

Appunti sul federalismo

Emanuele Barbieri, gennaio 2019

Trasferimento ad alcune regioni di competenze in materia di istruzione.

A che punto è la notte

Il 22 ottobre 2017 nelle regioni Lombardia e Veneto si sono tenuti i referendum consultivi relativi alle richieste allo Stato di maggiori autonomie per le Regioni.

A seguito dell'esito positivo le due regioni indicate e la regione Emilia-Romagna hanno chiesto al Governo di attuare l'articolo 116 della Costituzione che prevede la possibilità di attribuire **forme e condizioni particolari di autonomia** alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre).

Tra le materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia rientrano quelle su cui è prevista la competenza legislativa concorrente (**istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche**, tra le altre) e alcune di quelle di competenza esclusiva dello stato, tra le quali: le **norme generali sull'istruzione**; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme differenziate di autonomia deve essere stabilita con legge rinforzata, che, dal punto di vista sostanziale, è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Il 28/2/2018, tra le Regioni interessate e la presidenza del Consiglio dei Ministri, sono stati sottoscritti gli accordi propedeutici alla presentazione della legge sul federalismo differenziato.

Ora cominciano a circolare le Bozze con l'indicazione dei contenuti da inserire nella legge prevista per il conferimento dell'autonomia differenziata.

Presentazione del mio punto di vista

- Il problema di fondo della scuola italiana consiste nella sua iniquità, intesa come incapacità di colmare le disuguaglianze
- Il contrasto delle disuguaglianze non si affronta modificando il quadro delle competenze, ma esercitandole in modo diverso, più qualificato.
- E' inutile e spesso dannoso continuare a cambiare le norme: occorrono una classe politica e un'amministrazione più rispettose della Costituzione e del ruolo istituzionale della scuola.
- Il sistema istruzione è statale e le disuguaglianze crescono in relazione alle caratteristiche territoriali e delle competenze affidate agli enti territoriali.
- Servono interventi differenziati a favore delle situazioni più svantaggiate. L'attribuzione di maggiori competenze in materia di istruzione nelle regioni più ricche avrà come conseguenza un aumento delle disuguaglianze.
- Questo non significa ignorare le ragioni che spingono verso certe proposte. Tali ragioni vanno analizzate al fine di costruire risposte diverse e convincenti.
- Occorre studiare quali spazi giuridici hanno le proposte di federalismo differenziato, sapendo che ci sono nella stessa Costituzione elementi per contrastare ipotesi di destrutturazione del sistema nazionale di istruzione.
- Lo Stato non può trasferire ulteriori competenze senza aver definito prima i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) validi su tutto il territorio nazionale.
- La battaglia non può essere solo giuridica e parlamentare, ma deve svilupparsi sul piano culturale e politico, coinvolgendo tutti i soggetti interessati.

Il quadro di riferimento normativo

- La Costituzione: tutta e nello specifico gli artt. 3, 33, 34 e il Titolo V come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001
- La sentenza della Corte costituzionale 200/2009
- Decreto lgs 165/2001 (lavoro nelle amministrazioni pubbliche)
- L. 5/5/2009, n. 42 (federalismo fiscale)
- Dossier Camera in merito all'attuazione dell'art. 116 c. 3 della Costituzione
- Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, 3° comma della Costituzione tra il Governo e le Regioni, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna

Art. 3 della Costituzione

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Gli articoli 33 e 34 verranno richiamati dalla sentenza della Corte costituzionale 200/2009.

Il Titolo V

Art. 116 -Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

Possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119,

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (materie a legislazione concorrente) e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere

l) (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace);

n) (norme generali sull'istruzione);

s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Tra le materie su cui è possibile attribuire alle Regioni un'autonomia rinforzata rientrano le materie a legislazione concorrente (-terzo comma dell'art. 17) e tra queste **l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche**

Sono escluse, e le cito perché la Corte costituzionale le richiama esplicitamente per stabilire i limiti delle competenze regionali:

c.2 –g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

c.2-m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

c. 3 - la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Si tratta di capire allora quali sono i contenuti specifici relativi alle diverse materie che lo Stato può trasferire alle Regioni e quelli non trasferibili sulla base di quanto indicato dagli articoli 116 e 117 della Costituzione, anche alla luce delle sentenze della Corte costituzionale.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 200/2009

Il contenzioso Stato-Regioni, in materia di istruzione, a seguito della modifica del Titolo V, è stato copioso e numerose sono state le sentenze della Corte Costituzionale in materia. In questo contesto viene presa in considerazione solo la sentenza 200/2009 perché affronta in maniera organica e, per alcuni aspetti riepilogativa, le materie e le possibili interpretazioni su cui si era già esercitato il contenzioso.

La sentenza prende in considerazione i ricorsi promossi dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Siciliana e Abruzzo, avverso ad alcuni contenuti di interventi legislativi (Gelmini) 2008 e chiarisce quale significato va attribuito ad alcune espressioni contenute nel Titolo V della Costituzione, quali: **norme generali; competenze concorrenti; livelli essenziali delle prestazioni; principi fondamentali.**

Norme generali sull'istruzione

La Corte elenca esplicitamente le norme riconducibili a questa fattispecie e indica i criteri per la individuazione di questo tipo di norme, già in essere o future.

Quelli **evidenziati** sono i titoli espliciti dell'elenco e dei criteri indicati dalla Corte

Quelle indicate negli art. 33 e 34 della Costituzione come prerogative della Repubblica che il rinnovato Titolo V attribuisce allo Stato e **che definiscono le caratteristiche basilari del sistema scolastico:**

- a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.);*
- b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.);*
- c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.);*
- d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.);*
- e) all'apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.);*
- f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.);*
- g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.);*
- h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).*

Per la Corte le prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 hanno valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale.

La Corte costituzionale ritiene, inoltre, che rientrino tra le norme generali quelle indicate dalla legge 53/2003 (definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime):

- *la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione;*
- *la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale";*
- *la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli;*
- *la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici;*
- *la definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro;*
- *la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica;*
- *i principi della valutazione complessiva del sistema;*
- *il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro;*
- *i principi di formazione degli insegnanti.*

Inoltre, in via interpretativa, la Corte costituzionale considera norme generali sull'istruzione anche:

- *quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59;*
- *quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233;*
- *nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62.*

Indicazione di criteri per individuare ulteriori norme generali

(Sono norme generali quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie.....)

Appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge.

In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Le norme sin qui richiamate - che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione - sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante - si ribadisce - la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.

È bene aggiungere, ma il punto verrà ripreso nel prosieguo, che le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possono legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

I principi fondamentali

La Corte costituzionale distingue tra norme generali e i principi fondamentali annotando che questi *...pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività e, diversamente dalle norme generali, necessitano di altre norme, più o meno numerose.*

Norme che fissano criteri, obiettivi, direttive o discipline, che pur essendo finalizzate ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato,

- non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, - **necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi.**

I livelli essenziali delle prestazioni

Le prestazioni per le quali vanno definiti livelli essenziali sono quelle *concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale* (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.)

Tra i suddetti "diritti civili e sociali" rientrano anche quelli connessi **al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale.**

La corte aggiunge che rimane comunque **la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali.** Tuttavia, la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio.

Ulteriori titoli di legittimazione dello Stato

La Corte costituzionale, nella sentenza 200/2009 ricorda, inoltre, che, in materia di istruzione, ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme possono essere rinvenuti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l/):

g) organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

l) ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.

Rapporto tra competenze statali e regionali

Sempre nella citata sentenza si possono leggere alcuni passaggi significativi ed utili per chiarire il rapporto tra competenze statale e competenze regionali.

<<...L'ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998>>.

*<< In definitiva, deve ritenersi che **il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica.** Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione>>.*

E aggiunge, infine: *<< Resta fermo, beninteso, che, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario – con legge dello Stato, approvata con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le "norme generali sull'istruzione">>.*

PRIME CONCLUSIONI

La previsione dell'articolo 116 della Costituzione non può contrastare con quanto sopra affermato dalla Corte:

- **il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale;**
- **anche le norme sull'autonomia scolastica che delineano le basi del sistema nazionale di istruzione - sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento;**
- **I diritti connessi al sistema dell'istruzione, rientrano tra quelli essenziali, pertanto deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale;**
- **I principi fondamentali, non attribuibili alle Regioni, fissano criteri, obiettivi, direttive o discipline finalizzate ad assicurare la presenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione.**

Rimane comunque una competenza legislativa esclusiva dello Stato:

- **in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**
- **in materia di ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.**

I livelli essenziali delle prestazioni

La Costituzione, prima, e la Corte costituzionale, conseguentemente, indicano tra le competenze dello Stato non delegabili quelle relative alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. La logica vorrebbe che, prima di trasferire competenze, lo Stato eserciti le proprie. Senza pretesa di esaustività, ma al fine di dare un'idea dei possibili contenuti dei livelli essenziali delle prestazioni per il sistema di istruzione, si indicano alcuni blocchi di materie¹.

a) In riferimento a quanto previsto dagli ordinamenti:

- età di accesso e durata dei percorsi di istruzione (infanzia, obbligo, primo ciclo, secondo ciclo);
- obiettivi generali e specifici di apprendimento;
- monte ore obbligatorio e quote di flessibilità;
- requisiti professionali e reclutamento degli insegnanti e dei dirigenti scolastici;
- norme sugli esami conclusivi di ciascun ciclo e criteri generali di valutazione degli alunni;
- formazione delle classi;
- normativa sugli alunni disabili e sul sostegno;
- requisiti per l'autonomia scolastiche.

b) In relazione alle competenze degli enti locali:

- edilizia, trasporti, mensa;
- fornitura dei servizi di elettricità, acqua, riscaldamento
- arredi, attrezzature, computer, collegamenti in rete;
- servizi per gli alunni diversamente abili;
- orientamento scolastico e professionale;
- diritto dovere all'istruzione e alla formazione professionale;
- prevenzione della dispersione scolastica e formativa.

c) Problemi aperti

¹ Vedi allegato A

- garanzia di quote di tempo pieno e di tempo prolungato;
- possibilità di frequentare la scuola dell'infanzia e gli asili nido.

Oneri e risorse necessarie per garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - (legge 42/2009)

Dalle cose dette si possono intuire le difficoltà e i problemi da affrontare per la definizione dei LEP. Ulteriori problemi si presentano per individuare a quali livelli istituzionali vanno imputate le spese necessarie a garantire tali LEP.

Un diritto, per essere esercitato, comporta non solo la garanzia dell'accesso ma anche i presupposti e le condizioni che rendano ragionevolmente credibile anche la possibilità di successo (l'intervento deve essere appropriato). L'art. 8 della legge 42/09 - legge delega sull'attuazione dell'art.119 della Costituzione - parla di ... *livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale.*

L'istruzione, come già detto, rientra tra le materie soggette alla lettera m) dell'art.117. La legge 42/2009 classifica le spese delle Regioni in tre comparti²:

- 1- rientranti tra quelle di cui all'art. 117, comma 2, lettera m; (livelli essenziali delle prestazioni);
- 2- non comprese tra quelle di cui all'art. 117, comma 2, lettera m;
- 3- relative all'art. 119, comma 5.

Le spese per l'istruzione rientrano nella prima categoria, e devono dunque essere finanziate sulla base del *fabbisogno e costo standard* come definito nell'art. 2 (e non della capacità fiscale, come previsto per le altre spese).

Cioè, una volta definiti i "livelli essenziali delle prestazioni" per l'istruzione, si definiscono i costi standard per l'elargizione di questi livelli essenziali, e date le caratteristiche proprie di ciascuna regione (il "fabbisogno"), lo Stato ne garantisce il finanziamento integrale tramite la perequazione. La legge prevede anche un periodo intermedio (5 anni) per il passaggio dal finanziamento della spesa "storica" (cioè quella attuale) a quella standard; nel periodo intermedio, la Regione può anche ricevere finanziamenti superiori a quelli standard.

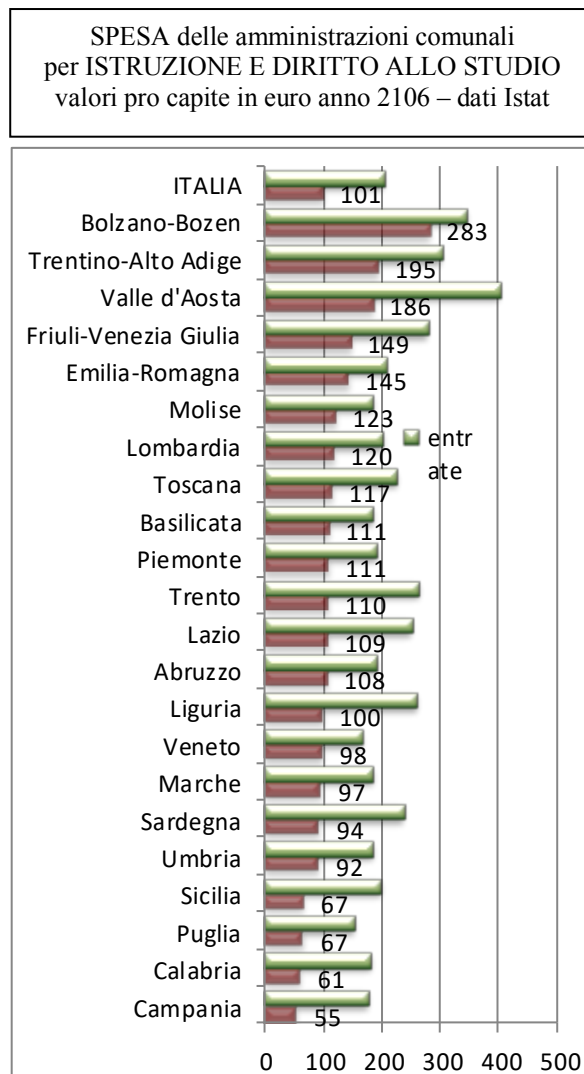
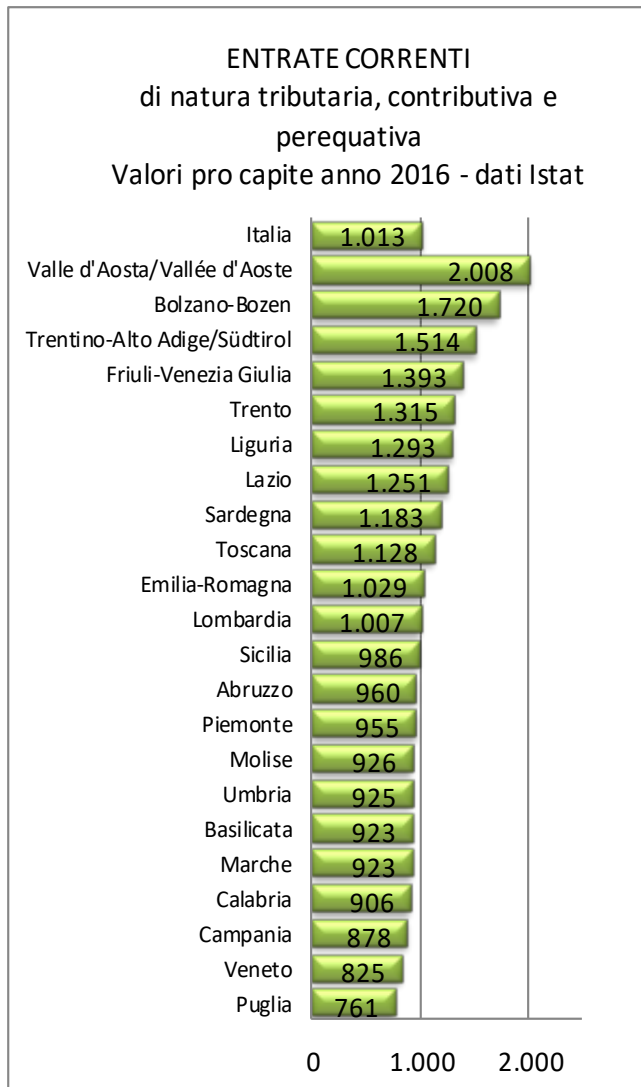
² art. 8 legge 42/09, comma 1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:

- 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
- 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);
- 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16;

Livelli essenziali e risorse: dalla teoria alla pratica

Per dare un'idea delle differenze già esistenti e consolidate, relativamente alle risorse destinate all'esercizio delle competenze affidate agli enti locali e destinate a garantire livelli essenziali (vedi lettera b) e c) del paragrafo livelli essenziali), è sufficiente esaminare i due grafici che seguono e che riportano i dati relativi alle entrate comunali e le spese nella spesa per l'istruzione, sostenute dai comuni delle diverse Regioni.



N.B. per consentire un confronto visivo immediato tra gli importi delle due variabili, le barre delle entrate sono in scala 1:5 rispetto a quelle delle spese

Come si vede dai due grafici e dai relativi dati numerici, la spesa dei Comuni per il diritto allo studio e per l'istruzione (mense, trasporti, assistenza ai disabili, manutenzione edifici, ecc.) è fortemente differenziata. A fronte di 101€ medie pro capite, i valori oscillano tra quelli minimi di 55€ per la Campania, 61€ per la Calabria, 67€ per la Puglia e la Sicilia e quelli massimi di 283€ per la provincia di Bolzano, di 195€ per la Regione Trentino-Alto Adige, di 186€ Valle d'Aosta e 149€ per il Friuli-Venezia Giulia, tutte realtà a statuto speciale. In Emilia-Romagna si registra la maggiore spesa pro capite per l'istruzione tra le regioni a statuto ordinario: 145€ (264% rispetto alla Campania).

La spesa risulta correlata alle entrate, salvo alcune eccezioni.

Campania, Sicilia, Calabria e Puglia, non solo hanno i valori più bassi, relativamente alle entrate, ma risultano tra le più basse anche le percentuali delle loro risorse destinate all'istruzione.

Piemonte, Lombardia, Veneto, Trentino, Alto Adige ed Emilia-Romagna risultano tra le Regioni con maggiori risorse disponibili, e con la quote più alte destinate all'istruzione.

In generale, chi ha maggiori disponibilità destina di più all'istruzione e al diritto allo studio, salvo alcune eccezioni.

Il quadro che emerge contrasta con l'articolo 3 della Costituzione. La Repubblica sembra non impegnata a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona. Non garantisce nello stesso modo il diritto allo studio.

Se assumiamo come punto di riferimento il valore medio nazionale, abbiamo una variazione che va 54% al 279% di questo valore: segnale evidente di gravi inadempienze relativamente alla definizione e al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

Sarebbe opportuno che le Regioni non interessate alla delega di ulteriori competenze pretendessero la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attribuzione delle risorse necessarie per garantirli, prima di qualsiasi intervento teso ad un federalismo differenziato.

Rapporto di lavoro del personale e contratti

La gestione del personale è già stata, in passato, materia di richieste da parte delle Regioni. Alla luce della normativa non è chiaro l'oggetto della richiesta. La normativa vigente prevede che, una volta superato il concorso, il Dirigente scolastico firmi il contratto di lavoro con il Direttore dell'ufficio scolastico regionale e il restante personale della scuola firmi il contratto con il Dirigente scolastico. I trattamenti economici gli obblighi di servizio, diritti e doveri sono regolati dai contratti collettivi nazionali del lavoro.

Come ricordato la Corte costituzionale ricorda che tra le competenze legislative esclusive dello Stato rientrano *l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e l'ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.*

Tra le norme che afferiscono alle competenze ricordate rientra sicuramente il decreto legislativo 165/2001 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, aggiornato a seguito di successivi interventi legislativi). Tale decreto, per esplicita affermazione contenuta nell'articolo 1, definisce **principi fondamentali** e le norme contenute riguardano anche gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative.

L'art. 2 definisce anche le modalità di regolazione dei rapporti di lavoro con puntuali riferimenti al codice civile e ai contratti collettivi di lavoro. Questi elementi vanno tenuti ben presenti e rappresentano vincoli per qualsiasi trasferimento di competenze.

Art. 1

c.2 Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, ..., l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)

3. Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Art. 2

Comma 2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente

decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili.

comma 3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'articolo 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dai commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti.

Appendice

Accordo Emilia-Romagna

Allegato: Istruzione – Lo stesso testo, salvo la parte evidenziata è allegato all'accordo con il Veneto e la Lombardia

Art. 1

1. Alla Regione spetta la programmazione dell'offerta di istruzione regionale, definendo la relativa dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, fermo restando l'assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche.

2. A tal fine, la Regione può costituire un fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico di cui all'art. 1, comma 69, della Legge 13 luglio 2015, n. 107, non ché ulteriori posti in deroga. Detti posti sono assegnati, per ciascun anno scolastico, ai sensi della normativa vigente in materia di contratti a tempo determinato. (Precariato)

Art. 2

1. È attribuita alla Regione la competenza legislativa a disciplinare, nel rispetto delle prerogative dell'Ufficio Scolastico Regionale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, le modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale, in conformità al Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61, e in coerenza con l'offerta di istruzione regionale, anche attraverso l'utilizzo delle dotazioni organiche aggiuntive a seguito dell'istituzione del fondo regionale di cui all'art. 1, comma 2, del presente Allegato.

Art. 3

1. Ferma restando la disciplina in materia di riconoscimento dei titoli di istruzione tecnica superiore e nel rispetto della competenza statale al rilascio dei relativi titoli, alla Regione è attribuita, fatto salvo quanto previsto dalle regole di gestione finanziaria e contabile, la competenza a definire l'organizzazione delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese. Alla Regione spetta, altresì, la definizione di specifici standard organizzativi e gestionali, d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, anche in relazione al raccordo fra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante.

Art. 4

1. Nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie e in coerenza con la programmazione delle Università, ai sensi dell'art. 1-ter del Decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla Legge 31 marzo 2005, n. 43, alla Regione è attribuita la competenza a programmare, d'intesa con la Conferenza Regione Università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità dei corsi di studio universitari e della disciplina giuridica sui docenti universitari.

2. A tale fine, spetta alla Regione la costituzione di un Fondo integrativo pluriennale Regionale per la Didattica.

3. Spetta inoltre alla Regione la costituzione di un Fondo integrativo pluriennale Regionale a favore della Ricerca e dello sviluppo della Terza missione³. (comma non presente nella regione Lombardia e Veneto)

Art. 5

1. Spetta alla Regione la costituzione di un Fondo pluriennale di edilizia scolastica nel quale confluiscono le risorse dei fondi nazionali per interventi di adeguamento e miglioramento sismico delle strutture, di messa a disposizione di laboratori, di adeguamento degli spazi alla popolazione scolastica regionale.

Alcune prime annotazioni all'accordo tra Stato e Regioni

Art. 1 comma 1 La programmazione dell'offerta formativa e la relativa dotazione dell'organico sono subordinate all'ordinamento statale e alle relative dotazioni organiche

Art. 1.comma 2 Si concede alla Regione la facoltà di costituire un fondo per l'integrazione dell'organico da occupare con contratti a tempo determinato (rischio di creare un altro canale per il precariato)

Art. 2 comma 1

Questo è il vero nodo. La realizzazione di sistemi integrati di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale può produrre modifiche nella scuola secondaria superiore oggi difficilmente immaginabili.

E' previsto solo il rispetto delle prerogative dell'ufficio scolastico regionale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Senza nessuna verifica, o accordo da parte dello Stato, senza rispettare le procedure previste dall'articolo 11 del regolamento sull'autonomia.

³ Terza missione: "Insieme delle attività attraverso le quali la conoscenza originale prodotta dalle università con la ricerca scientifica viene attivamente trasformata in conoscenza produttiva, suscettibile di applicazioni economiche e commerciali"; produzione di beni pubblici di natura sociale, educativa e culturale, che si sostanzia nella "capacità degli Atenei e dei Dipartimenti di mettere a disposizione della società risultati della propria ricerca e specifiche attività di servizio"