero di sostegno all'innovazione non concernente i "settori produttivi".

impugnazione.

Il ricorrente sostiene che l'istituto dell'alternanza scuola-lavoro dovrebbe conformarsi all'art. 4 della legge n. 53 del 2003, avendo portata generale e costituendo uno degli elementi centrali del sistema integrato.

Secondo la Corte la norma regionale non mette in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione che al contrario vengono assunti a base della legislazione regionale.

Il capo III tratta diffusamente il tema dell'istruzione e formazione professionale ed è suddiviso in numerose sezioni.

In tema di formazione professionale viene innovata la precedente normativa risalente al 1979.

In questo capo, sono previste alcune norme specifiche per due segmenti fondamentali del sistema formativo: la scuola dell'infanzia e l'educazione degli adulti. Non sono invece contenute delle norme sui cicli scolastici o parti di essi, in quanto costituiscono elementi dell'ordinamento nazionale sull'istruzione, acquisito come fondamento della normativa regionale.

Anche l'articolo 17 sulle finalità della scuola dell'infanzia ha subito l'opposizione del Governo ⁽²⁵⁾.

Le doglianze statali riguardano il fatto che la Regione avrebbe definito le finalità della scuola dell'infanzia, aspetto invece rientrante tra le norme generali sull'istruzione riservate alla esclusiva competenza statale e tra l'altro già definite dall'art. 2, comma 1, lettera e), della legge n. 53 del 2003.

Per lo Stato quindi la Regione non può nemmeno in termini integrativi definire specifiche finalità per tale genere di scuola. Emerge quindi il contrasto tra due differenti modi di intendere la competenza legislativa regionale: il primo consiste in una concezione più estensiva in base alla quale il rispetto delle norme generali e dei principi fondamentali non esclude margini di più specifica finalizzazione da parte delle Regioni, l'altro

(25) La Regione con tale articolo persegue l'obiettivo della generalizzazione della scuola anche attraverso l'utilizzo di mezzi propri, aggiuntivi a quelli statali, al fine di ampliare l'offerta scolastica e la sua fruizione.

maggiormente restrittivo che potrebbe produrre rischi di appiattimento della legislazione regionale in materia ⁽²⁶⁾.

La Corte si pronuncia sulla infondatezza delle censure in quanto ritiene che l'art. 17 non fornisca alcuna indicazione del percorso della scuola dell'infanzia, ma che predisponga nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale e in forza delle competenze regionali in materia di istruzione, interventi a supporto di una offerta formativa in un settore nel quale sono più che mai direttamente coinvolti i principi costituzionali che riguardano l'educazione e la formazione del minore (artt. 2, 29, 30, 31 Cost.).

Nella seconda sezione sono previsti degli interventi per favorire il successo formativo e per contrastare l'abbandono scolastico.

All'interno della sezione III si rinviene uno degli elementi maggiormente innovativi e caratterizzanti la legge della regione Emilia-Romagna: l'integrazione fra l'istruzione e la formazione professionale e conseguente superamento della logica dei canali formativi separati.

L'integrazione si realizza sia nel segmento dell'obbligo formativo, sia in quello della formazione superiore, sia nella formazione post-laurea, sia nell'educazione degli adulti. L'aspetto fondamentale consiste nella compenetrazione, in un progetto unitario, delle conoscenze tipiche dell'istruzione e di quelle tipiche della formazione professionale.

L'articolo 26, comma 2, è stato impugnato dal Governo. Secondo il ricorrente, che pur riconosce in materia competenza regionale, esso violava gli artt. 3 e 97 della Cost., e si poneva in contrasto con quanto previsto dalla legge delega n. 53 del 2003, ledendo il diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengano da percorsi non integrati.

Anche in questo caso la Corte decide per la non fondatezza

(26) Si veda C. GUSMANI, M. RICCIARDELLI, *Accesso al sapere: istruzione e formazione professionale nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 2003*, in questa *Rivista*, n. 2-3/2004, p. 335.

delle censure, in quanto ritiene che il senso da ascrivere alla disposizione regionale sia quello di “individuare, come base preferibile per il riconoscimento e per reali, e non solo teoriche, possibilità di passaggio, proprio l’istituto dell’integrazione del sistema, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti”.

Un articolo apposito, poi, viene dedicato interamente al biennio integrato nell’obbligo formativo. La Regione ha così cercato di migliorare un aspetto della normativa nazionale di riferimento che non condivideva. La legge Moratti, infatti, impone agli studenti una scelta, ritenuta troppo precoce, tra il sistema dei licei e quello della formazione professionale che risultano essere dei percorsi formativi fortemente differenziati. Per limitare i danni che una siffatta impostazione potrebbe produrre, la scelta del legislatore regionale è stata quella di offrire opportunità formative integrate a tutti i ragazzi (anche a quelli che potrebbero scegliere subito dopo la scuola media la formazione professionale), che consentano loro di consolidare le conoscenze di base indispensabili per proseguire qualsiasi percorso formativo e professionale, rinviando la capacità di scelta. La Regione in questo modo, però, non interviene sull’obbligo scolastico, in quanto parte dell’ordinamento nazionale dell’istruzione.

Sulla formazione professionale si sofferma diffusamente la sezione IV.

Preliminarmente si sottolinea che nessun articolo di tale sezione ha subito critiche governative.

La legge disciplina anche le tipologie delle azioni formative, a partire dalla formazione professionale iniziale, alla formazione superiore, continua e permanente. Tra gli elementi per il consolidamento del sistema della formazione, assume particolare rilevanza l’accreditamento degli enti, quale elemento indispensabile per beneficiare di finanziamenti pubblici, finalizzato a garantire la qualità dei soggetti e dei servizi formativi ⁽²⁷⁾.

(27) L’accreditamento viene riconosciuto sulla base di requisiti qualitativi essenziali di competenze, di risorse strumentali, di processo e di risultati. Spetta alla Giunta re-

L'obiettivo del rafforzamento della formazione professionale si persegue, inoltre, intervenendo a favore degli organismi accreditati con azioni a sostegno dell'innovazione didattica, della formazione e dell'aggiornamento delle risorse umane impegnate nel settore, nonché col miglioramento delle strutture edilizie che ospitano le attività formative.

L'ultima sezione, la V, si occupa della educazione degli adulti.

Innanzitutto si rileva che è proprio su tale tipologia di educazione che l'Unione europea ha chiesto agli Stati membri di sviluppare una forte azione di governo. Di converso però è proprio su questo aspetto che si rinvengono lacune a livello nazionale. Infatti la legge n. 53 del 2003 non norma questo segmento formativo decisivo per le persone al fine di favorirne l'adattabilità alle trasformazioni dei saperi e per evitare l'obsolescenza delle competenze ed i conseguenti rischi di esclusione sociale⁽²⁸⁾.

La legge regionale, invece, prevede e sostiene percorsi d'apprendimento per tutto l'arco della vita delle persone, finalizzati sia al recupero e al completamento dei percorsi scolastici e formativi, sia all'aggiornamento professionale dei lavoratori operando attraverso l'integrazione tra l'istruzione e la formazione professionale.

L'art. 41 ha subito l'impugnazione statale, in quanto, a dire della parte ricorrente, l'educazione degli adulti, finalizzata al rilascio di titoli di studio, rientra pur essa nell'ambito delle norme generali dell'istruzione, violando di conseguenza l'art. 117, comma 2, lettera n), Cost.

La Corte costituzionale ritiene invece che la normativa re-

gionale, inoltre, la definizione dei profili formativi e delle qualifiche professionali, dei rispettivi standard formativi, dei criteri e delle procedure per il rilascio delle certificazioni e dei criteri per la gestione delle risorse.

(28) Tranne che per il riferimento rinvenibile all'art. 1, comma 3, lettera l), dove vengono elencati gli interventi a sostegno dei quali viene predisposto un piano programmatico di interventi finanziari e quello generico all'art. 2, comma 1, lettera a), dove la legge delega prevede che è promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita.

gionale si ponga in linea con le finalità individuate dalla legge n. 53 del 2003 e anche con quelle prefigurate in ambito comunitario dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, muovendosi a sostegno o al recupero di conoscenze necessarie per il reinserimento sociale e lavorativo e dunque “in un ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale”.

Proseguendo nella disamina della legge n. 12 del 2003, si giunge al capo IV che contiene la disciplina inerente la programmazione generale e la programmazione territoriale.

All'articolo 44 si rinviene l'ultima norma impugnata dal Governo, laddove viene stabilito che al Consiglio regionale spetta l'approvazione, su proposta della Giunta, dei criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche. Per l'Avvocatura generale dello Stato si tratta di competenza esclusiva statale rientrante nelle norme generali sull'istruzione.

A questo proposito la Corte richiama la precedente sentenza, la n. 13 del 2004, e ribadisce che già la normativa antecedente la riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e postulava la competenza anche sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998. In base a queste considerazioni la Consulta rimarca ulteriormente la statuizione contenuta nella sentenza n. 13 del 2004 e quindi esclude che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita.

Per concludere, si analizza il capo V, nel quale viene trattata la collaborazione istituzionale che rappresenta una metodologia importante di lavoro. Tutti i soggetti che operano nel sistema formativo non devono agire in una logica di isolamento, ma all'interno di un sistema di collaborazione istituzionale.

Tale collaborazione dovrà essere fondata su accordi territoriali e sul lavorare in rete, consentendo così di superare la logica degli interventi settoriali.

Il sistema risulta in questo modo complesso e composto da tanti e diversificati soggetti per i quali, nella legge, si trovano

articoli dedicati a valorizzare la specificità delle competenze e a rafforzarne le relazioni.

Per quanto riguarda la collaborazione istituzionale sono previsti, a livello regionale e provinciale, organismi di confronto tra Regione, autonomie scolastiche, Enti locali, Università e enti di formazione professionale. La concertazione avviene in organismi paritetici con le organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative. La partecipazione sociale viene realizzata con l'istituzione di consulte regionali, degli studenti e dei genitori, e attraverso gruppi di lavoro per la valorizzazione delle competenze e delle esperienze dei docenti nella definizione degli indirizzi di programmazione regionale.

Infine, si sottolinea lo stretto legame tra le tematiche relative al sistema formativo e quello del lavoro, che emerge chiaramente in molte disposizioni della legge, che ha tra le sue finalità anche quella di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro⁽²⁹⁾.

Autorevole dottrina all'epoca della approvazione della legge dell'Emilia-Romagna aveva rilevato come essa si spingesse "agli estremi limiti della potestà legislativa concorrente in materia di istruzione"⁽³⁰⁾. Il fatto che la legge sia uscita indenne dal giudizio della Consulta, che ha dichiarato infondate tutte le questioni di legittimità sollevate dal Governo, fa dedurre che il tentativo sia riuscito, rimanendo entro i limiti tracciati dalla Costituzione e dalla normativa statale.

7. La legislazione regionale dopo il Titolo V e la sentenza n.

(29) Un ulteriore elemento che conferma tale assunto è costituito dal fatto che la legge ha ridisciplinato un organismo che ha funzioni di verifica, valutazione e proposta, sia in relazione al sistema informativo, sia in relazione alle politiche del lavoro: la Commissione regionale tripartita (organo in origine prefigurato dal decreto legislativo n. 469 del 1997 di conferimento di funzioni relative al collocamento nell'ambito delle riforme "Bassanini" già disciplinata dalla legge della Regione Emilia-Romagna n. 25 del 1998 in materia di collocamento e politiche del lavoro). C. GUSMANI, M. RICCIARDELLI, *cit.*, p. 333.

(30) Così A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, 2003, p. 107.

120/2005: cenni

Non vi è dubbio, sulla scorta di quanto fin qui rilevato, che le Regioni abbiano visto un incremento delle loro competenze nella materia oggetto di analisi a seguito della riforma costituzionale.

Tralasciando le leggi regionali che si sono occupate del diritto allo studio ⁽³¹⁾, settore in cui le Regioni non hanno visto modificata la loro competenza in seguito alla riforma, ci si soffermerà, invece, nella disamina della legislazione regionale che ha tentato di riempire i nuovi spazi creati dal novellato Titolo V.

Le più interessanti leggi regionali che si situano in questo filone sono costituite da quella dell'Emilia-Romagna, già analizzata, e quella della Toscana, la n. 32 del 2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

Queste leggi hanno il pregio di incentrarsi su una regolamentazione integrata di settori tradizionalmente tenuti distinti quali sono l'istruzione e la formazione professionale.

A differenza della legge emiliano-romagnola, quella toscana è stata approvata sì dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, ma in un periodo antecedente l'emanazione della legge n. 53 del 2003.

C'è da rilevare da un lato che la Regione Toscana ha disciplinato in un unico atto normativo la materia istruzione, formazione professionale e quella del lavoro, così evidenziando con maggiore chiarezza i punti di contatto tra le due materie, dall'altro va detto che la legge dell'Emilia-Romagna, concentrandosi solo sull'aspetto dell'istruzione e formazione professionale anche in integrazione tra loro, risulta essere più organi-

(31) A questo proposito si ricorda solo che un numero molto elevato di leggi regionali sono state adottate successivamente alla riforma del Titolo V, alcune Regioni hanno scelto la via della borsa di studio, altre quella del buono scuola.

Una sentenza interessante a questo proposito è la n. 423 del 2004 in cui la Corte stabilisce la fine dei buoni scuola statali asserendo esplicitamente che nelle materie di competenza legislativa regionale lo Stato non può dettare vincoli di destinazione dei finanziamenti stanziati.

ca.

Ad ogni modo anche la legge della Toscana si pone come obiettivi dei propri interventi quello di favorire la possibilità di apprendere lungo l'intero arco della vita, di garantire ai disabili l'integrazione, di sostenere lo sviluppo qualitativo dell'offerta di istruzione.

La Toscana poi istituisce la Conferenza zonale per l'istruzione e, a differenza della legge dell'Emilia-Romagna, inserisce anche articoli concernenti le finalità, i destinatari e le tipologie del diritto allo studio scolastico e universitario. L'Emilia-Romagna, invece, si limita a statuire che "resta ferma la normativa regionale vigente in materia di diritto allo studio, quale strumento essenziale per rendere effettivo il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le opportunità formative".

Entrambe le leggi hanno trovato ostacoli nel loro percorso, in quanto sono state oggetto di impugnazione statale, ma sono uscite indenni dalle sentenze della Consulta che non ha recepito nessuna delle censure governative.

Il Governo ha impugnato due articoli del Testo unico toscano e recentemente la Corte costituzionale si è espressa con la sentenza n. 120 del 2005.

A giudizio del Governo, le norme censurate sarebbero invasive della competenza esclusiva statale, sia quella riguardante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia quella concernente le norme generali sull'istruzione, inoltre, tali norme impuginate, anche se le si volesse ritenere disposizioni concernenti materia concorrente, sarebbero comunque illegittime. Il motivo di questa ultima asserzione governativa sta nel fatto che il Testo unico della Regione Toscana è intervenuto prima della elaborazione della nuova normativa nazionale in materia di politica dell'istruzione, quindi non era ancora stata emanata la legge n. 53 del 2003 e ovviamente nemmeno il successivo decreto di attuazione, il d.lgs. n. 59 del 2004, che sono invece intervenuti nelle more della sentenza. Quindi, per il Governo le Regioni non possono comunque intervenire prima che, con legge dello Stato, siano definiti i principi generali, altrimenti ci sarebbe il rischio di avere tanti distinti sistemi educativi e non un

solo sistema educativo nazionale.

Entrando nello specifico, il Governo contestava l'articolo 4, comma 2, laddove viene demandata ad un regolamento di Giunta la fissazione degli standard ai quali si dovranno attenere i servizi educativi per la prima infanzia.

Altra censura riguarda l'articolo 28, comma 2, in cui è attribuita alla Regione la definizione degli standard qualitativi, delle linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati della funzione. Anche in questo caso il Governo ritiene si tratti di materia riservata al legislatore statale.

Per quanto riguarda la prima censura relativa agli asili nido, la Corte cita una precedente sentenza, la n. 370 del 2003, nella quale si precisava che tale disciplina ricade nella materia dell'istruzione e per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro: entrambe quindi rientranti nella potestà legislativa concorrente. Di seguito, nella sentenza si sottolineava la competenza regionale per l'individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

Nel caso specifico, la Corte non ha ritenuto che l'articolo 4, comma 2 del Testo unico della regione Toscana andasse a determinare i livelli essenziali delle prestazioni, limitandosi invece ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido.

Né, per la Corte, l'articolo impugnato è ricompreso nelle norme generali sull'istruzione, in quanto queste sono individuate come "quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione e che, dunque, presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale".

Anche la questione sollevata relativamente all'articolo 28, comma 2, risulta essere infondata in quanto si tratta di una disciplina di natura essenzialmente organizzativa.

Infine, è da sottolineare il fatto che la Corte ribadisce anche in tale sentenza che le Regioni, in materie concorrenti, possono legiferare seppur in assenza di nuovi principi fondamentali, basta che rispettino i principi fondamentali risultanti dalla legisla-

zione statale in vigore, altrimenti si verificherebbe una paralisi dell'attività legislativa regionale ⁽³²⁾.

Altra normativa regionale che desta interesse è costituita dalla legge regionale n. 33 del 2003 della Regione Basilicata (Riordino del sistema formativo integrato), la quale, invece, si concentra principalmente sulla formazione professionale, e si basa su azioni per la promozione dell'orientamento, dell'istruzione e formazione professionale e delle politiche attive del lavoro. La Regione Basilicata chiaramente individua come destinatari degli interventi i cittadini europei che abbiano assolto l'obbligo scolastico.

All'art. 4 è disposto che "la Regione promuove il sistema unificato di istruzione e formazione regionale finalizzato alla educazione e preparazione professionale dei giovani fino al 18° anno di età per il conseguimento di qualifiche e specializzazioni professionali che assicurino l'ingresso nel mercato del lavoro".

Come la Regione Emilia-Romagna, la legge della Basilicata favorisce i passaggi tra il sistema di istruzione scolastica e dell'istruzione e formazione professionale.

Tema ricorrente della legge è lo sviluppo della occupabilità, la stretta interconnessione tra formazione professionale e mondo del lavoro, cercando di elevare le competenze professionali, le qualifiche e le specializzazioni.

La legge della Basilicata distingue tra formazione continua e formazione permanente, agli articoli 7 e 8. La prima consiste nell'adeguamento della professionalità di dipendenti di imprese, attraverso la promozione di interventi volti allo sviluppo delle competenze di base, al perfezionamento e alla riqualificazione. La formazione permanente invece prescinde dalla condizione lavorativa ed ha lo scopo di assicurare a tutti i cittadini l'apprendimento per tutto l'arco della vita. Ovviamente viene anche dato spazio alla formazione rivolta a soggetti in condizione di svantaggio.

Analoghi articoli si rinvengono anche nelle leggi della To-

(32) A questo proposito richiama le sentenze n. 353 del 2003 e n. 282 del 2002.

scana, all'articolo 15 che tratta la formazione continua, e nella legge dell'Emilia-Romagna che all'art. 29 sintetizza le varie tipologie di formazione.

Anche l'orientamento è preso in considerazione da tutte e tre le regioni e si estrinseca attraverso un'attività di informazione e consulenza al fine di poter formulare consapevolmente delle scelte.

Nella legge della Basilicata, inoltre, il Titolo III è dedicato alla ripartizione delle funzioni amministrative tra Regione e Province. A queste ultime è ad esempio demandata l'istituzione delle Agenzie provinciali per la formazione professionale, l'orientamento e l'impiego. Tra i compiti figura la gestione operativa del sistema unificato di istruzione e formazione, con particolare riguardo alla formazione iniziale ed all'obbligo formativo.

All'articolo 19 viene, poi, definito il Piano di indirizzo generale integrato che ha lo scopo di assicurare unitarietà del sistema formativo integrato e un suo sviluppo omogeneo su tutto il territorio regionale.

Altro fine a cui è preposta la legge riguarda la qualificazione del sistema formativo integrato attraverso anche delle indagini che rilevino e diano conoscenza dei fenomeni di rilevanza formativa ed occupazionale e a tal fine la Regione adotta il sistema di accreditamento delle sedi operative. Tale sistema deve essere approvato con regolamento della Giunta regionale.

La Basilicata inoltre definisce gli standard dei servizi delle attività di orientamento, istruzione, formazione professionale e dell'impiego.

All'art. 29 si parla del libretto formativo personale in modo pressoché identico a quanto disciplinato dalla Regione Emilia-Romagna all'art. 6, mentre non si rinviene nessun articolo analogo nella legge toscana.

Infine, sempre la Regione Basilicata istituisce anche una Carta dei diritti degli utenti e del contratto individuale di partecipazione formativa.

Si segnala, infine, che la Regione Marche ha da poco avviato una fase di ascolto con tutti gli interlocutori del sistema scola-

stico al fine di realizzare una legge sul sistema educativo e formativo.

8. Considerazioni finali

Dalla lettura della Costituzione riformata emerge chiaramente il “frazionamento” di competenze subito dalla materia “istruzione” intesa in senso lato.

Abbiamo visto un fitto intrecciarsi di differenti competenze statali e regionali che non rendono chiari i confini. A questo bisogna aggiungere una spinta centralistica, nella successiva legislazione nazionale, che ha tentato di limitare il ruolo regionale, cercando di espandere i confini delle competenze statali anche nei confronti dell’istruzione e formazione professionale. Per sminuire il dettato costituzionale, che in tale materia prevede competenza residuale regionale, lo Stato ha infatti inglobato il sistema di istruzione e formazione professionale all’interno del sistema educativo.

Il potere centrale, inoltre, ha più volte violato il principio di leale collaborazione, disattendendo gli accordi raggiunti in sede di Conferenza unificata.

D’altro canto le Regioni hanno legiferato tentando più che altro di eliminare le storture realizzate dalla riforma Moratti, cercando quindi principalmente di farne dei cavalli di battaglia politica piuttosto che andare alla ricerca dell’esatta delimitazione della linea di confine della propria competenza legislativa.

Va detto comunque, allo stesso tempo, che, dall’analisi delle sentenze relative alle impugnazioni statali avverso le leggi regionali in materia, le Regioni si sono mosse entro il perimetro tracciato dalla Costituzione.

Per quanto riguarda, infine, la Consulta, si può affermare che non sia ancora riuscita a determinare dei precisi binari entro cui gli attori istituzionali devono muoversi. Ha confermato il ruolo del decreto legislativo n. 112 del 1998, chiarendo alcuni aspetti del carattere di gestione e programmazione delle competenze regionali, ha inoltre rimarcato la necessità di consultazione e

dialogo tra Stato e Regioni, ha abbozzato una distinzione tra norme generali e principi fondamentali, ma non è ancora riuscita a dare indicazioni univoche. Le sentenze in materia necessitano, infatti, di continui affinamenti che sono determinati caso per caso.

C'è da aggiungere che il mutamento degli equilibri politici a livello statale e regionale ha già riassorbito molte delle contestazioni sorte sotto il precedente Governo.

Il nuovo Ministro della pubblica istruzione ha dimostrato maggiore interesse nell'ascolto delle istanze regionali, così "calmando gli animi". Infatti ha sospeso l'esecuzione di alcuni degli elementi più delicati e dibattuti della riforma Moratti.

La scuola rappresenta la base per il futuro di una società che, come la nostra, sta arrancando nel confronto con gli altri paesi, sarà quindi necessario affrontare il nodo dell'istruzione in un clima sereno e dando ascolto a tutti gli interlocutori.