

# **ATTUAZIONE DEL TITOLO V DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE PER QUANTO ATTIENE ALLA MATERIA DELLA ISTRUZIONE**

**Documento elaborato dal Gruppo degli Esperti Titolo V**

PARTE PRIMA - IL DISEGNO DELLE COMPETENZE ISTITUZIONALI LEGISLATIVE E DELLA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE NEL TITOLO V: RIFLESSI SULLE COMPETENZE DI TUTTI I SOGGETTI ISTITUZIONALI.

## **1. NORME GENERALI, PRINCIPI FONDAMENTALI E LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI**

Alla luce del nuovo Titolo V° Cost., tutti i soggetti che compongono la Repubblica vedono ridefiniti gli ambiti delle loro competenze: tendenzialmente allo Stato le competenze legislative e programmatiche fondamentali e le competenze di valutazione del sistema di istruzione; alle Regioni le competenze legislative e programmatiche regionali e le competenze di valutazione regionale; agli enti locali le funzioni amministrative che per la loro ampiezza non possono essere utilmente esercitate dalle scuole; alle istituzioni scolastiche tutte le competenze didattiche, organizzative e amministrative previste dalle disposizioni sull'autonomia.

Questa linea tendenziale può avere alcune correzioni, collegate ad ambiti particolari che richiedano dimensioni di gestione più allargate (vedi ad esempio il sistema informativo: se si deve mantenere una mobilità nazionale, occorre che le relative funzioni siano gestite a livello nazionale).

È evidente che mentre per le competenze legislative si può procedere alla loro individuazione dall'ambito più generale a quello particolare, per le funzioni amministrative si deve fare il percorso inverso in quanto esse debbono essere attribuite a partire dalle istituzioni scolastiche fino al livello nazionale, che è, in base all'articolo 118 Cost., il livello assolutamente residuale.

### **a) rapporti tra potestà legislativa statale e regionale ed autonomia scolastica**

Nel contesto costituzionale precedente alla riforma del 2001 sussisteva una potestà legislativa "esclusiva" statale in materia di istruzione ed una potestà ripartita in materia di "istruzione artigiana e professionale ed assistenza scolastica" (per cui in quest'ultimo contesto incombeva allo Stato fissare i principi fondamentali ed alle regioni determinare la disciplina legislativa di dettaglio).

La riforma costituzionale del 2001 – come ormai noto – ha introdotto una sorta di "ribaltamento" del criterio di attribuzione delle competenze legislative allo Stato ed alle Regioni (ordinarie). Nel precedente sistema, infatti, la Costituzione indicava gli ambiti materiali di potestà legislativa (ripartita-concorrente) regionale, e lasciava allo Stato – ente a competenza generale - la potestà legislativa esclusiva per tutte le materie non espressamente enumerate, salva la delega dell'esercizio della potestà legislativa attuativo-integrativa alle regioni.

Nell'attuale nuovo assetto costituzionale allo Stato spetta una potestà legislativa esclusiva nelle materie enumerate dall'art. 117 2° comma, alle Regioni spetta una potestà concorrente nelle materie di cui all'art. 117 3° comma (secondo il noto schema: principi fondamentali stabiliti da leggi-quadro statali/ legislazione regionale nell'ambito dei principi). Tutti gli ambiti di disciplina non rientranti fra le materie enumerate, appartengono alla competenza legislativa "residuale" delle Regioni: tale competenza è tendenzialmente esclusiva (nel senso che non subisce limiti diretti nella legislazione statale), ma deve rapportarsi alle modalità con le quali lo Stato esercita talune sue competenze

ritenute “trasversali”, che quindi non possono non avere riflessi anche sulla legislazione regionale residuale.

In questo quadro, in materia di istruzione il nuovo articolo 117 Cost. 2° comma, riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la determinazione “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lettera m) e delle “*norme generali sull'istruzione*” (lettera n); il 3° comma riconduce l'*istruzione* (senza ulteriori attributi) fra le materia in cui permane una competenza ripartita tra Stato e Regioni “*salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche*”.

Nel nuovo quadro costituzionale di grande rilievo è il recepimento della salvaguardia dell'autonomia scolastica. Il terzo comma dell'articolo 117 attribuisce infatti alla legislazione concorrente la materia dell'istruzione “salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”. Ne consegue che sono sottratte alla competenza dei soggetti istituzionali della Repubblica tutte le competenze che le disposizioni in materia di autonomia riservano alla competenza funzionale delle istituzioni scolastiche e che, in base ai criteri della sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione non possono essere loro sottratte se non nel caso che l'evoluzione della materia dimostri l'erroneità del livello di attribuzione.

In proposito si deve ritenere che ciò abbia il senso di porre le disposizioni relative all'autonomia tra le “norme generali” di cui al comma 2 dello stesso articolo 117. Non si può infatti ritenere che l'autonomia sia definibile come principio fondamentale, in quanto è espressamente sottratta dalla legislazione concorrente, che è l'unico ambito all'interno del quale i principi fondamentali possono operare.

#### b) fonti di produzione delle norme generali e potestà regolamentare

Il 6° comma dell'articolo 117 Cost. prevede che la potestà regolamentare spetta allo Stato negli ambiti di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

Ne consegue che le norme generali in materia di istruzione potranno essere dettate con legge, ma anche con regolamento statale, secondo le regole generali che presiedono alla produzione normativa secondaria. Ciò non vuol dire che il regolamento statale prevale sulla legge regionale, ma soltanto che laddove non c'è competenza regionale, la competenza statale può essere espressa anche a mezzo di fonti secondarie. In altri termini è lo Stato, nella sua autonomia, che decide qual è il mezzo di produzione normativa di volta in volta più appropriato; esattamente come possono fare le Regioni nelle materie di loro competenza esclusiva, a condizione che lo Statuto regionale detti le norme sulla produzione normativa secondaria, così come la legge 400/88 disciplina la produzione regolamentare statale.

Seguendo tale indirizzo sarà ad esempio perfettamente lecito disciplinare i programmi scolastici in via regolamentare – come peraltro fino ad oggi – senza dover ricorrere allo strumento rigido della legge.

Per altro verso, se ben si riflette, le competenze regolamentari si pongono rispetto alle norme generali, come competenze amministrative che, per le loro dimensioni e per il loro peso, possono essere esercitate solo a livello centrale.

#### c) decentramento amministrativo e definizione del quadro delle competenze

Il nuovo titolo V non si è limitato a ribaltare la logica dell'attribuzione delle competenze legislative, ma ha anche inciso profondamente sulla logica dell'attribuzione delle competenze amministrative. Vale la pena in tal senso riportare il primo comma dell'articolo 118 Cost: *Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano*

*conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.*

D'altra parte il tradizionale "centralismo" delle politiche legislative in materia di istruzione è già stato attenuato a partire dalla riforma "Bassanini" (legge n. 57 del 1997 e D.Lgs attuativo n. 112 del 1998), con la quale sono state individuate le funzioni amministrative di competenza statale e sono stati delegati alla potestà legislativa delle Regioni – sulla base dell'allora vigente ultimo comma dell'art. 117 Cost. – alcuni aspetti della disciplina scolastica e dell'istruzione.

Nel contempo il legislatore ha attuato un ampio piano di decentramento delle funzioni amministrative in materia di "programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico" agli enti locali territoriali ed alle istituzioni scolastiche, in attuazione del principio di autonomia di queste ultime, codificato dall'art. 21 della legge 59/1997.

Per quanto concerne l'istruzione artigiana e professionale (identificata dall'art. 141 comma 3 del D.Lgs. 112/1998 con la "formazione professionale"), la potestà legislativa – ancorché ripartita, e da esercitarsi nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti da legge statali – spettava già alle Regioni, per cui la riforma Bassanini si è limitata ad individuare le funzioni ed i compiti amministrativi statali, e ad operare taluni conferimenti e trasferimenti di funzioni, beni, risorse e personale alle Regioni.

Il nuovo testo costituzionale per un verso conferma la competenza legislativa regionale nelle materie già individuate dal D.Lgs. 112/1998; per altro verso impone una riflessione sulla allocazione delle funzioni amministrative, il cui esercizio non spetta necessariamente solo alle Regioni.

Come sottolineato dalla Sentenza 13/04, va comunque escluso che la "nuova" competenza regionale concorrente possa essere interpretata come riduttiva rispetto a ciò che la Regione era già chiamata a fare in forza del D.Lgs. 112/1998.

## 2. LE COMPETENZE LEGISLATIVE STATALI

### a) Le norme generali sull'istruzione

Il primo e più delicato problema del nuovo assetto costituzionale è quello di individuare cosa sia "*norma generale*" sull'istruzione, **ossia quella parte di disciplina riservata alla competenza esclusiva dello Stato e quale sia l'oggetto della competenza concorrente regionale**, per la quale sussiste per lo Stato solo la possibilità di porre in essere i principi fondamentali e non la normativa di dettaglio. Come è evidente, la distinzione tra tali ambiti è assolutamente fondamentale per definire i rispettivi compiti di Stato e Regioni, ed anche per impedire che una interpretazione troppo ampia delle "norme generali" implichi un intervento pervasivo della regolamentazione statale, tale da comprimere sensibilmente la nuova competenza legislativa regionale **ovvero un'interpretazione troppo ristretta comprometta l'unitarietà del sistema.**

Tale distinzione si è palesata subito come assai complessa sul piano concettuale e giuridico. L'espressione "*norme generali sull'istruzione*", infatti, era già prevista dall'art. 33 Cost., ma in un contesto in cui la competenza statale esclusiva in materia non era in discussione, ed in cui quindi non serviva quale criterio di distinzione tra competenze legislative dei diversi livelli di governo. Nella riflessione successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale, il riferimento alle norme generali sull'istruzione è stato frequentemente connesso alla necessità di assicurare un contesto unitario a livello nazionale nel settore dell'istruzione, non solo per quanto riguarda la prestazione in sé e per sé (per tale aspetto esiste la competenza in materia di livelli essenziali) ma anche per quanto concerne la fisionomia complessiva del sistema, sia nei suoi aspetti contenutistici sia per quanto concerne i lineamenti generali di organizzazione.

Tali norme generali, dunque, dovrebbero concernere gli aspetti ordinamentali del sistema dell'istruzione, e cioè:

- gli ordinamenti scolastici (ordinamenti essenziali degli studi)
- la carriera degli alunni
- i contenuti essenziali dei programmi necessari per il conseguimento di titoli spendibili
- i criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica
- i criteri e meccanismi di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e non docente
- **la regolamentazione della funzione docente e della dirigenza scolastica con esclusione della parte contrattualizzata**
- il sistema di valutazione nazionale
- le garanzie a tutela della libertà di insegnamento
- la disciplina concernente le scuole paritarie

Di fatto, il contenuto delle norme generali sull'istruzione e la loro delimitazione rispetto alle "altre norme" in materia è completamente rimesso al legislatore statale e, in seconda battuta, alla Corte costituzionale, se sarà chiamata a dirimere questioni di "delimitazioni di confini" tra competenze diverse.

b) Cosa ha detto la giurisprudenza costituzionale in materia di "norme generali sull'istruzione"

La Corte costituzionale è intervenuta in diverse occasioni con riferimento ad impugnazioni di leggi – statali e regionali – aventi ad oggetto il settore dell'istruzione.

Con la sentenza 13/2004, la Corte non ha proceduto ad una precisa definizione delle rispettive competenze fra Stato e Regioni, ma ha comunque escluso che la "nuova" competenza regionale concorrente possa essere interpretata come riduttiva rispetto a ciò che la regione era già chiamata a fare in forza del D.Lgs. 112/1998. In quest'ottica, la Corte conferma la competenza regionale in materia di "*programmazione della rete scolastica*", estesa a tutti quegli ambiti di disciplina che possano considerarsi "*strettamente connessi*" con tale competenza. Sotto il profilo delle "*norme generali*", la Corte esclude che attraverso il riferimento alle "*norme generali*" possa essere riattribuita allo Stato una competenza che già nel contesto precedente alla riforma costituzionale non esercitava più.

Anche la sentenza n. 34/2005 conferma come la riforma costituzionale non possa aver privato le regioni delle competenze loro attribuite dal D.lgs. 112/1998: in questo caso il principio è affermato con riferimento alla funzione di "*dimensionamento delle istituzioni scolastiche*" di cui all'art. 138 di detto decreto. La sentenza, inoltre, afferma che vi è una competenza statale (sub specie di "*norme generali*") per ciò che concerne "*la definizione degli istituti generali e fondamentali dell'istruzione*", ma sottolinea come ciò non renda illegittime normative regionali che "*si limitino a ripeterne sinteticamente il contenuto definitorio, senza porre principi o regole ulteriori*".

La sentenza n. 37/2005 stabilisce che legittimamente lo Stato può porre in essere politiche di restrizione della spesa pubblica anche ricadenti nel settore scolastico (i.e. diminuzione della consistenza numerica del personale ATA), quando si tratti di intervenire sull'organizzazione del personale alle sue esclusive dipendenze.

La sentenza n. 279/2005 stabilisce in primo luogo che la competenza regionale in materia di istruzione non esclude affatto che la legge statale preveda "*accordi (con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali) funzionali alla realizzazione di quella continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria*", ovvero che preveda "*livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna Regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza*".

La sentenza stabilisce inoltre che costituiscono “norme generali” e sono quindi di esclusiva competenza statale:

- (i) “l’indicazione delle finalità di ciascuna scuola”;
- (ii) “la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l’individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti”;
- (iii) “la fissazione del limite di età per l’iscrizione alla scuola dell’infanzia (come a qualsiasi altra scuola)”.

Per quanto concerne invece gli “incrementi di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell’ambito dell’organico del personale docente” la sentenza richiede che l’intervento statale (regolamentare) abbia luogo dopo l’acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni.

Occorre inoltre considerare che per quanto riguarda le “norme generali”, il settore dell’istruzione è stato il primo fra quelli tradizionalmente statali “transitati” alla competenza (anche) regionale, ad avere ricevuto una regolamentazione successiva alla riforma costituzionale del 2001.

La legge 53 del 2003 (c.d. Legge “Moratti”) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio in **tema** di “norme generali sull’istruzione”; una rapida lettura di tali disposizioni (**si tenga conto che hanno subito alcuni interventi di modifica da parte dell’art. 13 della Legge n. 40 del 2007**) di delega mostra che per “norme generali” il legislatore del 2003 pare avere inteso:

- (i) la definizione generale e complessiva del “*sistema educativo di istruzione e di formazione*”, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime;
- (ii) la regolamentazione dell’accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione;
- (iii) 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”;
- (iv) la previsione e regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli;
- (v) 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;
- (vi) la definizione generale dei “percorsi” fra 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;
- (vii) la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica;
- (viii) i principi della valutazione complessiva del sistema;
- (ix) il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro.
- (x) i principi in materia di formazione degli insegnanti.

È opportuno rilevare che, pure con la sua pretesa di ampia riforma, la legge 53/2003 non sembra certo esaurire le “norme fondamentali” in materia di istruzione. In particolare, non possono che essere fatte rientrare in tale categoria quelle parti del Testo unico in materia di istruzione (D.Lgs. 297/94) che non appaiono ad oggi ancora completamente superate: così, ad esempio, le norme sul reclutamento del personale docente (artt. 398 e ss.). Ma appaiono esprimere certamente “norme generali” quantomeno lo stesso art. 21 della legge 59/97 (sull’autonomia delle istituzioni

scolastiche), la recente riforma degli organi collegiali (D.Lgs. 233 del 1999), la legge 62/2000 sulla parità e scolastica e sul diritto allo studio ed all'istruzione).

In attuazione delle deleghe contenute nella legge 53/2003 sono stati adottati i seguenti decreti legislativi:

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59 (“Definizione delle norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione, a norme dell’articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53”)
- D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 286 (“Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché riordino dell’omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53”)
- D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 76 (“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”)
- D.Lgs. 15 aprile 2005 n. 77 (“Definizione delle norme generali relative all’alternanza scuola-lavoro a norma dell’articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53”)
- D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 (“Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell’articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53”)
- D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 227 (“Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell’accesso all’insegnamento, a norma dell’art. 5 della legge 28 marzo 2003 n. 53”)

Il decreto sulla scuola dell’infanzia e sul primo ciclo dell’istruzione (passato quasi integralmente “indenne” dall’impugnazione regionale) qualifica come norme generali quelle relative alla finalità, all’accesso, alle attività educative e didattiche (con riserva alle istituzioni scolastiche delle modalità di svolgimento dell’orario), alla articolazione del ciclo in periodi, alle iscrizioni, alla valutazione.

Il decreto sul secondo ciclo – oltre agli aspetti già individuati per il primo ciclo – definisce anche le varie tipologie di scuole, disciplina la valutazione, gli scrutini e l’esame di Stato.

Anche i decreti in materia di diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, di formazione degli insegnanti ai fini dell’accesso all’insegnamento e di alternanza scuola lavoro recano una disciplina sostanzialmente esaustiva, integralmente qualificata in termini di “norme generali”.

Importante sottolineare che il termine per l’esercizio della delega di cui ai D.Lgs. n. 76/2005 e n. 77/2005, scadrà il 20 maggio 2008 perché ridefinito con la legge 12 luglio 2006, n. 228; il termine per l’esercizio della delega di cui al D.Lgs. 226/2005, scadrà il 2 novembre 2008, perché ridefinito con la legge 12 luglio 2006, n. 228.

#### d) Competenza statale concorrente: i principi fondamentali

In materia di istruzione *tout court* la Costituzione riconosce allo Stato anche la competenza a dettare i principi fondamentali della legislazione concorrente. In materia di istruzione e formazione professionale si afferma, invece, la competenza residuale e quindi esclusiva delle Regioni.

I principi fondamentali costituiscono limiti alla potestà legislativa concorrente in materia di norme “non generali” sull’istruzione: in questa materia, dunque, il legislatore statale è ancora una volta abilitato ad intervenire, ma soltanto per principi, lasciando al legislatore regionale lo spazio e la possibilità di regolamentare con legge propria gli aspetti di dettaglio.

Trattandosi di materia “nuova” per la competenza concorrente (dato che fino al 2001, come si è detto, le Regioni non esercitavano alcuna competenza in tale materia), si pone oggi il problema di determinare quali siano i principi fondamentali che il legislatore regionale deve rispettare. Tale problema si pone in termini analoghi a quelli con cui più in generale si manifestò la questione dei principi fondamentali al momento in cui le Regioni iniziarono ad esercitare la propria potestà

legislativa: nel 1970, infatti, le Regioni erano di fronte ad un panorama legislativo integralmente statale che non teneva in considerazione l'intervento regionale. Come è noto, l'originaria previsione della legge 62/1953 – che imponeva alle regioni di “attendere” la formale determinazione dei principi fondamentali prima di potere legiferare – venne subito superata riconoscendo alle Regioni la possibilità di legiferare desumendo i principi fondamentali dalla disciplina legislativa vigente, fino al momento in cui lo Stato non si fosse risolto a determinarli espressamente.

Nel nuovo contesto costituzionale, dapprima la Corte costituzionale ha confermato la possibilità di desumere i principi dalle leggi vigenti (fra le altre sentenze 282/2002, 94/2003), e successivamente questa possibilità è stata confermata dalla legge 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”), all'art. 1 comma 3. Appare quindi già pienamente possibile per le regioni legiferare nella materia, ed il processo di individuazione dei relativi principi fondamentali passa attualmente attraverso l'interpretazione del legislatore regionale.

La legge La Loggia introduceva anche un nuovo strumento di determinazione dei principi fondamentali. Al comma 4° dell'art. 1, infatti, la legge 131 delegava il Governo – all'esito di un complesso procedimento che coinvolge la Conferenza Stato regioni – ad adottare uno o più decreti legislativi che effettuassero una “mera ricognizione” dei principi fondamentali presenti nelle leggi vigenti nelle varie materie di competenza ripartita e concorrente, e ciò al fine di “*orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali*”. Le deleghe della legge 131 sono però scadute senza aver avuto attuazione.

La ricerca dei principi fondamentali della materia “istruzione”, dunque, non può che essere operata partendo dai più indicativi dati normativi già esistenti, cercando di individuare quali tra di essi assurgano al ruolo di principi fondamentali; ciò – in mancanza di autoqualificazione, trattandosi di materia precedentemente statale – seguendo un criterio di tipo sostanzialistico, come sembra peraltro fare anche la Corte costituzionale nella sua più recente giurisprudenza .

Il punto di partenza può utilmente essere quel D.Lgs. 112/98, con il quale vennero trasferite alle regioni funzioni e competenze anche in materia scolastica: come si è anticipato, in quell'occasione le Regioni si videro infatti per la prima volta conferita una potestà legislativa nella materia, ed il noto meccanismo che anima il D.Lgs. 112/98 - cioè l'individuazione delle competenze amministrative enumerate che permangono in capo allo Stato - consente di individuare quelle esigenze di carattere unitario che potrebbero essere considerate alla base del riconoscimento di principi fondamentali della materia, anche sulla scorta di una costante giurisprudenza costituzionale. Come anticipato, la stessa giurisprudenza costituzionale conferma la valenza delle funzioni attribuite con il D.Lgs. 112/98 come parametro di valutazione del nuovo riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia dell'istruzione.

Il D.Lgs. 112/1988 ha però ad oggetto esclusivamente “*la programmazione e la gestione della rete amministrativa del servizio scolastico*”, cioè l’ “*insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione*”; ne consegue che, per quanto attiene ai diritti individuali ed ai principi che li sorreggono bisognerà fare riferimento al D.Lgs. 297/1994 (T.U. sull'istruzione), che dovrebbe essere rivisto e aggiornato, ovvero alle singole leggi di settore.

e) competenza statale trasversale di garanzia: i livelli essenziali delle prestazioni

L'articolo 117, comma 2, lettera m) della costituzione attribuisce alla competenza statale esclusiva la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Poiché i livelli essenziali limitano anche la competenza esclusiva delle Regioni essi debbono essere correttamente individuati ad evitare indebite limitazioni della competenza legislativa regionale e dell'autonomia scolastica.

Analogamente a quanto potrebbe accadere per le "norme generali", se, infatti, prevalessero interpretazioni eccessivamente estensive del contenuto dei livelli essenziali si rischierebbe seriamente di tornare indietro rispetto alle riforme avviate a partire dal 1997 e di azzerare le potenzialità dell'autonomia. Se ad esempio prevalessere l'interpretazione secondo cui i livelli essenziali delle prestazioni si identificano con gli standards formativi minimi si rischierebbe di azzerare il potenziale di virtuosismi connesso alla "madre" delle riforme del sistema scolastico: l'autonomia; se prevalessere l'interpretazione che i livelli essenziali si identificano con gli standards organizzativi si limiterebbe di molto la competenza legislativa regionale.

La competenza esclusiva statale di cui alla lett. m) va rapportata a livelli essenziali che corrispondano a diritti che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e che, dunque, rispondono al principio di eguaglianza sostanziale (*"livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio"*).

Per rispondere ad altre esigenze di sistema, che non si rapportano direttamente alla garanzia di diritti individuali, (quali la coerenza unitaria del sistema, il valore legale del titolo di studio, la definizione di principi fondamentali, ...), si devono utilizzare strumenti differenti quali le norme generali e i principi fondamentali, pena l'eccessiva estensione delle competenze statali e lo svuotamento delle riforme autonomistiche.

Il punto di partenza per l'individuazione dei LEP è costituito dalla normativa costituzionale in materia poiché è innanzitutto dal testo costituzionale che scaturiscono di diritti di cittadinanza sociale.

È utile precisare che i LEP non costituiscono solo un limite alla competenza regionale, ma anche precisi confini per l'amministrazione statale.

In particolare da tale normativa è possibile trarre le seguenti indicazioni:

#### Art. 33

- *"L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento"*;
- *"La Repubblica ... istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi"*

#### Art. 34

- *"La scuola è aperta a tutti"*;
- L'istruzione inferiore deve essere impartita per almeno otto anni;
- L'istruzione inferiore è gratuita;
- *"I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi"*;

Sulla base di questa ricognizione potremmo allora in primo luogo ritenere che dalla Costituzione si desumono le "aree" di prestazioni obbligatorie e cioè di diritto:

1. di accesso al sistema (in questa area vanno collocati i livelli essenziali di prestazione che consentano l'entrata nel sistema e dunque sostegno economico o di altro genere);
2. all'erogazione del servizio su tutto il territorio nazionale (in questa area vanno collocati i livelli essenziali di prestazione che garantiscano che tutto il territorio nazionale sia coperto dall'erogazione del servizio "statale");
3. all'apprendimento e qualità dell'insegnamento (in questa area vanno collocati i livelli essenziali dell'orario minimo annuale; i livelli essenziali dei percorsi formativi);
4. alla qualità del personale (in questa area vanno collocati i livelli essenziali per la formazione del personale docente).

La determinazione dei LEP contiene almeno tre diverse prospettive di equilibrio:

- la prima è quella tra unità e territorialità, omogeneità e condizioni di vita per tutti i soggetti quale che sia il loro luogo di residenza, con la conseguente necessità di prevedere interventi perequativi laddove ce ne fosse necessità;
- la seconda riguarda la correlazione tra risorse disponibili e livelli essenziali delle prestazioni e dei diritti, ossia la possibilità, sia per lo Stato che per le Regioni, di coniugare la realizzazione delle istanze di eguaglianza e solidarietà con il buon andamento finanziario della Pubblica Amministrazione e con l'utilizzazione dello strumento fiscale;
- la terza concerne la gestione-organizzazione dei LEP, il loro raccordo con i doveri e la moralità individuale, il controllo delle prestazioni e della spesa, la ristrutturazione degli apparati amministrativi, il rafforzamento dei valori che caratterizzano gli interessi collettivi.

Il percorso di definizione dei LEP non interferisce comunque con il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni. Esso può iniziare subito, ovvero in un momento successivo.

Il percorso parte peraltro dal presupposto che siano condivisi alcuni capisaldi, da perseguire anche come obiettivi:

- il rafforzamento della funzione della conoscenza, da implementare attraverso: diritto all'apprendimento per tutti e per ciascuno, compresi coloro che sceglieranno percorsi professionalizzanti; valorizzazione dei contenuti dei percorsi formativi; garanzia del biennio obbligatorio e dell'obbligo formativo; perseguimento del successo scolastico;
- l'innalzamento della qualità del sistema educativo, centrato sulla formazione permanente e degli adulti;
- l'adeguamento dei sistemi di istruzione e di istruzione-formazione professionale, secondo le indicazioni della UE e in relazione alle innovazioni tecnologiche;
- l'innovazione delle metodologie didattiche, dei linguaggi, dei sistemi di comunicazione;
- la valorizzazione della funzione docente, della formazione iniziale e in servizio, della libertà di insegnamento e della professionalità, in funzione della qualità dell'insegnamento-apprendimento;
- l'implementazione dell'autonomia scolastica, intesa come assunzione di responsabilità;
- la valutazione e il controllo della qualità dei servizi erogati ai cittadini da parte delle istituzioni competenti sul territorio e l'eventuale perequazione.

Analogamente a quanto avvenuto nel campo delle "norme generali", dove il settore dell'istruzione è stato oggetto di una regolamentazione successiva alla riforma costituzionale del 2001, con il D.Lgs. 226/05 lo Stato ha emanato specifiche disposizioni che definiscono la prima cornice di "livelli essenziali" in materia di istruzione e formazione professionale: si tratta di disposizioni dirette alle Regioni, che sono chiamate a soddisfare con la propria attività una serie di parametri definiti. Non si tratta sempre di livelli essenziali di tipo puramente "prestazionale", ma spesso di livelli essenziali di

tipo differente, idonei a costituire un limite “*di principio*” all’attività legislativa ed amministrativa regionale (in particolare quella prevista dal D.Lgs. 112/1998).

In particolare, tale quadro concerne:

- Livelli essenziali dell’offerta formativa (art. 16);
- Livelli essenziali dell’orario minimo annuale e dell’articolazione dei percorsi formativi (art. 17);
- Livelli essenziali dei percorsi (art. 18);
- Livelli essenziali dei requisiti dei docenti (art. 19);
- Livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze (art. 20);
- Livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi (art. 21).

Da ultimo, quanto alla procedura di determinazione dei LEP, si potrebbe ipotizzare il seguente percorso:

- individuazione delle posizioni di diritto soggettivo da considerare (le aree di intervento presenti nelle tabelle) e le correlative prestazioni, indicatori e valori obiettivo;
- analisi della domanda di servizi nelle diverse Regioni;
- analisi delle condizioni di offerta delle prestazioni nelle diverse Regioni (per l’eventuale riequilibrio per l’attuazione dei LEP);
- analisi dei sistemi informativi;
- predisposizione dell’atto governativo di determinazione dei LEP;
- consultazioni;
- piano dei trasferimenti e degli interventi di sostegno *versus* Regioni, enti locali e autonomie scolastiche di volta in volta impegnati nell’attuazione dei LEP;
- istituzione di gruppi tecnici governativi-regionali e scolastici per la verifica dell’attuazione.

### 3. LE COMPETENZE REGIONALI

Fanno sicuramente capo alle Regioni le seguenti competenze legislative già loro attribuite, col meccanismo di trasferimento delle funzioni, dal D.Lgs. 112/1998, art. 138, in materia di programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico:

- 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.

La Corte Costituzionale ha chiarito che la competenza regionale in materia di “*programmazione della rete scolastica*” si estende a tutti quegli ambiti di disciplina che possano considerarsi “*strettamente connessi*” con tale competenza. In particolare la Corte ha affermato che la distribuzione del personale tra le scuole è materia di competenza regionale, solo transitoriamente ancora esercitata dalla Stato. La riorganizzazione del territorio in ambiti funzionali al miglioramento dell’offerta formativa comporta peraltro che anche i contributi di funzionamento per

le scuole passino per la programmazione regionale, sia che si tratti di contributi ordinari sia che si tratti di contributi perequativi.

Ciò premesso per quanto riguarda le funzioni che la Regione già esercitava dal 1998 su base di delega in materia di istruzione, occorre chiedersi se esse siano le uniche competenze regionali in questa materia; cioè se la materia “istruzione” coincida con il concetto di “*programmazione e gestione della rete scolastica*”, o se vi possano essere altri ambiti di intervento del legislatore regionale, e quindi se si possano ravvisare altri principi fondamentali che lo possano limitare. Questa circostanza dipende largamente da quale concezione di “norme generali” si prende in considerazione, se troppo estensiva o aperta all’esercizio regionale di funzioni ulteriori rispetto a quelle di programmazione e di gestione.

Vi sono però alcuni aspetti che possono essere presi in considerazione già da ora, nell’attesa che il legislatore e la Corte costituzionale inizino a meglio delineare le fattispecie e gli ambiti competenziali inseriti nel nuovo testo costituzionale:

- Gestione del personale scolastico: ferma la competenza statale in materia di criteri di reclutamento e status del personale scolastico – è possibile configurare **in prospettiva** un trasferimento del ruolo del personale, anche dirigente e docente, alle Regioni. Secondo questa concezione non costituirebbe principio fondamentale inderogabile l’incardinamento del ruolo del personale scolastico nell’ambito dell’organizzazione statale.
- Partecipazione alla determinazione degli obiettivi formativi del sistema scolastico regionale e fissazione di obiettivi formativi regionali. Anche in questo caso, resta di competenza esclusiva statale la fissazione degli obiettivi generali del sistema scolastico, ma la Regione potrebbe integrare tali obiettivi con obiettivi propri, rispettando le norme generali statali ed i principi fondamentali desumibili dalle norme vigenti (si vedano, ad esempio, i principi di delega della Legge Moratti per la determinazione degli obiettivi dell’attività formativa: apprendimento per tutto l’arco della vita, pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali, conseguimento di una formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione, sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, nazionale ed europea). Una prospettiva sotto questo profilo “integrativo” dei programmi da parte della regione sembra emergere dalla lettera l) dell’art. 2 della legge 53/2003, laddove a fianco del nucleo fondamentale statale e nazionale dei piani di studio personalizzati, viene prevista una “quota” riservata alle Regioni, “*relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse*”. Va però detto che la materia appare oggi largamente inclusa fra le “norme generali” di cui sopra.
- Istituzione di (altri) organi collegiali. Non può escludersi che le Regioni, per meglio realizzare i propri obiettivi nella materia di istruzione, decidano di istituire organi collegiali (facoltà, questa, già prevista dall’art. 6 del D.Lgs. 233/1999). In questo caso, difficilmente potrebbe prescindere dai principi fondamentali stabiliti per la riforma degli organi collegiali dal comma 16 dell’art. 21 della legge 59/1997 (razionalizzazione, eliminazione duplicazioni, ecc.).

A ciò si aggiungono tutti gli aspetti non definiti nel dettaglio dalle “norme generali”, concernenti ad esempio:

- l’organizzazione del sistema scolastico;
- le modalità di reclutamento del personale.

## **PARTE SECONDA - IL PERSONALE SCOLASTICO NEL TRASFERIMENTO DI FUNZIONI DALLO STATO ALLE REGIONI IN MATERIA DI ISTRUZIONE**

## 1 - Il quadro legale e la contrattazione collettiva

Il rapporto di lavoro del personale scolastico (dirigenti, docenti, ATA) ha natura privatistica e contrattuale. Rimane infatti assoggettato all'antico regime pubblicistico solamente il personale di cui all'art. 3 D.Lgs. n. 165/2001<sup>1</sup>.

Conseguenze:

- a) la competenza legislativa in materia di disciplina dei rapporti individuali e collettivi anche del personale scolastico, così come del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione in genere, è dello Stato in via esclusiva *ex lett. l*), 1° comma, art. 117 Cost. (*ordinamento civile*: v. Corte cost. sentenza 13 gennaio 2005 n. 50) e la legge statale che attualmente regola tali rapporti è il D.Lgs. n. 165/2001;
- b) il D.Lgs. n. 165/2001 costituisce la base **normativa del trasferimento** di competenze dallo Stato alle Regioni per quanto riguarda il personale e tale base normativa non può essere modificata se non con legge statale.

Il D.Lgs. 165/2001 dispone che la contrattazione collettiva determini:

- il *trattamento economico e normativo* del personale (art. 2.3; art. 45; art. 51.1): esso non può essere determinato unilateralmente dal datore di lavoro pubblico, coerentemente con l'indicazione stessa del documento *Master Plan* (**vedi Documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 21 marzo 2002**).
- il *sistema contrattuale*: quanti e quali debbano essere i livelli di contrattazione; quante e quali siano le materie affidate alla contrattazione integrativa; quale debba essere il rapporto tra i differenti livelli; quale debba essere la durata del contratto ecc. (art. 40.3). Ogni eventuale variazione dell'assetto contrattuale, introdotto perché ritenuto, in ipotesi, più congruo con il nuovo assetto istituzionale, deve essere concordato con le organizzazioni sindacali in sede di contrattazione collettiva. Anche questo punto è già implicitamente presente nel *Master Plan*.
- **I diritti e le relazioni sindacali**

A tale riguardo occorre sottolineare che sul piano delle relazioni contrattuali attualmente il potere di impartire *indirizzi all'ARAN* nella sua attività contrattuale nazionale – per il sistema scolastico – è esercitato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite il Ministro della Funzione pubblica, di concerto con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché di concerto con il Ministro dell'Istruzione (art. 41.2) e agli stessi soggetti spetta di esprimere parere favorevole sull'ipotesi d'accordo raggiunta dall'ARAN e dai sindacati ammessi alla trattativa. Oggi, se la soluzione è quella che esamineremo *infra* della dipendenza giuridico-economica dallo Stato e funzionale delle Regioni, sembra opportuno perlomeno che il concerto sia esteso alle Regioni. E ciò deve avvenire attraverso una modifica, per legge statale, della norma citata.

---

<sup>1</sup> *Personale in regime di diritto pubblico*: 1. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n.287.

2. Il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

## 2 - il “limite” dell’autonomia scolastica

Per chiarire la prospettiva del mantenimento della dipendenza giuridico-economica dallo Stato da parte del personale scolastico e della sua assunzione di una “dipendenza funzionale” dalle Regioni, occorre tenere presente il quadro delle competenze costituzionali. L’autonomia scolastica costituisce, infatti, una sorta di limite esterno alle competenze regionali (art. 117, 3° comma, Cost., laddove si ricorre all’espressione: “*fatta salva l’autonomia...*”). Essa **del resto – come già osservato** – è definita dalla legge statale nel contesto delle “norme generali”, con riferimento al suo ambito, ai suoi organi ed alle sue procedure, anche se in modo non arbitrario, ma rispettoso delle competenze regionali.

Da ciò consegue il principio generale per cui devono rimanere ferme le competenze delle istituzioni scolastiche nella gestione del proprio personale riconosciute dalla vigente legislazione statale (salve, naturalmente, le sempre possibili modificazioni che eventualmente si ritenga opportuno introdurre per adeguarla al nuovo quadro istituzionale). Il che costituisce, ovviamente, solo il livello minimo, necessario per rispettare l’autonomia delle istituzioni scolastiche; su tale base ciascuna Regione può decidere di attribuire *ulteriori compiti e funzioni*, delegando alle istituzioni aspetti che l’ordinamento costituzionale le attribuisce.

## 3 - Le dotazioni organiche: reclutamento, mobilità e potere disciplinare

Rimangono comunque da chiarire, sulla base del principio generale sopra indicato, tutti gli aspetti che riguardano l’incardinamento (*a tempo indeterminato o determinato*) del personale nell’istituzione scolastica autonoma, nonché i problemi che interessano la gestione del personale, come quelli legati in particolare alla *mobilità* ed al *potere disciplinare*.

a) determinazione del fabbisogno di personale e della relativa spesa, all’interno della più generale programmazione dell’offerta formativa.

Si tratta di determinazioni che rivestono carattere generale, ovvero sono propedeutiche ad atti di gestione del rapporto giuridico con il singolo lavoratore. Su tali aspetti indicazioni chiare sono fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza 13/2004, in riferimento a cui la scelta del trasferimento alle Regioni della dipendenza funzionale può implicare la seguente soluzione:

- la determinazione delle dotazioni organiche complessive nazionali è di competenza del Ministero sulla base di criteri fissati per legge statale; Il Ministero stesso, sulla base di criteri concordati con le Regioni, provvederà al riparto regionale della dotazione nazionale;
- ciascuna Regione, nel rispetto dei principi e dei livelli essenziali di prestazione fissati dallo Stato (p.es. rapporto docenti/studenti; affollamento massimo delle classi; misure di sostegno a studenti svantaggiati), provvede alla ripartizione della dotazione organica complessiva regionale tra gli istituti scolastici autonomi, secondo criteri da lei stessa determinati in coerenza con la propria programmazione generale dell’offerta formativa.

b) reclutamento

Si tratta del problema più *complesso*; la sua soluzione dipende dalla soluzione data a problemi interpretativi generali e specificamente a quello che concerne la *natura pubblicistica o privatistica delle procedure relative all’assunzione del personale, in rapporto alla privatizzazione del pubblico impiego ed al quadro delle competenze legislative e regolamentari sull’apparato amministrativo*.

Rispetto a tale nodo, il ragionamento che sembra ermeneuticamente maggiormente corretto è il seguente: la riforma del 1997-1998 (D.Lgs. n. 396/1997 e D.Lgs. n. 80/1998) rispetto alla riforma del 1992-1993 ha spostato i confini tra l’area nella quale la pubblica amministrazione

opera con gli strumenti pubblicistici e l'area nella quale opera come soggetto privato. Nel D.Lgs. n. 29/1993 la seconda era rappresentata dai rapporti di lavoro mentre gli atti organizzativi erano mantenuti tutti in regime pubblicistico; con la riforma del 1997-1998 la c.d. *micro-organizzazione viene invece spostata nell'area privatistica, permanendo a regime pubblicistico solo l'area della macro-organizzazione* (artt. 2, 1° comma, e 5, 2° comma, D.Lgs. n. 165/2001). Vi è, oggi, dunque, un'area nella quale la pubblica amministrazione opera come soggetto privato pur non attenendo immediatamente ai rapporti di lavoro; viceversa l'area in cui la pubblica amministrazione agisce con supremazia pubblicistica è esattamente **determinata dall'art. 2, 1° comma, d. lgs. 165/2001.**

**Questa norma** dispone in tal senso un principio generale rilevante anche ai fini del trasferimento, consistente nella *distinzione tra macro e micro organizzazione*, ovvero tra alta e bassa organizzazione. La distinzione è quella tracciata, appunto, dall'art. 2 e all'art. 5.2. Nel primo ambito, la pubblica amministrazione datrice di lavoro esercita un proprio potere regolamentare organizzativo, definendo “*le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuando gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinando le dotazioni organiche complessive ...*”; nel secondo no (“*le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro*”).

**La Corte costituzionale (con la sentenza n. 26/2005; ma vedi anche la sentenza n. 380/2004) ha affermato la natura pubblicistica delle regole e dei provvedimenti in materia di reclutamento.**

**Se, dunque, si tiene ferma l'indicazione del Master Plan della dipendenza giuridico-economica del personale della scuola dallo Stato e della dipendenza funzionale dalle Regioni, la competenza legislativa rimane allo Stato in forza della lettera g) dell'art. 117.**

c) La mobilità

La mobilità volontaria del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, così come la mobilità del personale eccedentario sono regolate dagli artt. 30 e segg. D.Lgs. n. 165/2001. In particolare, l'art. 30 prevede la possibilità che un'amministrazione ricopra un posto vacante in organico con l'assunzione di un dipendente di altra amministrazione che abbia fatto domanda e rinvia ai contratti collettivi la disciplina delle procedure e dei criteri relativi. L'art. 31 disciplina il passaggio dei dipendenti di un'amministrazione quando l'attività cui erano addetti viene trasferita ad un altro soggetto, pubblico o privato, richiamando la disciplina del diritto comune del lavoro e, cioè, l'art. 2112 cod. civ. e, per le procedure sindacali, l'art. 47 legge n. 42/1990. Le eccedenze di personale sono, infine, regolate dagli artt. 33, 34 e 34bis ponendo una serie di limiti procedurali (ricalcati su quelli della l. 223/1991 per il lavoro privato) e sostanziali al potere dell'Amministrazione di procedere alla risoluzione dei rapporti di lavoro.

La *competenza dello Stato* a dettare simili regole per tutto il personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni deriva dall'art. 117, comma 2°, lett. 1) Cost. Ed infatti, *la disciplina qui in discussione attiene alla gestione dei rapporti contrattuali di lavoro*: da un lato la mobilità volontaria da un'Amministrazione ad un'altra altro non è che l'accettazione, da parte dell'amministrazione ad quem (che opera “*con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro*”; art. 5, comma 2°, D.Lgs. n. 165/2001), di una proposta contrattuale di un soggetto privato a ciò titolato dall'essere attualmente dipendente di altra amministrazione pubblica; dall'altro, le regole sulla mobilità in uscita del personale eccedentario altro non sono che la disciplina procedurale e sostanziale del potere dell'amministrazione datrice di lavoro di risolvere un certo numero di contratti di lavoro.

In ambedue i casi, dunque, sono regole su rapporti giuridici tra soggetti privati o che, ex lege, operano come tali.

Ma sono anche rapporti tra soggetti privati quelli della mobilità professionale (mutamento di mansioni e di qualifica) e della mobilità territoriale (modificazione del luogo di adempimento

della prestazione di lavoro); anzi, questi aspetti della mobilità non hanno autonomia rispetto al rapporto contrattuale di lavoro – che è, **come si è detto**, di natura privatistica ex artt. 2, comma 2°, e art. 5, comma 2°, D.Lgs. n. 165/2001 – del quale le due forme di mobilità considerate sono semplici aspetti dinamici (v. art. 2103 cod. civ.).

La mobilità, dunque, nelle diverse accezioni del termine, attiene sempre alla dinamica del rapporto contrattuale di lavoro; di conseguenza, è **necessariamente oggetto di contrattazione collettiva (art. 2, comma 3°, D.Lgs. 165/2001)**.

Per il comparto scuola, l'art. 4 del ccnl attribuisce alla contrattazione integrativa nazionale le seguenti materie:

- mobilità compartimentale;
- utilizzazione del personale in altre attività di insegnamento;
- utilizzazione del personale soprannumerario e di quello collocato fuori ruolo: procedure e criteri di utilizzazione del personale (l. n. 268/2002 e l. n. 289/2004);
- mobilità intercompartimentale.

L'art. 10 dello stesso contratto, nel ribadire questa attribuzione di competenza, detta alcuni criteri. La contrattazione integrativa nazionale sul tema si è svolta ed ha prodotto l'accordo 21 dicembre 2005, confermato con l'accordo 15 dicembre 2006, che contiene una puntuale disciplina. Un tentativo di modificare per via legislativa una parte – tutto sommato, modesta – della disciplina contrattuale è stato effettuato con gli artt. 8.3 e 11.7 D.Lgs. n. 59/2004, ma il tentativo è stato prontamente rintuzzato con l'accordo sindacale del 2 marzo 2007 che ha disposto la disapplicazione di queste norme di legge in forza dell' art. 2, co. 2°, D.Lgs. n. 165/2001.

Quanto agli *organi* che sono chiamati a gestire i processi di mobilità, il contratto nazionale integrativo indica il dirigente scolastico e “l'ufficio territorialmente competente”; il primo per quanto riguarda i procedimenti interni all'istituto scolastico autonomo, il secondo per quelli esterni. Le competenze del dirigente scolastico – anche a prescindere dal fatto che sono coerenti con l'autonomia scolastica - non sono modificabili se non in via contrattuale, appunto perché contrattualmente determinate. Per quanto riguarda “l'ufficio territorialmente competente”, le norme contrattuali – con questa espressione generica – rinviano alle determinazioni organizzative dell'Amministrazione, cui spetta individuare quale sia tale ufficio.

Nel momento in cui si attribuissero alle Regioni competenze in materia di personale scolastico, **sarà opportuno che le stesse siano coinvolte (attraverso una rappresentanza della Conferenza delle Regioni nel comitato di settore) nella fase della determinazione, in via contrattuale, delle regole sulla mobilità, specie di quella interregionale.**

d) potere disciplinare sul personale scolastico

In proposito, per il personale docente, l'art. 88 del ccnl del comparto Scuola richiama il Titolo I, capo IV, parte III (artt. da 492 a 508) del D.Lgs. n. 297/1994 che, quindi, deve considerarsi in vigore ed applicabile. Tale vigore ed applicabilità è, però, per così dire, precaria e dipende dalla citata disposizione contrattuale. Invero, l'art. 2.2 del D.Lgs. n. 165/2001 dispone che “eventuali disposizioni di legge ... che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi successivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso diverso”.

Di conseguenza, in prospettiva, il legislatore può certo intervenire in materia modificando il D.Lgs. 297/1994, ma la nuova normativa sarebbe derogabile da un successivo contratto collettivo a meno che non disponga diversamente, entrando così però in conflitto con l'impianto generale del D.Lgs. 165. Può affermarsi, dunque, che ogni eventuale modifica che si volesse introdurre nella disciplina della materia per adeguarla al nuovo assetto istituzionale troverebbe il suo canale più idoneo in una modifica della disciplina contrattuale. Comunque, non vi sono dubbi che un eventuale intervento legislativo rientrerebbe nella competenza esclusiva dello

Stato, essendo la responsabilità disciplinare un tipico istituto del contratto di lavoro, appartenente, come tale, all'ordinamento civile.

Per ciò che riguarda il personale ATA, il contratto collettivo di comparto regola la responsabilità disciplinare in modo sostanzialmente non difforme dagli altri comparti dell'impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione.

La competenza ad irrogare le sanzioni disciplinari al personale docente e ai dirigenti scolastici è differenziata a seconda della gravità della stessa; analogamente avviene per il personale ATA, ancorché con una minore articolazione e con l'esclusione di una diretta competenza del Ministro. Una diversa ripartizione delle competenze gestionali ed amministrative tra istituzione scolastica autonoma, Regione e Stato renderebbe opportuno un riordino della materia anziché un meccanico trasferimento delle stesse competenze; ma questo riordino, come già visto, deve – necessariamente, per il personale ATA; per ragioni di opportunità, per il personale docente e per i dirigenti scolastici - essere compiuto attraverso il contratto collettivo.

**Comunque la riorganizzazione istituzionale in corso impone un approfondito ripensamento sull'articolazione dell'esercizio disciplinare.**

## ALLEGATO 1 PRIME ANALISI DEL BILANCIO DELLO STATO

### 1. La situazione attuale

L'attuale dibattito sul finanziamento dell'istruzione – accentrato o decentrato, trasferimento di risorse o federalismo fiscale – deve essere accompagnato da una analisi sullo stato del sistema attuale e da una visione comparata delle diverse possibili strade da percorrere in futuro per produrre un cambiamento strutturale del sistema e conseguire livelli più elevati di efficienza e di efficacia. Nell'arco di un decennio, il cambiamento del sistema dell'istruzione è stato sollecitato da numerosi soggetti, fonti normative ma anche fatti contingenti. Ripercorrere il senso di queste sollecitazioni, accompagnandole con qualche dato, può essere utile per discutere il trend futuro del sistema istruzione e soprattutto del suo finanziamento. Il finanziamento del sistema di istruzione non si risolve solo nel “quantum”, la sua configurazione essendo infatti espressione dello specifico modello di istruzione che si sta cercando di sviluppare.

In Europa, la strategia di Lisbona per giungere alla società della conoscenza ha visto affermarsi, dal punto di vista strutturale, due direttrici: un ampio trasferimento di funzioni dal livello centrale a quello locale e una maggiore autonomia scolastica. L'autonomia scolastica è tuttavia un processo graduale che incide prima sull'offerta formativa e successivamente sulle risorse impiegate. Spesso questo decentramento di funzioni dell'istruzione è stato realizzato all'interno di una revisione della struttura costituzionale (come ad esempio in Spagna) in senso federale. Altrove l'autonomia scolastica (assoluta nel caso del Regno Unito) è derivata da una attenta ricerca di efficienza nell'impiego dei fondi pubblici e da un controllo democratico della spesa e dei risultati (accountability).

Il sistema di gestione e organizzazione delle risorse decentrato prevede comunque un livello centrale che definisca il curriculum scolastico e i livelli essenziali delle prestazioni omogenee a livello nazionale. Il decentramento può essere concepito in un quadro di federalismo fiscale: tale opzione dovrebbe indurre una maggiore responsabilizzazione delle Regioni, forse anche un maggior orientamento all'efficienza, ad una maggior competitività delle scuole nell'ottenimento delle risorse e ad una integrazione locale del curriculum scolastico.

Rispetto a questo disegno generale, l'Italia è ancora in una condizione di incertezza. In un contesto politico, dal 1997 ad oggi, dove le pulsioni al decentramento sono state controbilanciate da spinte di segno contrario, sono intervenute riforme di ampio respiro: la riforma del Titolo V della Costituzione e la Riforma Moratti sul diritto-dovere scolastico. Vale la pena sottolineare che il nodo cruciale delle due riforme, da un punto di vista economico, è l'assenza di una valutazione quantitativa del loro impatto sul bilancio dello Stato e degli enti di governo locale.

Manca una programmazione dettagliata su chi debba finanziare cosa e con quali risorse. Bisogna inoltre precisare che il decentramento delle competenze potrebbe essere affiancato anche da un decentramento delle entrate finanziarie. Lo stesso articolo 119 della Costituzione vigente evidenzia i problemi finanziari connessi al decentramento, che riguardano anche l'autonomia delle entrate e delle uscite. L'articolo prevede la creazione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Pertanto, se le variabili che entrano in gioco sono gli standard dei costi connessi alla erogazione dei servizi e prestazioni, per il caso specifico dell'istruzione sono aperte alcune questioni: quanto costa uno studente per livello scolastico?

Una spesa elevata, superiore ad una certa soglia, potrebbe dipendere da fattori diversi dalla qualità:

potrebbe essere il riflesso di una qualche rigidità o di una gestione delle risorse non sempre appropriata.

Altri ministeri oltre MPI finanziano l'istruzione, anche altri Ministeri che attuano programmi variamente finalizzati all'educazione: ambiente, infrastrutture e trasporti, estero.

In questa fase non sono ancora stati presi in considerazione per la definizione del costo standard.

In prima approssimazione e relativamente al bilancio 2003:

- Ministero dell'economia e delle finanze: Si tratta di spese destinate al diritto allo studio;
- Ministero dell'interno: per la distribuzione gratuita di libri di testo a favore di studenti appartenenti a famiglie meno abbienti e frequentanti la scuola media o la scuola secondaria di 2° grado;
- Ministero degli affari esteri: spese miste, nelle quali alle esigenze di istruzione all'estero si accompagnano anche altri tipi di destinazione: interventi culturali, esigenze connesse alla vita e all'attività degli istituti italiani di cultura, spese a favore di studenti (anche adulti) stranieri (soprattutto per la diffusione della lingua e della cultura italiane), altro ancora;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: Si tratta prevalentemente di somme girate agli Enti locali;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali: finanzia la spesa per l'obbligo formativo per un importo complessivo di € 204 milioni di euro, la cui destinazione è regionale.

## 2. Il Bilancio dello Stato: MPI

Il bilancio dello Stato viene quindi a riflettere le spese, disposte secondo una classificazione economica e funzionale, dei diversi centri di responsabilità con cui il Ministero dell'Istruzione è stato riorganizzato. Fondamentale, ai fini dell'esercizio di regionalizzazione della spesa per l'istruzione, viene ad essere l'articolazione delle spese degli uffici scolastici regionali, quali centri di responsabilità amministrativa e di gestione delle risorse finanziarie necessarie per il finanziamento delle funzioni amministrative degli uffici regionali e di gestione delle istituzioni scolastiche.

Le spese sono ripartibili a seconda che siano sostenute per l'amministrazione generale (automantenimento degli apparati amministrativi) o per le strutture scolastiche. Pertanto, il bilancio dello Stato consente di effettuare la distinzione fra la spesa generale di amministrazione e di indirizzo politico e le spese che possono essere attribuite direttamente alle strutture scolastiche. Distinzione quest'ultima di fondamentale importanza se si considera come possibile scenario di medio periodo l'attribuzione di tutte le spese per le funzioni amministrative e scolastiche alle Regioni e / o agli enti sub-regionali. Se l'operazione ora descritta è praticabile, viceversa l'analisi della spesa sostenuta dalle strutture scolastiche per i diversi gradi di istruzione a livello regionale non è ancora possibile con i dati ufficiali disponibili.

### 2.1 Costo per tipologia di servizio

Dei 40.533 milioni di euro del bilancio consuntivo del MPI dell'anno 2005, 40.412 sono spese riconducibili all'istruzione primaria e secondaria. Di questi, 39.188 milioni di euro (il 97%) sono relativi a costo del personale.

È possibile inoltre aggregare tali spese per tipologia di scuola e, più in generale, di servizio, disaggregando anche, per l'istruzione secondaria superiore, fra le diverse tipologie di istituti:

Consuntivo 2005
--------------------

Indirizzo politico	15.517.135
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	26.781.873
Affari economici	10.437.216
Scuola materna	4.362.524.591
Scuola elementare	13.003.805.642
Scuola media inferiore	9.227.172.877
Istruzione classica, scientifica, magistrale	4.598.956.906
Istruzione artistica attraverso licei ed istituti d'arte	575.367.395

Istruzione tecnica	5.006.719.276
Istruzione professionale	3.287.958.589
Istruzione attraverso istituti di alta cultura	4.460.054
Sistema universitario	6.625.706
Infrastrutture universitarie	953.263
Formazione post-universitaria	1.082.364
Educandi e convitti	73.270.540
Ricerca per la didattica	183.588.396
Programmazione e coordinamento dell'istruzione	54.638.724
Diritto allo studio, condizione studentesca	24.379.820
Istituzioni scolastiche internazionali	472.937
Supporto all'attività Istituzionale delle Amministrazioni	68.870.690
Totale	40.533.583.994

## 2.2 Costo regionalizzato

### 2.2.1 Uffici periferici MPI

#### a. Funzioni

Il DPR 319 del 2003 definisce l'organizzazione del MIUR articolata per Dipartimenti, tra cui quello per l'Istruzione, disciplinato dall'art. 6, che è diviso in 5 direzioni di livello dirigenziale generale e al quale si raccordano gli USR (disciplinati dall'art. 8).

Gli USR (uffici di livello dirigenziale generale) sono articolati in USP (ex CSA) a livello provinciale (affidati in genere a dirigenti non di livello dirigenziale).

Al DPR 319/2003 sono allegate le Tabelle che fissano gli organici del personale (divisi tra amministrazione centrale e periferica). Tali tabelle sono state riformulate (con riferimento a organici complessivi del Ministero) dal DPCM 12 ottobre 2005.

La legge n. 233 del 2006, che converte il DL n. 181 del 2006, ha disposto la divisione del MIUR in due distinti ministeri il MPI e il MUeR (e istituisce per ciascun ministero gli Uffici Strumentali e di diretta collaborazione con il Ministro). Il DPCM del 14 luglio 2006, che dispone l'attuazione della

legge n. 233/2006 e la divisione dei Ministeri, ha rinviato per quanto riguarda i relativi organici al DPCM 12 ottobre 2005.

Le competenze delle amministrazioni periferiche del MPI sono prettamente organizzative e amministrative e, nella prospettiva aperta dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, sono di competenza delle Regioni, così come affermato dalla sentenza Corte Cost. n. 13 del 2004.

Naturalmente le competenze vanno esercitate dalle Regioni nel rispetto del principio di continuità del servizio, a garanzia dei diritti dei cittadini. L'assorbimento delle funzioni amministrative ed organizzative delle amministrazioni periferiche del MPI da parte delle Regioni deve prevedere una unificazione delle strutture, al fine di evitare sovrapposizioni. In attesa di un trasferimento alle Regioni degli USR e USP si potrà procedere con accordi territoriali.

#### b. Costi di automantenimento

Gli Uffici Scolastici Regionali, essendo ordinatori primari di spesa, ricevono direttamente dal Bilancio dello Stato le risorse stanziare su diversi capitoli.

Dal bilancio dello Stato del 2005 risultano le seguenti spese a consuntivo per il funzionamento degli Uffici scolastici regionali e provinciali.

	Costo uffici UMPI periferici
Piemonte	18.979.624
Lombardia	31.877.485
Liguria	8.538.042
Veneto	15.784.347
Friuli Venezia Giulia	7.062.009
Emilia Romagna	16.549.494
Toscana	18.363.356
Umbria	5.891.931
Marche	7.713.633
Lazio	22.655.442
Abruzzo	31.668.344
Molise	4.194.037
Campania	31.135.397
Puglia	22.476.227
Basilicata	5.365.824
Calabria	19.029.915
Sicilia	31.434.788
Sardegna	11.704.421
<b>Totale</b>	<b>310.424.316</b>

#### c. Fondi per funzionamento delle strutture scolastiche gestiti dagli USR

Dall'analisi La Corte dei Conti "Indagine sulla riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riguardo alle strutture decentrate (Uffici scolastici regionali e Centri servizi

amministrativi), del 2 marzo 2007, risultano poi altri elementi di interesse, in particolare il fatto che oltre a tali costi di funzionamento degli uffici, sono assegnati agli USR i fondi da destinarsi al funzionamento delle strutture scolastiche.

In particolare sono assegnati alle scuole, tramite un passaggio alla contabilità degli USP, le risorse per i seguenti scopi:

- a) Spese per supplenza brevi.
- b) Spese per la formazione e aggiornamento del personale.
- c) Assegnazioni per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche.
- d) Spese per le funzioni amministrative, tecniche ed ausiliarie al subentro degli enti locali.
- e) Spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica.
- f) Spese per la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni diversamente abili.
- g) Compensi e indennità per il miglioramento dell'offerta formativa.

### 2.2.2 Suddivisione costo servizio scolastico per regione

Come si diceva precedentemente dal bilancio del MPI è individuabile per regione solo il costo complessivo delle strutture scolastiche, completo di costo del personale e di funzionamento:

	Costo strutture scolastiche
Piemonte	2.628.143.600
Lombardia	5.402.797.750
Liguria	886.808.998
Veneto	2.789.990.027
Friuli Venezia Giulia	757.322.454
Emilia Romagna	2.299.460.945
Toscana	2.185.285.786
Umbria	604.343.471
Marche	1.051.211.600
Lazio	3.653.094.570
Abruzzo	973.932.796
Molise	272.748.260
Campania	5.084.581.229
Puglia	3.190.089.527
Basilicata	568.774.443
Calabria	1.981.086.757
Sicilia	4.343.843.094
Sardegna	1.331.373.101
Totale	40.004.888.408

Il costo regionale suddiviso per le diverse tipologie di scuole è quindi calcolabile in diversi modi.

In particolare due modalità di calcolo possibili sono:

- costo dell'istruzione per regione ripartito in base al numero degli allievi iscritti nelle diverse

tipologie di scuole sul totale iscritti all'istruzione

- rapporto tra costo nazionale delle diverse tipologie di scuole rapportato al peso % delle diverse regioni sul totale bilancio del MPI.

Ma il modo migliore per calcolare il costo per regione dei diversi servizi è però quello del costo standard per allievo, anche in considerazione della sua centralità nelle prospettive di attuazione del federalismo fiscale.

### 2.3. Costo Standard

Il costo standard per allievo identifica si può calcolare in diversi modi.

- a) Costo standard allievo unico per i diversi ordini e gradi Modalità di calcolo: totale spese per servizio territoriale dell'istruzione di MPI, diviso per tutti gli allievi di ogni ordine e grado:

Totale spese MPI per istruzione	€ 40.411.977.079
Numero allievi totale	7.717.907

Costo standard € 5.236

- b) Costo standard allievo diversificato per i diversi ordini e gradi Modalità di calcolo: spese per l'istruzione di MPI diviso rispettivamente per gli allievi di ogni ordine e grado:

Ordine e grado	Spese MPI	Allievi	Costo standard
Infanzia	€ 4.362.524.591	971.064	€ 4.493
Elementari	€ 13.003.805.642	2.536.806	€ 5.126
Media	€ 9.227.172.877	1.663.770	€ 5.546
Liceo e magistrale	€ 4.598.956.906	1.014.956	€ 4.531
Licei e istituti d'arte	€ 575.367.395	98.739	€ 5.827
Istruzione tecnica	€ 5.006.719.276	892.008	€ 5.613
Istruzione professionale	€ 3.287.958.589	540.564	€ 6.082

## ALLEGATO 2

### I - LA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI ISTRUZIONE TRA ISTITUZIONI SCOLASTICHE, ENTI LOCALI, REGIONI E STATO PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL TITOLO V

#### 1. Competenze già attribuite alle scuole autonome dal d. P.R. 8 marzo 1999, n. 275

##### a) Didattiche

- a) Elaborazione del POF (piano dell'offerta formativa), comprensivo di opzioni didattiche, organizzative, di ricerca, sperimentazione e sviluppo. È il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplica la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia.
- b) Possibilità di promuovere o aderire ad accordi per raggiungere fini istituzionali
- c) Possibilità di individuazione di una quota dei curricoli
- d) Possibilità di arricchire e ampliare l'offerta formativa
- e) Possibilità di proporre progetti di innovazione nazionale

##### b) Amministrative

- a) Carriera scolastica e rapporti con gli alunni (iscrizioni, frequenze, certificazioni, documentazione, valutazione, riconoscimento studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi, valutazione dei crediti e debiti formativi, partecipazione a progetti territoriali e internazionali, realizzazione di scambi educativi internazionali, regolamento di disciplina degli alunni)
- b) amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse e definizione e stipula dei contratti di prestazione d'opera in conformità a quanto stabilito dal regolamento di contabilità di cui all'articolo 21, commi 1 e 14, della legge 15 marzo 1997, n. 59, che può contenere deroghe alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato (v. d.m. 1 febbraio 2001, n. 44).
- c) riorganizzazione dei servizi amministrativi e contabili tenendo conto del nuovo assetto istituzionale delle scuole e della complessità dei compiti ad esse affidati, per garantire all'utenza un efficace servizio. Previsione di modalità organizzative particolari per le scuole articolate in più sedi.
- d) iniziative autonome di specifica formazione e aggiornamento culturale e professionale del relativo personale per corrispondere alle esigenze derivanti dal regolamento dell'autonomia.
- e) potere di proposta o intesa con gli enti locali ai fini della realizzazione del giusto dimensionamento (art. 4 d. P.R. 18 giugno 1998, n. 233) e della loro articolazione territoriale.
- f) possibilità di promuovere o aderire ad accordi per raggiungere fini istituzionali
- g) gestione dello stato giuridico ed economico del personale della scuola non riservato da apposite disposizioni all'amministrazione centrale o periferica dello Stato.

#### 2. Funzioni amministrative attribuite agli enti locali dal d.p.R. 112/1998

##### 139. Trasferimenti alle province ed ai comuni.

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
  - b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
  - c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
  - d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;
  - e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;
  - f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
  - g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.
2. I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:
- a) educazione degli adulti;
  - b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;
  - c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
  - d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
  - e) interventi perequativi;
  - f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.
3. La risoluzione dei conflitti di competenze è conferita alle province, ad eccezione dei conflitti tra istituzioni della scuola materna e primaria, la cui risoluzione è conferita ai comuni

### 3. Funzioni amministrative delegate alle Regioni dal d.P.R. 112/1998

138. a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- b) 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);
- c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- d) la determinazione del calendario scolastico;
- e) i contributi alle scuole non statali;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

### 4. Funzioni residue statali in base al d.P.R. 112/1998

- a) criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica
- b) valutazione del sistema scolastico
- c) determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato
- d) determinazione e assegnazione del personale alle istituzioni scolastiche

5. Funzioni statali in base al d.lgs. 300/1999 (art. 75, c. 3):

- a) attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome
- b) rapporti con amministrazioni regionali, enti locali, università e agenzie formative
- c) reclutamento e mobilità del personale (ferma restando la dimensione provinciale dei ruoli del personale docente e ATA)
- d) assegnazione di risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche.

L'articolo 75 prevede anche un organo collegiale a livello regionale, presso l'USR, che non è mai stato realizzato.

## II - I LEP DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE (DLGS. N. 226/05)

- Livelli essenziali dell'offerta formativa (art. 16), che concernono:

*“a) il soddisfacimento della domanda di frequenza;*

*b) l'adozione di interventi di orientamento e tutorato, anche per favorire la continuità del processo di apprendimento nei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, nell'università o nell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti dello studente;*

*c) l'adozione di misure che favoriscano la continuità formativa anche attraverso la permanenza dei docenti di cui all'articolo 19 nella stessa sede per l'intera durata del percorso, ovvero per la durata di almeno un periodo didattico qualora il percorso stesso sia articolato in periodi;*

*d) la realizzazione di tirocini formativi ed esperienze in alternanza, in relazione alle figure professionali caratterizzanti i percorsi formativi”.*

Si precisa – e questo sembra proprio un “principio” – che “*ai fini del soddisfacimento della domanda di frequenza di cui al comma 1 lettera a), e' considerata anche l'offerta formativa finalizzata al conseguimento di qualifiche professionali attraverso i percorsi in apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*”.

- Livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi (art. 17), che concernono la garanzia di *un orario* complessivo obbligatorio dei percorsi formativi di almeno 990 ore annue, nonché l'articolazione dei percorsi formativi nelle seguenti tipologie:

*a) percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, che costituisce titolo per l'accesso al quarto anno del sistema dell'istruzione e formazione professionale;*

*b) percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di diploma professionale.*

A tal fine “*le Regioni assicurano l'adozione di misure che consentano l'avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione*”.

- Livelli essenziali dei percorsi (art. 18), che consistono in:

a) “personalizzazione, per fornire allo studente, attraverso l'esperienza reale e la riflessione sull'operare responsabile e produttivo, gli strumenti culturali e le competenze professionali per l'inserimento attivo nella società, nel mondo del lavoro e nelle professioni”;

b) “l'acquisizione [...] di competenze linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, storico sociali ed economiche, destinando a tale fine quote dell'orario complessivo obbligatorio idonee al raggiungimento degli obiettivi indicati nel profilo educativo, culturale e professionale dello studente, nonché di competenze professionali mirate in relazione al livello del titolo cui si riferiscono” (gli standard minimi formativi relativi a tali competenze sono definiti con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni ai fini della spendibilità nazionale ed europea dei titoli e qualifiche professionali conseguiti all'esito dei percorsi);

c) “l'insegnamento della religione cattolica come previsto dall'Accordo che apporta modifiche al Concordato lateranense e al relativo protocollo addizionale [...] e dalle conseguenti intese, e delle attività fisiche e motorie”;

d) “il riferimento a figure di differente livello, relative ad aree professionali definite, sentite le parti sociali, mediante accordi in sede di Conferenza unificata [...] recepiti con decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Tali figure possono essere articolate in specifici profili professionali sulla base dei fabbisogni del territorio”.

- Livelli essenziali dei requisiti dei docenti (art. 19), per cui le Regioni assicurano “che le attività educative e formative siano affidate a personale docente in possesso di abilitazione all'insegnamento e ad esperti in possesso di documentata esperienza maturata per almeno cinque anni nel settore professionale di riferimento”.
- Livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze (art. 20), in virtù dei quali le Regioni assicurano:

a) “che gli apprendimenti e il comportamento degli studenti siano oggetto di valutazione collegiale e di certificazione, periodica e annuale, da parte dei docenti e degli esperti [...]”;

b) “che a tutti gli studenti iscritti ai percorsi sia rilasciata certificazione periodica e annuale delle competenze, che documenti il livello di raggiungimento degli obiettivi formativi”;

c) “che, previo superamento di appositi esami, lo studente consegua la qualifica di operatore professionale con riferimento alla relativa figura professionale, a conclusione dei percorsi di durata triennale, ovvero il diploma professionale di tecnico, a conclusione dei percorsi di durata almeno quadriennale”;

d) “che, ai fini della continuità dei percorsi, [...] il titolo conclusivo dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) assuma la denominazione di «diploma professionale di tecnico superiore»”;

e) “che nelle commissioni per gli esami di cui alla lettera c) sia assicurata la presenza dei docenti e degli esperti di cui all'articolo 19”;

f) “che le competenze certificate siano registrate sul «libretto formativo del cittadino» di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”.

- Livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi (art. 21), che comportano – previo accordo in sede di conferenza unificata:
  - a) *“la previsione di organi di governo”*;
  - b) *“l’adeguatezza delle capacità gestionali e della situazione economica”*;
  - c) *“il rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente dalle medesime istituzioni”*;
  - d) *“la completezza dell’offerta formativa comprendente entrambe le tipologie di cui all’articolo 17, comma 1, lettere a) e b) [cioè triennale o quadriennale]”*;
  - e) *“lo svolgimento del corso annuale integrativo di cui all’articolo 15, comma 6 [cioè il corso integrativo che permette di accedere all’esame di stato per coloro che provengono dai corsi quadriennali di istruzione e formazione professionale]”*;
  - f) *“l’adeguatezza dei locali, in relazione sia allo svolgimento delle attività didattiche e formative, sia al rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, di prevenzione incendi e di infortunistica”*;
  - g) *“l’adeguatezza didattica, con particolare riferimento alla disponibilità di laboratori, con relativa strumentazione per gli indirizzi formativi nei quali la sede formativa intende operare”*;
  - h) *l’adeguatezza tecnologica, con particolare riferimento alla tipologia delle attrezzature e strumenti rispondenti all’evoluzione tecnologica;*
  - i) *la disponibilità di attrezzature e strumenti ad uso sia collettivo che individuale;*
  - l) *la capacità di progettazione e realizzazione di stage, tirocini ed esperienze formative, coerenti con gli indirizzi formativi attivati.*