

Università degli Studi della Calabria
Dipartimento di Scienze dell'Educazione

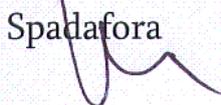
Dottorato di Ricerca "Modelli di Formazione.
Analisi teorica e comparazione" XX° ciclo
Settore disciplinare M-Ped/01 Pedagogia Generale e
Sociale

TESI DI DOTTORATO

LA SCUOLA DELL'AUTONOMIA.
SUSSIDIARIETA' ED INNOVAZIONE

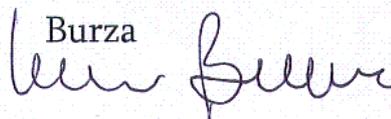
SUPERVISORE

Prof. Giuseppe
Spadafora



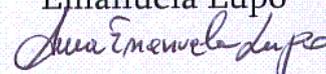
COORDINATORE

Prof.ssa Viviana
Burza



DOTTORANDA

Dr.ssa Anna
Emanuela Lupo



Anno Accademico 2006 -2007

INDICE

Iter storico

1.1	Dal centralismo all'autonomia	4
1.2	La legge Casati.....	9
1.3	I programmi del Ministro Coppino (1867).....	10
1.4	I programmi di Aristide Gabelli (1888)	11
1.5	I programmi del Ministro Baccelli (1894-95)	11
1.6	La Riforma Gentile	12
1.7	La scuola in camicia nera	17
1.8	Il Progetto di Bottai	20
1.9	I programmi del 1945	21
1.10	La Costituzione	24
1.11	Nasce un Movimento di maestri (1950)	25
1.12	Don Milani	26
1.13	La nuova scuola di base	28
1.14	L'autonomia scolastica	31
	<i>Bibliografia di Note</i>	36

Il processo di devoluzione

2.1	Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione: sussidiarietà istituzionale e sussidiarietà sociale.....	42
2.2	L'interpretazione della parola "favoriscono": "debbono" oppure "possono" favorire?.....	60
2.3.1	<i>La fine del parallelismo</i>	63
2.4	Rapporto tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale....	65
	<i>Bibliografia di Note</i>	68

Il nuovo Titolo V della Costituzione

3.1	Il riparto delle competenze legislative, all'indomani della riforma del Titolo V, con particolare riguardo all'art. 117, comma 2 lett.n)	72
3.2	Gli oggetti devoluti, in materia d'istruzione	88
3.2.1	L'organizzazione scolastica e gli istituti scolastici.....	89
3.2.2	La clausola di salvaguardia dell'autonomia scolastica.....	94
3.2.3	La definizione della parte dei programmi scolastici di specifico interesse delle Regioni	97
	<i>Bibliografia di Note</i>	99

Sussidiarietà ed innovazione

4.1	L'autonomia della scuola come fattore sociale	102
-----	---	-----

<i>Conclusioni</i>	119
<i>Bibliografia di Note IV° capitolo</i>	121
<i>Appendice storico-normativa</i>	124
<i>Riviste consultate</i>	134

CAPITOLO I°

Iter storico

1.1. *Dal centralismo all'autonomia*

La vicenda storica della scuola italiana è attualmente letta da alcuni, e forse anche da molti, nella prospettiva dell'ansiosa attesa di una sorta di "renovatio messianica", dalla quale discende una certa presbiopia progettuale sfortunatamente congiunta ad una notevole miopia operativa.

Accade, insomma che, da parte di chi vive in questa tensione psicologica, che finisce con l'essere anche sospensione razionale, non si riesca a realizzare il necessario collegamento con l'indispensabile ed insopprimibile realtà della quotidianità scolastica¹.

Parliamo di presbiopia progettuale perché molte delle tante attività di progettazione che fioriscono nella trama culturale del sistema scolastico, soffrono di una sorta d'effetto proiezione, per cui si finisce con l'immaginarne la piena realizzazione soltanto in tempi lunghi o in qualche caso lunghissimi.

Si pensi, a questo proposito, alle argomentazioni di coloro che sostenevano che soltanto dopo il riordino del sistema scolastico

¹ G. Genovesi, *Le Riforme scolastiche del ventennio*, in "Ricerche pedagogiche" 1978, n. 46;

secondario si sarebbe potuto dar luogo alla riforma, pur invocata disperatamente, degli esami di Stato finali e conclusivi del corso di studi secondari superiori.

Tali argomentazioni portavano, in pratica, ad ipotizzare che quella invocata riforma degli esami fosse operativa almeno dieci anni dopo che ad essa si fosse in qualche modo arrivati sul piano legislativo, poiché questi risultavano, a conti fatti, i tempi tecnici occorrenti per la messa a regime di una ipotesi di riordino totale del sistema scolastico che culminasse e sfociasse nel rinnovo anche delle procedure di verifica conclusiva dei risultati raggiunti dal sistema stesso.

Sulla riforma degli esami di Stato torneremo, comunque, più avanti, per riflettere sulla portata che essi possono avere in termini di incidenza sul rinnovamento dello stesso sistema scolastico.

Ma parliamo anche di miopia operativa, perché proprio nella fase spicciola, banale, quotidiana dell'operare scolastico accade spesso che si verificano sfasature e ci si aggrovigli in difficoltà che una visione appena più lungimirante e aperta della situazione avrebbe potuto evitare.

Proprio in relazione a questa situazione complessiva di non limpida lettura e visione della problematica complessiva del rinnovamento, vuoi in riferimento ad obiettivi a breve o brevissimo termine, vuoi pensando e proponendo risultati a più lunga scadenza, può essere particolarmente utile una riflessione che, magari ancorandosi a qualche realtà storica di riferimento, possa proporsi come ipotesi di sistema², per fare chiarezza su quello che oggi esiste, in tema di rinnovamento della scuola italiana, e su quello che domani, dall'esistente di oggi potrebbe, con buona probabilità progettuale, derivare.

Il novecento ci lascia certamente anche una serie di eredità in ambito, o forse sarebbe meglio dire dal punto di vista, educativo dal

² G. Bonetta, *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Giunti, Firenze 1998;

punto di vista delle idee sull'educazione e da quello della realtà educative. Come tutte le eredità che si rispettino essa comprende crediti, le cose fatte e/o pensate, e debiti, le cose da fare e, si spera, anche da pensare.

Dal punto di vista delle idee è stato il secolo durante il quale la scoperta del fanciullo si è tradotta da intuizione (quale era stata a partire da Rousseau) in idee specifiche sullo sviluppo psico-fisico e in sensibilità corrente. Il movimento delle scuole nuove, basato sui principi dell'attivismo, si sviluppa principalmente in Belgio, Svizzera ed Inghilterra. Le sue basi teoriche sono basate sull'idea (ispirata dal pensiero del Rousseau) di una pedagogia centrata sul discente e basata su studi di carattere medico e psicologico sullo sviluppo psico-fisico del fanciullo.

Si tratta di esperienze nate in contesti privati e volontari di elite, importanti sul piano scientifico e teorico ma con ricadute relativamente ridotte sulla realtà di una scuola di massa che ben difficilmente può avere quelle caratteristiche di laboratorio scientifico in cui tali teorie si sono sviluppate.

Tali elaborazioni sono state particolarmente sviluppate dalla tradizione accademica di Ginevra sviluppatasi a partire da Edouard Claparède (1873-1940) fino a Jean Piaget (1896-1980) che ha anche una importante proiezione istituzionale nel Bureau International de l'Education che è diventato una istituzione nell'ambito dell'UNESCO. Nello stesso ambito ma con una maggiore rapporto con esperienze locali di curricula scolastici è il movimento educativo americano che trova le sue fondazioni sul piano teorico con la tradizione iniziata da John Dewey (1859-1952) con la concezione della educazione “come strumento di socializzazione” e la teorizzazione sulla sua funzionalità ad una società democratica e la relativa svalutazione del carattere accademico e libresco

della scuola. Tale orientamento appare anche come una razionalizzazione alta delle caratteristiche della high school americana che è relativamente informale perché non deve produrre credenziali accademiche aventi un valore legale rigido. L'insistenza sulla necessità di motivare lo studente è ovviamente uno strumento ed un'esigenza sempre riaffermata e mai pienamente raggiunta.

Il pensiero della seconda metà del secolo è segnato sul versante filosofico dall'influsso della cultura "postmoderna" (e quindi dalla fine delle certezze sul soggetto educatore ed educando) e dalla tentazione tecnocratica di ridurre l'educazione a funzione di un sistema le cui finalità siano decise in ultima analisi dal mercato.

Si è parlato del Novecento come del "Secolo della scuola"³. La definizione è efficace se si ricorda che appunto solo nel 900 la scuola è divenuta, di fatto e di diritto, una realtà di tutti e per tutti dapprima a livello primario e poi anche a livello secondario, almeno nei paesi economicamente sviluppati.

L'alfabetizzazione è un processo in via di completamento in alcune aree del terzo mondo, anche se le relative certezze che si hanno per aree politicamente stabili e realmente "in via di sviluppo" come l'India sono solo speranze per aree politicamente molto instabili e solo sulla carta "in via di sviluppo" come alcune zone dell'Africa. I sistemi scolastici hanno comunque tutti problemi di adattamento alle mutate situazioni e ormai è diffusa la consapevolezza che non esiste una riforma "definitiva" o una soluzione ottimale, pur in presenza di problemi analoghi.

I problemi reali sono ovviamente particolari anche se la loro risoluzione non può essere mai ridotta ad un fatto tecnico ma è sempre

³ A.Gaudio, *L'eredità educativa del Novecento*, nel sito <http://www.edscuola.com> (Educazione&scuola);

una questione profondamente politica che è legata anche a scelte di allocazione di risorse materiali ed umane.

L'istruzione primaria è compiutamente diventata da "scuola per il popolo" a primo livello di una "scuola per tutti", mentre il concetto di alfabetizzazione si è esteso anche per la crescente delega alla scuola di "competenze" che precedentemente venivano acquisite nella famiglia e/o nel gruppo dei pari.

L'istruzione secondaria deve diventare, non solo essere dal punto di vista quantitativo, una scuola per tutti come lo è da molto tempo l'istruzione primaria. Molto più aperta ed opinabile è la questione di dove collocare la soglia di differenziazione dei diversi percorsi culturali e/o professionali. E' ormai senso comune che buona parte del curriculum debba essere comune ma è aperta la questione di quale comprensività, cioè della scelta, inevitabilmente politica, dei contenuti minimi del curriculum di cultura generale.

La dimensione della professionalizzazione si situa nel nesso tra istruzione secondaria e istruzione terziaria. Il caso tedesco, con la presenza di un forte legame tra canale professionale della scuola e apprendistato "sul campo" è un modello che probabilmente potrebbe essere tenuto presente, anche se probabilmente a livello terziario.

L'istruzione terziaria, che non vuol dire solo e necessariamente università, si dibatte nei due nessi tra formazione generale e formazione professionale (per gli studenti) e tra didattica e ricerca (per i docenti).

1.2 La legge Casati

Nella seconda metà dell'Ottocento la rivoluzione industriale porta un cambiamento radicale nel mondo del lavoro e in tutta la società. Le idee illuministiche che sostengono il principio dell'istruzione di massa come bene nazionale si diffondono in Europa.

Con l'Unità d'Italia il problema viene fatto proprio dalla classe dirigente piemontese e affidato al ministro della Pubblica istruzione Gabrio Casati, con un fine ben chiaro: l'istruzione del popolo deve servire a preparare operai meno ignoranti, quindi più produttivi, perché una migliore produzione significa più benessere generale⁴.

La legge Casati (1859) creò un ordinamento efficace, il cui indirizzo strutturale è rimasto quasi immutato fino ad oggi, così come sono rimaste le premesse ideologiche e le scelte pedagogico-didattiche di fondo (compresi i modi di reclutamento e di formazione degli insegnanti). La scuola elementare progettata da Casati è statale, obbligatoria e gratuita.

Il suo fine è di dare un minimo di istruzione a popolazioni analfabete, cioè il leggere, lo scrivere e il far di conto⁵. Il metodo di insegnamento è quello "trasmissivo mnemonico": l'insegnante è depositario di conoscenze e valori indiscutibili che trasmette ai suoi allievi, i quali li devono imparare a memoria, senza la possibilità di esprimere il loro pensiero.

Ovviamente, per i figli dei borghesi che sarebbero diventati i futuri dirigenti, questa scuola non era adatta. Per essi era prevista la cosiddetta scuola paterna: la famiglia provvedeva direttamente a casa o con le lezioni private a dare ai figli una cultura adeguata ai compiti che li

⁴ G.Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1998;

⁵ G.Talamo, *La scuola dalla Legge Casati all'inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano 1960;

attendevano⁶.

Sulla carta, dunque, la scuola statale era per tutti; in realtà dovevano passare ancora 70 anni per vedere salire la frequenza alla scuola pubblica a circa il 90% degli obbligati.

1.3 I programmi del ministro Coppino (1867)

I programmi Coppino apportano solo ritocchi alla legge Casati per risolvere alcuni problemi. I principali sono l'analfabetismo (circa l'80% della popolazione) e la scarsa preparazione culturale degli insegnanti elementari⁷.

Il problema di fondo che traspare dalle Istruzioni è sempre l'unificazione del popolo italiano sul piano linguistico, e l'uso della scuola per educare i giovani al "bene", cioè alla virtù dell'obbedienza.

Le Scuole normali che preparano i maestri, hanno indicazioni chiare in questo senso: esse hanno il dovere di "educare la classe modesta ma preziosa dei maestri elementari che sono a loro volta destinati a spargere tra i figli numerosi dell'agricoltore e dell'operaio germi di cultura bastevoli a sollevarli dalla corrompitrice ignoranza di cui rimarrebbero preda". Viene confermata la funzione di educatore popolare del maestro.

⁶ G.Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Feltrinelli, Milano 1968;

⁷ G.Bonetta, G.Fioravanti, *L'istruzione classica 1860-1910* Roma;

1.4 I programmi di Aristide Gabelli (1888)

Il ministro Gabelli, politico moderato e pedagogista originale, credeva che una coscienza nazionale e moderna si potesse formare partendo da una corretta educazione scientifica.

In polemica con l'educazione formale, che metteva il bambino in una situazione di passività, sottolinea che fine della "Istruzione educativa" è far acquisire al ragazzo la capacità di ragionare, per mezzo della quale riuscirà a capire e a conoscere la realtà in cui vive. Nei suoi programmi, ispirati al positivismo, troviamo alcuni elementi di quella corrente di pensiero e cioè: osservare i fatti concreti, adeguare l'insegnamento al livello psicologico del bambino, mirare alla formazione di abitudini mentali e operative.. Vi troviamo, per esempio, accanto all'osservazione della natura, lo studio della geografia attraverso l'esame delle carte, lo studio pratico della matematica in modo che il giovane impari a tenere una semplice amministrazione, il collegamento fra studio del corpo umano e nozioni di igiene.

1.5 I programmi del ministro Baccelli (1894-95)

La fine del secolo è piena di eventi sociali e politici. La crisi dello sviluppo industriale, la disoccupazione, le sommosse popolari, l'inizio della politica coloniale fecero peggiorare la situazione interna. Il criterio di pensare con la propria testa che Gabelli aveva introdotto nella scuola fu criticato perchè si riteneva che potesse spingere i giovani, di fronte ai problemi del loro tempo, ad assumere atteggiamenti pericolosi.

Il ministro Guido Baccelli sostituì i programmi del 1888 con nuovi programmi che riducevano l'insegnamento al solo "leggere, scrivere e far di conto, e diventare un galantuomo operoso".

1.6 La riforma Gentile.

Il nome di Giovanni Gentile si è legato nella Storia a quello di Mussolini e al fascismo, e questo legame decretò la stessa fine cruenta del filosofo, ucciso a colpi di pistola dal gappista Bruno Fanciullacci. Eppure il riformatore della scuola italiana non arrivò al Ministero per meriti fascisti. Quando Mussolini ottenne l'incarico di governo dal re volle subito dimostrare che il fascismo non era avido di "posti" ed era disponibile ad accettare la collaborazione di tutti gli uomini di valore.

Di Gentile, Mussolini non conosceva nemmeno il nome. Glielo propose per la pubblica istruzione il sindacalista Lanzillo, e il futuro dittatore dovette restare piuttosto stupito quando, all'offerta dell'incarico ministeriale, Gentile rispose ponendo due condizioni: che fossero ristabilite le pubbliche libertà e introdotto l'esame di Stato nelle scuole secondarie. Mussolini promise, e Gentile accettò.

Il filosofo ebbe l'incarico di preparare la riforma fascista della scuola⁸. Mussolini aveva bisogno di rafforzare le sue posizioni e vide nella Chiesa un necessario alleato⁹.

La riforma Gentile usa infatti la religione come strumento politico in questa direzione, in modo da orientare i giovani alla accettazione passiva delle autorità, religiosa e civile, che si dividono il potere.

⁸ M. Ostenc, *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Roma-Bari 1980;

⁹ A.Gaudio, *Scuola, Chiesa e Fascismo*, Brescia, "La scuola", 1995;

Nei nuovi programmi scompare la funzione di una metodologia didattica che parte dall'osservazione della realtà per formare la capacità di ragionare.

Vi troviamo invece la concezione idealistica del maestro portatore di cultura, da trasmettere agli allievi. E la prescrizione che " a fondamento e coronamento dell'istruzione elementare in ogni suo grado è posto l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta nella tradizione cattolica".

In sintesi la riforma di Giovanni Gentile aveva realizzato una scuola a diversi livelli.

La scuola di serie A (ginnasi, licei, università) destinata a formare la classe dirigente, frequentata dai figli dei borghesi, dei liberi professionisti, dei ricchi. In questa scuola il lavoro manuale non era previsto purché chi comanda non lavora.

La scuola di serie B (Istituti tecnici, professionali e commerciali) destinata a chi svolgeva un lavoro subordinato.

La scuola di serie C (elementari fino alla quinta, e professionali) per i figli dei contadini e degli operai che sarebbero andati nei campi e nelle fabbriche.

Il fascismo, in questa scuola, organizzò i giovani in senso militaresco (dai figli della lupa, ai balilla, agli avanguardisti, ai giovani italiani) con vere e proprie divise, armi, campeggi e colonie organizzate come caserme. Tutto era finalizzato alla formazione di un cittadino obbediente, disciplinato, in un certo senso proprietà dello Stato che poteva disporre di lui in pace e in guerra.

Anche i libri di testo di quel tempo, unici e uguali per tutti i bambini italiani inculcavano l'ideologia del fascismo fondata sulle idee di conquista, di grandezza, di avventura facendo leva sulla violenza e sul mito della superiorità della razza.

Il nuovo governo Mussolini doveva dimostrare al paese che non solo era tornato l'ordine, per il quale sarebbe stato sufficiente un governo militare, ma che si poneva anche mano ai grandi problemi del paese. E il filosofo fiorentino, assertore della "moralità della storia", doveva dare una nuova e coerente forma alla scuola italiana. La riforma di Giovanni Gentile, varata nel 1923, non creò una scuola fascista: creò una scuola gentiliana, nella quale l'istruzione classica era considerata il punto centrale e la sintesi della preparazione culturale del giovane¹⁰. La scuola elementare, obbligatoria e gratuita, era suddivisa in due corsi: inferiore (fino alla 3° classe) e superiore (4° e 5° classe). Per l'ammissione al corso superiore bisognava superare un apposito esame di Stato. Dopo la scuola elementare, che si concludeva con l'esame per conseguire il "certificato di compimento", lo studente che desiderava proseguire la carriera scolastica fino ai più alti gradi doveva sostenere un altro esame: quello di ammissione al Ginnasio.

Anche il Ginnasio era suddiviso in due corsi, e il passaggio dal corso inferiore a quello superiore comportava un esame, che si sosteneva alla fine della terza Ginnasio. Alla fine del quinto anno di Ginnasio lo studente doveva ancora sostenere degli esami, quelli conclusivi della scuola ginnasiale, e che avevano il nome di "esami di ammissione al liceo".

Il superamento di questi esami permetteva l'iscrizione al Liceo Classico, triennale. Infine, il conseguimento del diploma di maturità classica permetteva l'accesso a tutte le facoltà universitarie. Il giovane che arrivava all'Università aveva quindi superato un numero di sbarramenti non indifferente: sei esami nei primi tredici anni di studi. Le materie di insegnamento del ginnasio erano italiano, latino, greco, storia,

¹⁰G. Spadafora, *Giovanni Gentile, La Pedagogia, la Scuola*, Armando, Roma 1997;

geografia, matematica, lingua straniera (dalla 2° alla 5° ginnasio), religione ed educazione fisica.

Il Liceo Scientifico, di durata quadriennale e al quale si accedeva con gli stessi titoli di ammissione per il Liceo Classico, prevedeva un approfondimento degli studi scientifici e il proseguimento dello studio della lingua straniera, oltre all'insegnamento del disegno. La mancanza dell'insegnamento del greco e il numero minore di ore dedicate alle altre materie letterarie limitavano, per i maturati al Liceo Scientifico, l'accesso agli studi universitari, escludendo la possibilità di iscrizione alle facoltà di lettere, filosofia e giurisprudenza.

Lo schema gentiliano della scuola poneva quindi già dalla quinta elementare una scelta per il futuro del giovane perché l'istruzione classica restava la scuola per eccellenza, aprendo la strada ad ogni possibilità di studi universitari, mentre le alternative al ginnasio andavano dalla scuola secondaria di avviamento professionale (il più basso gradino, che serviva in sostanza ad avviare i giovani al lavoro dopo il 14° anno d'età), all'istituto tecnico e all'istituto magistrale, che erano pure scuole di avviamento al lavoro, ma prevedevano anche un accesso limitato agli studi universitari (la facoltà di agraria o di economia per il primo, la facoltà di magistero per il secondo). Il liceo artistico infine dava la possibilità di proseguire gli studi solo all'Accademia di belle arti o alla facoltà di architettura.

La rigidità del sistema si esprimeva anche attraverso le differenti spese che doveva affrontare la famiglia per l'istruzione dei figli¹¹.

Qui di seguito forniamo i costi, riferiti al 1935, di un corso di studi completo (ossia fino al conseguimento del diploma finale) nei diversi settori dell'istruzione secondaria:

- ginnasio e liceo classico: Lit. 3.700

¹¹ H.A. Cavallera, *La riforma della scuola in Italia*, "Le lettere", Firenze 1989 ;

- ginnasio e liceo scientifico: Lit. 4.120
- scuola di avviamento al lavoro: Lit. 50
- istituto magistrale: da Lit. 1.610 a Lit. 2.400

Diplomarsi geometri o ragionieri costava Lit. 2.136, mentre chi terminava gli studi al grado inferiore degli istituti tecnici pagava in tutto Lit. 1.038.

La scelta era quindi determinata anche dalle possibilità economiche e il forte divario tra i costi per il conseguimento della maturità, classica o scientifica, e quelli degli altri indirizzi di studio, oltre ai numerosi sbarramenti di esami che vedevamo sopra, portavano ad un sistema che premiava selettivamente i migliori, ma comunque determinava anche una selezione a priori basata sul reddito. Non è strano quindi che, nei primi anni trenta, la popolazione universitaria in Italia fosse decisamente esigua. Precisamente nel 1932 gli studenti universitari erano in totale 51.797, quanti ne conta oggi un ateneo di medie dimensioni (su una popolazione residente di circa 40 milioni, inferiore quindi solo del 25% all'attuale popolazione).

Lo studio restava comunque, sia concettualmente che praticamente, un fatto di élite ma era comunque uno studio libero in una scuola libera.

Il carattere totalitario del fascismo si manifesterà appieno solo dopo il delitto Matteotti, quando Mussolini seppe cavalcare l'occasione di un delitto perpetrato da fascisti per iniziare la conquista fascista dello Stato. E' solo da questo momento (siamo alla fine del 1925) che lo Stato, divenendo Stato fascista a tutti gli effetti, si "accorgerà" della scuola, iniziando una penetrazione fin dalla scuola elementare, per alimentare quella macchina del consenso che, come ci insegna la storia, funziona sempre meglio quanto più diviene potente chi impone il consenso. Lasciando inalterato lo schema di Giovanni Gentile inizierà così la

creazione di una normativa coerente col concetto di Stato "totalitario", ossia di Stato che pretende di entrare in tutti i settori della vita, pubblica e privata, creando sempre di più un'uniformità di comportamenti tra i cittadini¹².

Nel controllo generale della vita nazionale il partito fascista ha scelto cinque creature privilegiate. la scuola, gli impiegati pubblici, le ferrovie, le poste e telegrafi e le aziende di Stato. Il R.D. 1°/7/1926 n. 1130 crea le associazioni nazionali per i settori sopra indicati. Compito di queste associazioni è esattamente quello di "partecipare alla costruzione dello Stato Fascista".

1.7 La scuola in camicia nera

L'associazione fascista della scuola raccoglie gli insegnanti da elementari ad universitari: è vero che l'iscrizione all'associazione non è obbligatoria, così come non lo è l'iscrizione al partito. D'altra parte, in un clima di consenso sempre più ampio al regime, divengono naturali le disposizioni ministeriali, per gli insegnanti come per gli altri impiegati dello Stato, con le quali ad esempio si prescrive che per determinati avanzamenti di carriera l'iscrizione al partito o all'associazione costituiscono titolo di merito.

Un'altra importante tappa fu l'imposizione del "libro unico" per l'insegnamento elementare; approvato dal governo il 1° novembre del 1928, a partire dall'anno scolastico 1930-31 diviene obbligatorio anche nelle scuole private. Inutile dire che lo scopo del libro unico è l'indottrinamento fin dalla più tenera età del fanciullo, che si trova a

¹²J.Charnitzsky, *Fascismo e scuola. La politica del regime fascista (1922-1943)*, "La Nuova Italia", Firenze 1996;

frequentare una scuola in cui la competenza del Ministero dell'Educazione Nazionale (così si denomina il vecchio ministero della Pubblica Istruzione) si intreccia con quello dell'Opera Nazionale Balilla, l'ente preposto all'educazione fascista della gioventù. Il libro di lettura per la terza elementare, "Patria", scritto da Adele e Maria Zanetti, dà ad esempio questa spiegazione della guerra d'Africa: "In Africa c'era un vasto impero, con una popolazione ancora barbara, dominata da un imperatore incapace e cattivo: l'Abissinia. E gli Abissini ci molestavano: danneggiavano, invadevano le nostre colonie e i nostri possedimenti. Questo era troppo. Fu così che il Duce decise la guerra... l'Italia è tutta con Mussolini... ferro, carta, oro, tutto dona alla Patria. La Regina, esempio a tutte le spose, offre prima il suo anello nuziale". Gli scolari erano sottoposti a questo martellamento: potremmo fare mille altre citazioni. Ricordiamo ad esempio come Vincenzo Meletti nel suo "Libro fascista del Balilla", adottato nel 1934 in tutte le scuole elementari, spiega chi è Mussolini¹³.

Il fascismo, come dicevamo, non opera una riforma radicale della scuola gentiliana, sostanzialmente classicista e liberale come impostazione culturale. Piuttosto, si insinua in questa scuola, della quale non si può disconoscere la coerenza del disegno generale e la validità didattica, e si sovrappone, facendo del fascismo, di fatto, una materia obbligatoria di studio.

Nel 1935 viene introdotta una nuova materia, obbligatoria in tutte le scuole secondarie, inferiori e superiori: la "cultura militare". Trenta ore di insegnamento all'anno, impartite da ufficiali della Milizia Volontaria

¹³ *CHIAMAMI DUCE, SARO' IL TUO PAPA'*: "Mussolini, che tutti chiamano Duce e che tu puoi chiamare babbo, è un figlio del popolo, venuto dalla miseria. E' l'uomo più grande e più buono del mondo. Egli in un decennio ha fatto diventare l'Italia la prima nazione del mondo. Con la Marcia su Roma il governo fu tolto agli uomini paurosi e fu inaugurato il Regime Fascista che durerà più di un secolo";

Sicurezza Nazionale, dovrebbero servire a forgiare nei giovani lo spirito guerriero. La materia costituisce un vero sbarramento che, se non superato, impedisce il conseguimento sia della maturità che della laurea. Peraltro si tratta sempre di un insegnamento e di uno sbarramento "all'italiana" e i giovani bocciati in "cultura militare" si conteranno ogni anno sulle dita di una mano.

Per la ginnastica il regime aveva già provveduto nel 1928, istituendo la Scuola Superiore di Educazione Fisica, che nel '31 prenderà la denominazione di "Accademia Fascista di educazione fisica". I professori di ginnastica dovranno avere una preparazione non solo atletica, ma anche politica. Insegneranno nelle scuole di Stato, ma la loro accademia sarà gestita dall'Opera Nazionale Balilla, nel quadro di quell'intreccio continuo di competenze di cui già accennavamo sopra. Siamo in Italia, non scordiamocelo: tutta questa fascistizzazione della scuola è accettata tranquillamente, ma si avverte comunque che da parte del corpo docente non c'è poi una chiara coscienza dei compiti della scuola e dell'insegnante. Il 12 febbraio del '39 il Ministro per l'Educazione Nazionale invia una circolare ai provveditori e via via giù fino ai direttori didattici.

1.8 IL PROGETTO DI BOTTAI

L'importanza del documento è tale che viene ripreso anche dal "foglio di disposizioni" (che è la comunicazione periodica di ordini dal Partito agli organi periferici dello stesso) n. 1267 del 18 febbraio. La circolare recita: "Il Fascismo intende la scuola in senso totalitario, non come semplice distributrice di sapere, ma come strumento politico di educazione, che concorre anche alla preparazione dei fanciulli e dei giovani ai complessi compiti politici e militari del Fascismo. Nei quadri della GIL (Gioventù Italiana del Littorio, la nuova denominazione della già "Opera Nazionale Balilla" - ndr) l'insegnante realizza e completa il frutto della sua opera. Scuola e GIL devono essere organismi in perpetua collaborazione, che mirano a formare il corpo e l'anima delle nuove generazioni del Fascismo."

Ma tutto questo non bastava ancora; se ne rendeva conto il Ministro Bottai, che nel 1941 mise a punto la "Carta della Scuola"¹⁴, un progetto di riforma radicale di tutta l'organizzazione scolastica, per renderla finalmente funzionale al Regime e parte integrante dello stesso.

La carta di Bottai non ebbe seguito: il regime si era suicidato l'anno prima, con l'entrata in guerra a fianco della Germania. Il successivo precipitare degli eventi avrebbe reso vani questi progetti.

La caduta del fascismo e il successivo ristabilirsi della democrazia in Italia non hanno però portato particolari giovamenti alla scuola. Mentre a metà degli anni 50 la popolazione scolastica iniziava a crescere (come naturale conseguenza del grande incremento demografico del dopoguerra), premendo su strutture vecchie ed obsolete, i vari ministri che si sono succeduti hanno dato il via ad una serie di interventi tutti

¹⁴ R.Gentili, *Giuseppe Bottai e la riforma fascista della scuola*, "La nuova Italia", Firenze 1979;

caratterizzati da una volontà di rendere meno dura e selettiva la severa scuola gentiliana, ma privi di una visione generale ed organica del problema¹⁵.

1.9 I programmi del 1945.

Con le truppe alleate era sbarcato in Italia un pedagogista: si chiamava Carleton W. Washburne, ed era seguace e amico del celebre filosofo e pedagogista americano John Dewey. Aveva applicato le metodologie dell'attivismo deweyano a Winnetka, un sobborgo di Chicago, per creare una vita comunitaria nella quale formare la personalità democratica e nello stesso tempo di svolgere il lavoro tenendo presenti le capacità e il ritmo di apprendimento di ogni bambino¹⁶.

Washburne era contrario quindi a una scuola con i libri di testo e i programmi definiti e tentò di concordare con i ministri italiani nuovi programmi nazionali per le elementari e per l'Istituto Magistrale in sostituzione di quelli fascisti.

La sua proposta era di tener conto della particolare psicologia del bambino dai 6 ai 10 anni e di introdurre nella scuola le basi del comportamento democratico.

Ma non ci riuscì. Il risultato fu un compromesso fra posizioni diverse. Quando i programmi furono pronti, Washburne, in una conferenza, si augurò che fossero attuati in senso democratico per: a) tutelare la salute e lo sviluppo fisico, mentale ed emotivo del fanciullo; b) favorire le attitudini individuali in un clima di collaborazione; c)

¹⁵ Fornaca R., *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Armando, Roma 1972;

¹⁶ Sulla "pedagogia" di W.v.S.F. White, *Charleton Washburne, L'influenza deweyana nella scuola italiana*, in "Scuola e Città" 1989, 2;

promuovere l'esperienza pratica che facilita i rapporti sociali; d) coltivare sentimenti di solidarietà e di fratellanza umana nel desiderio della pace e della concordia tra i popoli.

Riguardo alla religione, Washburne riuscì a sostituire la vecchia formula "fondamento e coronamento secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica" con la "spontanea adesione ai principi del Vangelo" e la comprensione della "evidenza dei rapporti fra tali principi e la legge morale e civile"¹⁷.

Per l'Istituto Magistrale Washburne riuscì a far ripristinare l'insegnamento della psicologia e il tirocinio per i futuri insegnanti: tutte e due le cose erano state soppresse da Gentile nel 1923. Ma l'originaria scelta idealista restò immutata, e di conseguenza lo studio della pedagogia finì per esaurirsi in quello della storia della filosofia.

Comunque, nei programmi del 1945 troviamo tracce positive dell'intervento del pedagogista americano. Nella premessa si propone il collegamento tra scuola e ambiente¹⁸, concetto deweyano che sarà ripreso dieci anni dopo da Bruno Ciari nell'ambito del Movimento di Cooperazione Educativa. Troviamo l'idea del Consiglio insegnanti-genitori e il Consiglio di direzione, che sottintendono il concetto di scuola come comunità democratica. Propositi che resteranno inattuati fino al 1974.

Il piano di lavoro del maestro, che deve rispettare l'unità di insegnamento e le "reali condizioni della scolaresca e delle esigenze locali" sostituisce l'orario ufficiale delle lezioni. E' un cenno significativo di ciò che dovrebbe essere la scuola come servizio sociale che parte dalla realtà del bambino nei suoi rapporti con l'ambiente.

Vengono evidenziati quei valori religiosi che sono accettati anche

¹⁷A.Gaudio, *La politica scolastica dei cattolici. 1943-1953. Dai programmi all'azione di governo*, "La Scuola", Brescia 1991;

¹⁸*La pedagogia italiana nel secondo dopoguerra*, "Le Monnier", Firenze 1987;

dai laici e fatti propri da seguaci di religioni diverse da quella cattolica, da chi non si pronuncia in materia di fede (gli agnostici) e dagli stessi atei: si tratta infatti di valori esclusivamente civili.

Nell'educazione morale, civile e fisica troviamo il concetto di scuola come comunità, l'autogoverno nella vita associata, la formazione del carattere come fine dell'educazione fisica.

Il lavoro, che nei programmi del 1923 era solo occasione di esercitazione, qui assume valore formativo: "Solo col lavoro si possono stabilire saldi e pacifici rapporti di collaborazione tra i popoli".

L'indicazione di costituire in classe piccole cooperative, richiama l'idea della scuola come comunità operante. Ci sono anche raccomandazioni significative, come quella di evitare le recite, le feste e le mostre, cioè tutte quelle manifestazioni che mettono in evidenza il prodotto invece di dare importanza al processo che ha reso possibili quei risultati.

Per l'apprendimento della lingua si consiglia di non partire dalla teoria e dalla grammatica delle definizioni, ma dalla pratica, dall'uso funzionale della lingua, per risalire alle regole e alla comprensione delle strutture linguistiche. Lo scritto, vi si dice, "riguardi da vicino la vita degli scolari e sia, possibilmente, scelto da loro".

Inoltre, per la prima volta nei programmi italiani, si parla di "biblioteca di classe", dello strumento cioè che permette ai bambini di documentarsi sugli argomenti che li interessano e che essi vogliono approfondire. In questo modo la storia e la geografia non sono più una cronologia di guerre e di vicende dinastiche, ma devono essere collegate "da una profonda concomitanza di fini in rapporto alla vita civile e sociale.

Anche nell'insegnamento dell'aritmetica e della geometria si indica al maestro di valorizzare le capacità intuitive degli alunni e, come per la

lingua, di risalire dalla pratica alle regole, tenendo presente il rapporto costante fra sapere e società e fra scuola e vita.

Questi pochi cenni ci possono dare un'idea di come, nei programmi del 1945, si è cercato di adeguare la scuola al processo di crescita dei bambini, e nello stesso tempo di assecondare la crescita di tutto il popolo italiano, appena uscito da vent'anni di dittatura e da una guerra disastrosa, per realizzare una società democratica.

1.10 La Costituzione

Tre anni dopo la Liberazione, nel 1948, il Parlamento italiano approva la nuova legge redatta dalle forze politiche: la Costituzione.

Per i giovani maestri nati negli anni Venti la nuova legge ipotizza una società civile sconosciuta, che garantisce i diritti e le libertà personali, il rispetto delle diversità, il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli, il diritto di riunirsi e di associarsi, di professare liberamente la propria fede religiosa¹⁹.

Un mondo di libertà e di diritti di cui non c'era stata traccia nei vent'anni della dittatura fascista.

Ma nella scuola pubblica, la cui struttura era ancora quella verticistica, autoritaria e trasmissiva della riforma Gentile, esisteva ancora la contraddizione fra i valori espressi dalla nuova legge e la realtà scolastica, dove i bambini non avevano diritti.

Fra gli articoli della legge ce n'era uno, l'articolo 21, che iniziava così: "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero

¹⁹ G.Gonzi, *Costituzione e scuola*, in AA.VV., *La scuola in Italia tra pedagogia e politica*, Angeli 2004;

con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione..."

Il problema di molti docenti era se in quel "tutti" erano compresi i bambini e, se sì, come fare per realizzare il diritto di avere un pensiero, di comunicarlo e confrontarlo.

L'ipotesi di trasformare la piccola scuola dei bambini in una società di persone libere e responsabili era affascinante, ma non vi erano strumenti, idee, esperienze.

1.11 Nasce un Movimento di maestri (1950)

In quegli anni, altri maestri e maestre che avevano lo stesso problema, formarono insieme a Giuseppe Tamagnini di Fano un gruppo di docenti che diventarono in poco tempo un movimento. Per la prima volta nella storia della scuola italiana, i docenti di base danno vita a un movimento di pensiero e di azione per cambiare dall'interno la scuola pubblica e adeguarla alle nuove esigenze di una democrazia moderna.

Prima come maestro, poi come insegnante di "esercitazioni didattiche" all'Istituto Magistrale di Fano, Tamagnini di fronte al ritardo culturale e metodologico e al grigiore generalizzato delle pratiche scolastiche in quegli anni, cercò riferimenti operativi in grado di avviare un cambiamento radicale della scuola pubblica.

L'incontro con il pedagogo francese Celestin Freinet favorì la nascita anche in Italia di un movimento che introducesse nella scuola italiana alcune esperienze significative della pedagogia del Freinet: la stampa a scuola del giornale dei bambini (il pensiero infantile ha quindi la stessa dignità di quello degli adulti), la corrispondenza interscolastica (che dà motivazione allo scrivere e allarga l'orizzonte oltre l'aula scolastica); lo schedario cooperativo (come strumento a cui attingere

informazioni, in sostituzione del libro di testo unico per tutti).

In pochi anni il piccolo gruppo dei pionieri raggiunse un massimo di settemila adesioni: una minoranza qualificata che nei numerosi incontri regionali e nei convegni annuali, sulla base delle esperienze realizzate, costruiva la cosiddetta pedagogia popolare, i cui valori e principi sono diventati istanze dei programmi ministeriali e sono ora in armonia con l'idea della scuola prevista dalla legge sul riordino dei cicli.

A livelli diversi, docenti di ogni ordine e grado, creavano così le premesse per l'attuazione di una scuola in cui i bambini sono protagonisti della loro educazione in un clima di serenità e collaborazione, e nello stesso tempo i docenti realizzano la loro preparazione professionale.

1.12 Don Milani

L'esperienza più significativa degli anni sessanta, da ricordare ora che si è aperto il dibattito sulla scuola di base della Repubblica italiana, è quella di don Lorenzo Milani.

Ordinato sacerdote nel '47, don Lorenzo viene mandato cappellano a San Donato di Calenzano e ci resta per sette anni. Appena arrivato, apre in canonica una scuola serale aperta a tutti giovani senza discriminazioni politiche o partitiche, come dovrebbe essere la scuola pubblica.

Quella esperienza, documentata nel libro "Esperienze pastorali",

gli procura l'ostilità di una parte della Curia e il trasferimento a Barbiana, un vero e proprio esilio. E lì, dove non c'è nemmeno la strada e non è ancora arrivata la luce elettrica, organizza subito una nuova scuola a misura dei bisogni dei suoi nuovi parrocchiani e dei loro bambini. Non ha soldi, chiede per loro agli amici di donare medicine, vitamine, ricostituenti per la salute dei suoi ragazzi, spesso minata dalla miseria secolare e dalla denutrizione della gente della montagna. Gli servono libri, enciclopedie, carte geografiche, macchine per scrivere, quaderni, cancelleria. Con quel che riesce a ottenere inizia quella scuola esemplare che si può considerare la realizzazione concreta della scuola di cui ora si sta discutendo.

Lui, don Lorenzo, a Barbiana l'ha fatta e ha funzionato.

Nella sua scuola, aperta tutto l'anno, c'erano bambini di tutte le età: dai sei ai 14 anni, vale a dire di tutte le classi dei cicli. Insieme convivevano i ragazzi della scuola media con quelli della elementare, come una grande famiglia che viveva l'esperienza dell'apprendimento culturale nello scambio continuo di conoscenze. Il segreto di quella scuola era la collaborazione e il dono: quelli che avevano capito e sapevano, diventavano i "maestri" dei più piccoli.

La piccola scuola isolata sulla montagna era collegata con il mondo con il più semplice dei mezzi: la lettura quotidiana dei giornali e la interpretazione dei fatti nella discussione, con il frequente esercizio linguistico di trascrivere, sintetizzandoli, gli articoli confusi dei giornalisti.

I docenti erano: don Lorenzo e gli ospiti che salivano a Barbiana per essere intervistati dai ragazzi: sindacalisti, operai, giornalisti, maestri, studiosi ecc. i quali fornivano informazioni sui problemi sociali, culturali, educativi e di qualsiasi altro genere.

Una unica stanza con la stufa al centro, un mappamondo del cielo,

alle pareti cartelloni con gli articoli della Costituzione e i tavoli spostabili per lavorare a gruppi, era lo spazio interno della scuola: Fuori la piscina costruita dai ragazzi e usata d'estate nelle pause del lavoro.

E' evidente che la scuola di Barbiana²⁰ non può essere presentata come il modello della scuola di base della nostra Repubblica, ma il suo spirito e i suoi obiettivi educativi sì.

Era una comunità dove i ragazzi erano protagonisti nella collaborazione e si sentivano quindi amati e protetti. Dove non c'era la selezione dei più deboli, ma l'aiuto per sviluppare tutte le capacità. Dalla scuola di Barbiana possono venire riflessioni utili per la riforma.

1.13 La nuova scuola di base

La legge applicativa del riordino dei cicli della scuola dell'obbligo risponde al bisogno delle ultime generazioni di bambini: la voglia di crescere in fretta e fare cose da grandi pur restando bambini dal punto di vista della maturazione psicologica. Il terzo ciclo, coincidendo con tale loro bisogno, opera quindi una promozione sociale che dovrà essere gestita dai docenti con strategie e interventi specifici, cioè con professionalità.

Comincia così, nel primo anno del terzo ciclo, l'impegno professionale dei docenti per assecondare il reale sviluppo evolutivo del bambino/ragazzo. Emerge quindi dalla riforma la concezione della scuola come ambiente educativo che ha come soggetti protagonisti i bambini e come soggetti responsabili, anch'essi protagonisti nella funzione di organizzatori di progetti culturali, i docenti.

²⁰ *Scuola di Barbiana, Lettera ad una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1967;

E' naturale che se si vuole adeguare la professionalità dei docenti alla crescita equilibrata dei loro allievi, tutto l'apparato scolastico attuale dovrebbe essere riconsiderato, riorganizzato e gestito come servizio per i ragazzi, considerati cittadini che hanno il diritto di vivere a scuola la loro prima e fondamentale esperienza sociale, praticando i diritti e i doveri garantiti dalla Costituzione.

Per esempio la libertà di espressione del proprio pensiero attraverso i vari linguaggi espressivi, comporta il dovere, per la famiglia e per la scuola, di aiutare il bambino ad avere un suo pensiero originale su tutti i problemi della vita che lo riguardano e ad esprimerlo liberamente attraverso norme e regole che garantiscano la libertà di espressione di tutti.

A scuola il bambino dovrà essere accolto dai docenti con tutte le sue potenzialità e i suoi limiti. Un tempo lo si definiva bambino "intero", in quanto portatore di una sua cultura globale, di una storia-esperienza da conoscere, sviluppare e integrare con quella degli altri nel contesto del gruppo classe che si apre verso la comunità sociale.

L'accoglimento del bambino "intero" come soggetto autoeducante richiede di conseguenza un programma unico, anche quando i docenti lavorano su discipline diverse. Uno e intero il programma, uno solo il clima della classe, comuni i principi ispiratori della metodologia scelta.

E' su questo piano, con l'obiettivo della scuola come esperienza di democrazia, che è possibile formare, nella pratica quotidiana, la professionalità dei docenti, intesa come capacità di svolgere il lavoro coordinato come se fossero un unico docente. Le componenti della progettazione collegiale, che ha come fine la realizzazione della comunità scolastica, sono la conoscenza degli allievi, la competenza specifica disciplinare e l'impostazione metodologica, che dia ai ragazzi la possibilità di vivere quotidianamente il lavoro collaborativo fondato sulla

ricerca, come valore da conservare oltre la scuola, per sempre.

Il programma potrebbe essere unico per tutta la scuola dell'obbligo, con articolazioni interne relative ai vari cicli, scritto con linguaggio chiaro e accessibile ai diretti interessati (allievi e genitori) ai quali sarà consegnato in copia.

Per quanto riguarda i contenuti, con relativi suggerimenti didattici, abbiamo come punti di riferimento esperienze significative realizzate da molti docenti in Italia, recuperabili ai diversi livelli: un patrimonio da analizzare operando sintesi valide per tutti.

Probabilmente il riordino dei cicli in funzione dell'adeguamento della scuola al processo evolutivo dei ragazzi e in rapporto all'evoluzione della società, può creare disorientamento e crisi nei docenti. Ma siamo convinti che il salto di qualità della scuola lo sarà anche e soprattutto per i docenti. Nella società di oggi in rapida evoluzione tecnologica incontrollata, che influisce sui giovani creando atteggiamenti indotti e problemi di disadattamento, la scuola non può restare estranea. Il suo dovere, secondo noi, è di aiutare i ragazzi a conquistare le conoscenze con le tecniche più appropriate e a vivere nella scuola i valori fondamentali di una piccola società in cui si forma la cultura critica e la coscienza del cittadino responsabile, senza delle quali non esiste né libertà né democrazia.

1.14 L'autonomia scolastica

Dopo un lungo processo di valorizzazione del principio della "autonomia", valore costituzionale cui è improntato tutto il nostro ordinamento amministrativo (art.5 Cost.), con l'approvazione della legge 15 marzo 1997, n.59, cd. "Bassanini-uno", si è determinata quella che possiamo definire la fase finale del processo di trasferimento di poteri e di funzioni dallo Stato alle Regioni, agli Enti Locali e ad altri soggetti di autonomia, sì da determinare ciò che in dottrina è stato definito il massimo di "federalismo possibile" a Costituzione invariata²¹.

Il baricentro dell'azione pubblica si sposta così verso la "periferia", mediante un duplice percorso di devoluzione di compiti e funzioni: verso le autonomie istituzionali (Regioni, Province, Comuni) e verso quelle sociali (enti, associazioni, comunità).

La Scuola partecipa ad entrambi i processi, potendosi essa considerare sia una "istituzione", nel senso di articolazione particolarmente qualificata all'esercizio della funzione pubblica della formazione e dello sviluppo della cultura a tutti i livelli, sia una "comunità", ossia una formazione sociale composta da docenti, allievi, genitori, in cui si svolge la personalità addirittura di ogni cittadino, in rapporto costante con le altre comunità sociali, culturali, produttive, del contesto territoriale di riferimento.

²¹ *Orientarsi nell'autonomia. Legge n .59 del 15 marzo 1997. Normativa delegata e collegata*, "La Scuola", Brescia 2000;

Nell'ambito della riorganizzazione complessiva delineata dalla l.n.59/97, il legislatore ha infatti previsto una specifica norma, l'art.21²², per delegare al Governo la disciplina del riordino dell'organizzazione scolastica. Esso traccia gli elementi essenziali di una nuova concezione istituzionale del sistema scolastico, delineando l'identikit di una gestione autonoma di ciascuna comunità scolastica incaricata del servizio pubblico dell'istruzione: un'autonomia funzionale (per usare un'espressione dell'autonomia *tout court* di Annamaria Poggi).

Tale norma afferma chiaramente come modello di riforma del sistema di istruzione quello dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, cui viene assegnata gran parte delle funzioni di gestione prima svolte dallo Stato a livello centrale o periferico.

Alla istituzione scolastica autonoma è inoltre riconosciuta la personalità giuridica: essa pertanto si configura come autonomo centro di imputazione di conseguenze giuridiche, con titolarità di un proprio patrimonio, con necessità di approvare un proprio bilancio, in definitiva con la possibilità di determinare una propria gestione patrimoniale e finanziaria.

Ciascuna unità scolastica ha quindi la possibilità di autodeterminarsi liberamente, dandosi proprie regole e propria organizzazione, reperendo e gestendo liberamente le risorse economiche, definendo autonomamente i curricoli ed i programmi di insegnamento, sperimentando nuovi modelli di azione didattica e culturale.

Nel perseguimento dei propri obiettivi funzionali, l'istituzione scolastica è chiamata a collaborare stabilmente con le altre realtà, sociali,

²² Il I° comma dell'art. 21 dispone che “*Le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio d'istruzione (...) sono attribuite alle Istituzioni scolastiche*”, fatti salvi “*i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato*”.

culturali e produttive del territorio, fornendo adeguata risposta, in termini di qualità e di successo formativo, alla domanda educativa dell'utenza.

Ciò ha comportato il superamento del modello burocratico-gerarchico-ministeriale dell'istruzione – dove le scuole erano mere sedi erogatrici del servizio e il potere direttivo era concentrato negli uffici centrali del Ministero - e la realizzazione di un policentrismo di istituzioni scolastiche autonome nell'ambito di “un sistema nazionale di istruzione” (comprendente anche le scuole paritarie ex l. 62/00). Il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dovrebbe sostanziarsi in uno spazio possibile di adeguamento del curriculum formativo (15% in base al DM 234/00) con una progettazione di istituto (del POF) in dialogo col territorio ed eventualmente con altre scuole.

Inoltre con il d.lgs. n. 112 del 1998 - che ha delineato un novellato quadro di allocazione territoriale delle competenze legislative e amministrative – allo Stato sono state riservate soprattutto funzioni concernenti la valutazione del sistema scolastico e l'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale, mentre alle Regioni sono state affidate numerose funzioni inerenti all'organizzazione a rete sul territorio dell'intero servizio scolastico (oltre a quelle in materia di formazione professionale), mentre agli enti locali sono state trasferite tutte le principali funzioni volte alla creazione o soppressione di scuole e alla loro dotazione di edifici e attrezzature.

Si può dire, quindi che l'autonomia scolastica ha vissuto una parabola ascendente negli anni Novanta dello scorso secolo, raggiungendo il vero apice nel 2001 (Riforma del Titolo V) con il suo riconoscimento costituzionale, che ha posto l'autonomia della scuola a centro del sistema, assieme alle nozioni di sussidiarietà e parità.

La riforma ha ripartito le competenze legislative nel campo dell'istruzione determinando un "complesso intrecciarsi" di fonti diverse²³.

Infatti, la precedente competenza concorrente in materia di "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica" è ora sostituita da quattro norme.

Allo Stato spetta la competenza esclusiva nel definire le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n), i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m); ed i principi fondamentali in materia concorrente.

La riserva statale si fonda sull'esigenza di garantire su tutto il territorio nazionale l'uniforme soddisfacimento del diritto costituzionale all'istruzione.

La potestà regionale assume, invece, una triplice conformazione, potendo risolversi nell'esercizio della competenza concorrente in materia di "istruzione, salva l'autonomia dell'istituzioni scolastiche" (art. 117, comma 3); nell'esercizio della competenza residuale in materia di "istruzione e formazione professionale" (art. 117, comma 4); nella possibilità di attivare il meccanismo previsto dall'art. 116 in base al quale possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente ed in alcune materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva, tra cui anche le "norme generali sull'istruzione".

A fronte di questo quadro, si evincono chiaramente i nodi interpretativi che tale normativa presenta. Nodi, che la Corte

²³ "Quel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche" che la Corte Costituzionale riconosce confluire nella stessa materia dell'istruzione all'indomani della riforma costituzionale, Sentenza n. 13 del 2004, in www.cortecostituzionale.it

Costituzionale – in diverse sentenze - ha tentato di districare fissando una serie di paletti; ed una nota dottrina²⁴ ha così riassunto: il contenuto delle materie “istruzione” e “istruzione e formazione professionale”; il significato della formula “*norme generali sull’istruzione*” sia in relazione al possibile meccanismo previsto dall’art. 116, sia alla luce dell’analogo disposto dell’art. 33 Cost.²⁵; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” in connessione con il sistema di garanzie previste dall’art. 34 Cost.; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Il sistema che emerge dal nuovo Titolo V – essendo fortemente teso a valorizzare il policentrismo e le autonomie territoriali, sociali e funzionali – rappresenta uno strumento prezioso per garantire quel principio di “*eguaglianza delle opportunità*”, che richiede una particolare attenzione per assicurare l’uniformità delle prestazioni dei pubblici poteri nell’organizzazione degli aspetti sia quantitativi che qualitativi dei servizi per i cittadini.

²⁴ Cfr. A. Poggi (2004) *Un altro pezzo di “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione*, in “Le Regioni” 2002, fasc. n. 4, p. 771 e ss.

²⁵ *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la Riforma del Titolo V*, pp.334 ESS IN OSSERVATORIO SULLE FONTI 2002 A CURA DI P. CARETTI, TORINO, IL QUALE SOTTOLINEA LA DIVERSITÀ CONCETTUALE TRA LE “NORME GENERALI SULL’ISTRUZIONE” DI CUI ALL’ART. 33, SECONDO COMMA, COST. E QUELLE DI CUI ALL’ART. 117, SECONDO COMMA.

Bibliografia di Note

I° CAPITOLO

BONETTA G.,

- *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Giunti, Firenze 1998;

CANDELORO G.,

- *Storia dell'Italia moderna*, Feltrinelli, Milano 1968;

CARETTI P.,

- *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia d'istruzione dopo la Riforma del Titolo V*, in Osservatorio sulle fonti 2002;

CAVALLERA H.A.,

- *La Riforma della scuola in Italia*, “Le Lettere”,
Firenze 1989;

CHARNITZSKY J.,

- *Fascismo e scuola. La politica del regime
fascista (1922-1943)*, “La Nuova Italia”, Firenze 1996;

FORNACA R.,

- *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla
Costituente*, Armando, Roma 1972;

FIORAVANTI G., BONETTA G.,

- *L'istruzione classica 1860-1910*, Roma;

GAUDIO A.,

- *L'eredità educativa del Novecento*, nel sito <http://www.edscuola.com> (Educazione&scuola);
- *Scuola, Chiesa e Fascismo*, "La scuola", Brescia 1995;
- *La politica scolastica dei cattolici. 1943-1953. Dai programmi all'azione di governo*, "La Scuola", Brescia 1991;

GENOVESI G.,

- *Storia della scuola in Italia dal Settecento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1998;
- *Le riforme scolastiche del ventennio*, in "Ricerche Pedagogiche", 1978, n. 46;

GENTILI R.,

- *Giuseppe Bottai e la riforma fascista della scuola*, “La nuova Italia”, Firenze 1979;

GONZI G.,

- *Costituzione e scuola*, in AA.VV., *La scuola in Italia tra pedagogia e politica*, Angeli, 2004;

MELETTI V.,

- *Chiamami Duce, sarò il tuo papà*, in Libro fascista del Balilla, 1934;

OSTENC M.,

- *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Roma-Bari 1980;

- *Orientarsi nell'autonomia. Legge n. 59 del 15 Marzo 1997. Normativa delegata e collegata, "La Scuola", Brescia 2000;*

POGGI A.,

- *Un altro pezzo di mosaico: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione, in "Le Regioni" 2002, fasc. n. 4;*

SCUOLA DI BARBIANA,

- *Lettera ad una professoressa, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1967;*

SPADAFORA G.,

- *Giovanni Gentile, La Pedagogia, La Scuola*,
Armando, Roma 1997;

TALAMO G.,

- *La scuola dalla Legge Casati all'inchiesta del
1864*, Giuffrè, Milano 1960;

W. v. S. F. WHITE

- *Charleton Washburne, L'influenza deweyana nella
scuola italiana*, in "Scuola e Città", 1989, 2;

CAPITOLO II°

Il processo di devoluzione

2.1. Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione: sussidiarietà istituzionale e sussidiarietà sociale.

Il principio di sussidiarietà è stato introdotto nel testo della costituzione italiana, mediante la legge costituzionale n. 3 del 2001, più esattamente nel primo e nel quarto comma dell'art. 118, e quindi anche nel secondo comma dell'art. 120. In tutte le tre disposizioni, ricorre l'enunciazione "principio di sussidiarietà", senza però che questo venga canonicamente definito e, pertanto identificato nei suoi caratteri essenziali. Tale principio, evocato già in termini generali nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea ("...creazione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà"), viene invece definito dall'art. 5, co. 2, del Trattato della Comunità europea²⁶ (da ora TCE)²⁷, e dall'art. 4, co. 3, lett. a) della legge 15 marzo 1997 n. 59. L'art. 5 TCE, nella sua redazione definitiva, è suddiviso in tre commi che rispecchiano l'enunciazione di

²⁶“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato”;

²⁷P.Ridola, *Aspetti problematici della sussidiarietà "verticale". La sussidiarietà come chiave di lettura dei sistemi autonomistici*, in “Studi sulla riforma costituzionale”, Giappichelli, Torino 2001, pp. 230-233;

tre distinti principi: il principio di attribuzione delle competenze (primo comma), il principio di sussidiarietà in senso stretto (secondo comma) ed il principio di proporzionalità (terzo comma). La legittimità dell'azione della Comunità è valutabile alla stregua di tali principi, considerati nell'ordine stabilito dall'articolo. L'azione della Comunità deve trovare fondamento nelle disposizioni del Trattato: in caso contrario, restano liberi di agire gli Stati membri. Una volta accertata la competenza comunitaria, è necessario verificare se si tratta o meno di una competenza esclusiva: nel primo caso l'azione comunitaria dovrà tener conto solo del principio di proporzionalità; nel secondo caso, essa verrà esercitata nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, ma solo se concorrono le condizioni, e comunque sempre nel rispetto del principio di proporzionalità. “La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato”. Innanzitutto, la Comunità non ha una competenza generale, al contrario degli Stati membri, bensì deve agire solo in vista del perseguimento degli obiettivi fissati dal Trattato, nonché nei limiti dei poteri che le vengono assegnati dallo stesso. Da ciò si evince che la competenza comunitaria è l'eccezione, quella statale è la regola, secondo il principio delle attribuzioni delle competenze²⁸. Le competenze della Comunità possono discendere dalle disposizioni del Trattato, possono risultare implicitamente da queste ultime (c.d. competenze implicite), oppure ancora possono essere ricavate dall'art. 308 (ex art.235) del Trattato.

²⁸ Il principio dell'attribuzione delle competenze è originariamente previsto dall'art. 7 (ex art. 4) del Trattato Ce, 1° comma, il quale dispone che “ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente Trattato”;

Il secondo comma dell'articolo enuncia l'essenza del principio di "sussidiarietà", cioè i criteri che costituiscono il limite specifico all'azione della Comunità nelle materie in cui essa è dotata di una competenza concorrente con quella degli Stati membri. L'inserimento del principio di sussidiarietà dopo quello di attribuzione conferma la sua vera funzione di criterio mobile e flessibile attraverso il quale l'esercizio – e non la titolarità - di determinate competenze viene spostato a livello comunitario o lasciato agli Stati membri, sulla base di valutazioni di merito. Innanzitutto, occorre individuare il campo di applicazione del principio di sussidiarietà: tale applicazione è esclusa nei settori di esclusiva competenza comunitaria.

La Comunità non è dotata di una competenza generale, bensì gode di poteri e competenze che le sono assegnati dal Trattato per il perseguimento di determinati obiettivi. Nel settore di "competenze esclusive per natura" è escluso l'intervento da parte degli Stati membri dalle stesse disposizioni del Trattato. Nella maggior parte dei casi, gli Stati membri "concorrono" con la Comunità nel perseguimento degli obiettivi e delle azioni previste dal Trattato. L'intervento della Comunità nelle materie di competenza concorrente è costruito in termini negativi e vincolato al verificarsi di una duplice condizione, ovvero che l'azione della Comunità risulti più efficace, in relazione alla sua dimensione o ai suoi effetti, di quella svolta a livello statale e che i suoi obiettivi non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri²⁹.

²⁹ Cocconi M., *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione – l'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in "Istituzioni del federalismo", 2-3/2004;

Le due condizioni devono necessariamente cumularsi: non basta che l'azione della Comunità sia più idonea al perseguimento di un determinato scopo per occupare le competenze statali, ma occorre dimostrare che essa sia indispensabile al perseguimento di tale scopo, che non potrebbe essere raggiunto attraverso interventi statali. E' necessario constatare che l'esercizio di una competenza concorrente da parte della Comunità non comporta l'acquisto dell'esclusività dell'esercizio di tale competenza da parte della Comunità. L'esercizio di una competenza concorrente può riguardare anche solo alcuni aspetti e limitarsi a quelli per cui l'azione comunitaria è necessaria, mentre gli Stati membri conservano la piena titolarità dei poteri residui. Il principio di sussidiarietà, quindi, opera sia come criterio per l'attribuzione al livello superiore, che diviene sussidiario o ausiliario rispetto ai livelli inferiori, dell'esercizio di certe competenze sia, indirettamente, come argine all'ampliamento delle competenze comunitario. Il principio in esame non può essere usato per estendere le competenze comunitarie al di là delle materie espressamente indicate dal Trattato. Il meccanismo di attribuzione dei nuovi poteri resta vincolato alla disciplina dell'art. 308 (ex art 235) del Trattato CE. Inoltre, sono sottoposte alle condizioni di cui all'art. 5 del Trattato le competenze non ancora esercitate e le eventuali modifiche che la Comunità potrebbe apportare su un'azione che ha già esercitato la sua competenza. In definitiva, il 2° comma dell'articolo può essere classificato come "principio-guida" che deve ispirare le istituzioni comunitarie in ogni decisione relativa ad ogni settore di interesse comune. Infine, il principio di proporzionalità, previsto dal 3° comma, come limite ad ogni azione della Comunità, tanto nei settori di

competenza esclusiva, quanto in quelli di competenza concorrente, non costituisce una novità nell'ordinamento comunitario.

Esso tende a conciliare, nel perseguimento di un interesse di per sé legittimo, la maggior efficacia dell'azione comunitaria con la minor intensità della stessa. La portata e l'intensità dell'azione comunitaria devono essere valutate in rapporto al principio di proporzionalità. Tale principio è subordinato a quello di sussidiarietà, in quanto l'esercizio di una competenza concorrente che non rispetti le condizioni della sussidiarietà è ipso facto non congrua, anche qualora vi sia una corrispondenza tra i mezzi ed il fine. Il principio in questione si applica a tutte le azioni comunitarie che rientrino o meno tra le competenze esclusive. Infatti, già il 2° comma dell'art. 5 del Trattato, presuppone il rispetto di tale principio, sia pure con esclusivo riferimento alla disciplina del rapporto tra la Comunità e gli Stati membri, in quanto giustifica l'azione della Comunità soltanto qualora sia necessaria, cioè appropriata e non eccessiva in relazione allo scopo che essa si prefigge, previa verifica dell'impossibilità per gli Stati membri di conseguire risultati sufficienti. Il principio di proporzionalità mira a stabilire un vincolo di compatibilità tra l'obiettivo dell'azione prevista e gli altri obiettivi comunitari con lo scopo di orientare le scelte delle istituzioni comunitarie. Tali disposizioni vanno, quindi, lette ed interpretate in modo coordinato. Da queste norme si evince, infatti, che il principio di proporzionalità può essere utilizzato sia per definire la portata dell'azione comunitaria in rapporto a quella degli Stati membri che per risolvere eventuali conflitti tra obiettivi sanciti dal Trattato. Il principio in esame impone che l'esercizio di una determinata competenza deve rispondere a tre requisiti sostanziali. In primis, esso deve essere utile e pertinente per

la realizzazione dell'obiettivo per il quale la competenza è stata conferita. In secundis, deve essere necessario e indispensabile, nel senso che, qualora possano essere utilizzati vari mezzi per il raggiungimento dello scopo, la competenza sarà esercitata in modo da recare meno pregiudizio ad altri obiettivi. Infine, se queste condizioni sono soddisfatte, sarà necessario provare l'esistenza di un nesso tra l'azione e l'obiettivo. Se gli Stati membri risultano inadeguati o impossibilitati a perseguire l'obiettivo, la Comunità potrà imporre la sua azione senza alcun limite. Se, invece, gli Stati membri possono operare, sia pure parzialmente, la Comunità dovrà adeguatamente sostenerli, sostituendosi ad essi nei casi necessari. In questo quadro, l'intervento della Comunità è effettivamente sussidiario a quello statale. Il principio di proporzionalità presenta degli elementi che lo differenziano da quello di sussidiarietà. In primo luogo, il campo di applicazione, comprendente l'insieme delle competenze comunitarie nel caso del principio di proporzionalità, le sole competenze concorrenti per il principio di sussidiarietà. In secondo luogo, è diverso il contenuto dei due principi. Il principio di proporzionalità mira ad assicurare l'adeguatezza tra mezzi ed obiettivi; quello di sussidiarietà tende invece a garantire che l'azione considerata sia efficacemente condotta al livello più vicino al cittadino. Non è agevole distinguere i relativi parametri, entrambi i principi in esame derivano dalla stessa ratio: l'esigenza di limitare gli interventi della Comunità al minimo indispensabile alla coesione del sistema.

Quindi, già a livello comunitario, il principio di sussidiarietà è conosciuto come "criterio di regolazione dei rapporti all'interno di un ordinamento che conosca vari livelli di governo; livelli di governo che intervengono non solo sul terreno amministrativo, ma anche sul piano

della normazione, della regolazione”³⁰. Il principio in esame non è, quindi, soltanto un criterio per l’allocazione delle competenze formali, ma è soprattutto un principio, che integra il criterio di allocazione formale delle competenze e lo rende meno rigido, permettendo lo scivolamento verso l’alto non della competenza formale, che resta invece ai livelli di governo inferiori, ma l’esercizio di quelle competenze sulla base di certi presupposti, che sono tutti politici, di merito³¹. L’ articolo 4, co. 3, lett. a) riguarda i conferimenti di funzioni e compiti amministrativi dalle Regioni agli enti locali. Nel comma 3 dell’articolo 4 si trovano le proposizioni seguenti: *“I conferimenti di funzioni di cui ai co. 1 e 2 avvengono nell’osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”*. Tale precetto sottolinea, ai fini della applicazione della legge in cui è disciplinato, la reale consistenza giuridica del principio di sussidiarietà. La chiave di volta del principio, la sua essenzialità sta nella espressione finale: *“autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”*. L’autorità, quindi, più vicina ai cit-

³⁰ P.Caretti, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Le regioni tra riforme amministrative e revisione costituzionale*, Maggioli 2002, p.83;

³¹ P. Caretti, *op. cit.*, p.84.;

tadini interessati viene determinata in base alle dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli enti a cui conferire le funzioni amministrative. Con tale percorso si mettono a confronto e si comparano le dimensioni ottimali delle funzioni e dei compiti amministrativi, volta per volta presi in considerazione con le dimensioni dei diversi enti, cosicché se la dimensione ottimale della funzione ovvero il compito si ferma a livello comunale, al Comune va conferita tale funzione e/o compito, e così via salendo a mano a mano di livello fino allo Stato³². Quasi, come se all'Unione Europea, venisse riconosciuto, perché dalla stessa rivendicato, un compito tutorio, “garante dell'incapacità costituzionale degli Stati”.

Con la Riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione - L. n. 3 del 2001 – questo compito diventa un “accreditamento”, non certo né istituzionale né per eccellenza, quasi una presunzione *iure et de iure* dell'autorità centrale in favore della autorità più territorializzata, capillare nel sociale³³.

Il principio di sussidiarietà è recepito nel nostro ordinamento sia nella sua dimensione verticale che in quella orizzontale, ovvero sia nella sua portata istituzionale e sociale. E' recepito nella sua dimensione verticale dalla riforma Bassanini, come criterio di allocazione dei compiti amministrativi, sia fra i livelli statale e regionale (art. 3, c. 1, lett. b) della L. 59/1997³⁴ che fra il livello regionale e quelli degli enti locali (art. 4, c. 3, lett. a). Nel novellato

³² G.U.Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in “Diritto Pubblico”, Il Mulino 2002, n°1, p.12;

³³ P.Ridola, *I progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in “Studi sulla riforma costituzionale”, Giappichelli, Torino 2001, pp. 241-246;

³⁴ Art. 3, c. 1, lett. b), L. 59/97: “Con i decreti legislativi di cui all'art. 1 sono... b) indicati, nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni e i compiti da conferire alle Regioni, anche ai fini di cui all'art. 3 della legge 8 giugno 1990 n. 142, e osservando il principio di sussidiarietà di cui all'art. 4, comma 3, lettera a) della presente legge...”;

art. 118 della Costituzione esso viene introdotto come criterio di distribuzione delle competenze in combinazione e stretta relazione con gli altri importanti principi cosiddetti di “differenziazione” e di “adeguatezza”. Tali principi non rappresentano una novità, dal momento che erano previsti dalla legislazione ordinaria. Infatti per differenziazione, principio già disciplinato dall’art. 4, co. 3, lett. h) della legge 59/97, si intende che il legislatore nell’allocazione delle funzioni deve considerare le diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi. Per adeguatezza, principio sancito nel precedente articolo lett. g), si intende l’idoneità organizzativa delle amministrazioni a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni. I principi summenzionati devono essere tra essi correlati, perché richiedono una valutazione circostanziata delle caratteristiche dei diversi ambiti territoriali, dando origine a soluzioni differenziate da luogo a luogo, in ragione delle condizioni istituzionali e socio-economiche del contesto a cui si riferiscono. “La diversità è dunque un corollario generale ed ineliminabile dell’applicazione del principio della pubblica amministrazione come amministrazione locale”³⁵. Pertanto, la differenziazione non è una novità introdotta dal nuovo Titolo V, ma costituisce una “implicazione ineliminabile perché discende direttamente dai principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale) e di adeguatezza, perché informa la potestà legislativa e le funzioni amministrative, e perché riguarda non solo l’allocazione delle funzioni ma il loro svolgimento”³⁶.

³⁵ M.Cammelli, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Le regioni tra riforme amministrative e revisione costituzionale*, Maggioli 2002, p. 94-95;

³⁶ M.Cammelli, *op.cit.*, p.100;

Alla luce di queste disposizioni, è possibile definire il principio di sussidiarietà come quel criterio in base al quale le decisioni dovrebbero essere assunte dal livello istituzionale più decentrato possibile qualora ciò sia giustificato e compatibile con l'esigenza di assicurare efficienza ed effettività all'azione dei poteri pubblici³⁷.

Il principio di sussidiarietà non distribuisce direttamente le competenze, ma rappresenta un criterio cui ispirarsi al momento di decidere quali funzioni e quali materie debbono essere decentralizzate. Non si tratta di un *principio o criterio sostanziale*, ma di un *principio o criterio procedurale*³⁸: esso non dice a chi spetta il tipo d'azione considerato, ma quale ragionamento bisogna fare per individuare il soggetto competente³⁹. Nella riforma Bassanini, "a costituzione invariata", la statuizione del principio ad un livello subcostituzionale ha, tuttavia, informato la legislazione regionale ponendosi come principio fondamentale, senza con questo aver costituito un vincolo in capo al potere legislativo statale.

L'innalzamento del principio al livello costituzionale comporta, invece, la potenzialità di influire sull'esercizio della funzione legislativa. Il principio in questione favorisce, invero, l'attivarsi di soggetti di livelli inferiori, consentendo così ai soggetti istituzionali di livelli superiori di intervenire, *ex post*, in caso di inadeguatezza del soggetto di primo livello, oppure per garantire le determinazioni necessarie all'esercizio della funzione in modo unitario e coordinato su di una scala territoriale più vasta. In questi casi il principio di sussidiarietà opera come assunzione di iniziative normative o

³⁷ G.Rolla, *Diritto Regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano 2002, pp. 147-148;

³⁸ Cfr. Intervento della prof.ssa Torchia sul tema "Lo Stato sussidiario?", Convegno 19-20 ottobre 2001, Lecce;

³⁹ G.U.Rescigno, *Op. cit.*, p. 14;

amministrative da parte di livelli inferiori. “Esso funziona in un sistema che preveda spazi bianchi di determinazione normativa e amministrativa fra livelli istituzionali diversi consentendo l’occupazione degli stessi da parte del livello istituzionale che si ritiene legittimato in base al principio stesso, salva la possibilità di impugnazione per violazione del principio stesso (in sede costituzionale o amministrativa a seconda dell’atto impugnato)⁴⁰. L’attuale articolo 118 sembra, a prima lettura, aprirsi a questa prospettiva⁴¹. Infatti il primo comma attribuisce la generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, salvo che per “assicurarne l’esercizio unitario”, esse debbano essere “conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (oggi, si parla di “conferimento” e non più di trasferimento o delega, com’era invece nell’originaria e più precisa terminologia costituzionale⁴²). Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali tende a smorzare le differenze tra il principio di sussidiarietà ed il criterio del “*variabile livello degli interessi*” che caratterizzava il precedente assetto, almeno secondo l’interpretazione offerta dalla Corte Costituzionale⁴³. La differenza tra i due criteri è la seguente: il principio di sussidiarietà parte dalla premessa che tutte le funzioni amministrative siano “inizialmente” individuate nella competenza dei Comuni, salvo che non vengano poi

⁴⁰ P.De Carli, *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano 2002, pp.65 ss;

⁴¹ R.Granata, *Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione*, in “Il Foro italiano”, n° 3-MARZO, 2002, p.87 e ss;

⁴² Federalismo e riforma amministrativa: un passo alla volta. Aspetti della revisione 2001; 4.Regole sulle competenze; in www.paramond.it/art/0107_floridia/index.shtml (11 luglio 2001);

⁴³ Cfr. Intervento R.Bin, *La funzione amministrativa*, in Seminario “Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione”, Bologna 14 gennaio 2002 ;

attribuite ad un livello superiore per ragioni di adeguatezza o per assicurarne l'esercizio unitario. Nella geometria istituzionale precedente le competenze non appartenevano *ab origine* ai Comuni, perché le regioni risultavano essere intestatarie delle funzioni amministrative "parallele" a quelle legislative, e gli enti locali di quelle attinenti agli "interessi esclusivamente locali", mentre lo Stato di quelle funzioni in materia regionale il cui esercizio non fosse "frazionabile" e di ogni altra funzione pubblica, non altrui intestata. La clausola residuale, che ieri operava a favore dello Stato in nome del *principio di sovranità*, oggi sembra pertanto operare in nome del *principio di sussidiarietà* a favore del Comune. Differenza importante questa perché oggi tutte le disposizioni che sottraggono l'esercizio di funzioni amministrative alla loro sede "naturale", il Comune, dovrebbero essere oggetto di un *script scrutiny*, cioè di un giudizio da parte della Corte Costituzionale che verifichi la sussistenza di validi motivi⁴⁴. Come si è avuto modo di vedere, il principio di sussidiarietà concorre, rispetto al passato, con i principi di differenziazione ed adeguatezza⁴⁵ ed è temperato da questi. Nella riforma Bassanini, invece, il principio ha il suo temperamento all'interno della sua definizione (art. 4, c. 3, lett. a): "secondo le rispettive dimensioni, territoriali, associative e organizzative" e appariva meno intenso: "con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime". "Il principio di sussidiarietà (in combinazione con quelli

⁴⁴ R.Bin, *Op. cit.*, p. 8;

⁴⁵ Il *principio di differenziazione* è definito dall'art. 4, c.3, lett. h), della L. 59/97: "*h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi*". Il principio di adeguatezza è definito dalla lettera g) dello stesso art.: "*g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni*";

di differenziazione ed adeguatezza) opera come vincolo anche per il legislatore, sia statale che regionale, in tutti i casi in cui esso debba procedere ad allocare funzioni amministrative e quindi a determinare le competenze delle relative autorità, e i principi stessi possono funzionare da parametri della legittimità costituzionale dei riparti effettuati in modo ad essi non conforme⁴⁶. E' lo stesso concetto di funzione amministrativa che risulta vincolato all'operatività dei principi di cui al comma 1 dell'art. 118 Cost. Questo costituisce una grandissima novità capace di innovare radicalmente il sistema delle competenze e di innescare un enorme contenzioso sia sotto il profilo della legittimità delle leggi che degli atti dell'amministrazione. Come si è già accennato la sussidiarietà può essere utilizzata sia per distribuire le competenze a livello verticale (tra il centro e la periferia dell'amministrazione pubblica); sia a livello orizzontale (tra gli enti pubblici, le autonomie sociali ed i privati). Un esempio di sussidiarietà verticale si rinviene nell'art. 5, co. 2, TCE: i soggetti tra i quali corre il principio sono i singoli Stati da un lato e la Comunità dall'altro. Atteso che la Comunità è un soggetto più esteso di ciascun singolo Stato, il rapporto è verticale, nel senso che o si passa dal livello meno esteso a quello più esteso, ovvero da quello più esteso a quello meno esteso (il principio permette sia il passaggio dal soggetto sussidiabile a quello sussidiario, sia il ritorno indietro). La sussidiarietà verticale è stata costituzionalizzata e sviluppata nel primo comma dell'art. 118 e nel secondo comma dell'art. 120 della Costituzione: anche qui una sussidiarietà ascendente dal livello territoriale. Considerato che sono possibili due sequenze dal basso verso l'alto (cioè o Comuni, Città metropolitane, Regioni, Stato oppure Comuni, Province, Regioni,

⁴⁶ P.De Carli,*op.cit.*, p.67.

Stato) ciascun livello più basso, a partire dal Comune, che è il livello base, ha priorità in base al principio di sussidiarietà, rispetto ad un livello superiore. Tranne il Comune, essendo il livello base, può essere solo sussidiato da quello superiore, e lo Stato, che può solo sussidiare i livelli inferiori, i livelli intermedi sono livelli sussidiari nei confronti dei livelli inferiori ovvero sussidiabili da livelli superiori. C'è anche chi sostiene che la riserva ai comuni è solo apparente, poiché tanto lo Stato quanto le Regioni e gli altri enti territoriali possono conservare quote di funzione amministrativa, solo che ciò sia necessario⁴⁷. Nel caso, invece, dell'art. 118, co. 4, il rapporto corre tra soggetti privati da un lato e insieme dei soggetti pubblici dall'altro. In questo secondo caso si privilegia una nozione non istituzionale della sussidiarietà ma prevalentemente sociale: in base alla quale l'intervento diretto dell'amministrazione pubblica è necessario nei casi in cui l'iniziativa dei privati, delle associazioni o delle funzioni sociali non sarebbe in grado di esplicarsi – in relazione ai fini ed ai valori costituzionali comunemente accettati – agli stessi livelli di quella pubblica⁴⁸. Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale appare recepito nel nostro diritto sia a livello di legislazione ordinaria che costituzionale. La prima e fondamentale formulazione si rinviene nel già citato art. 4 della L. 59/97 “Bassanini” là dove si dice “...attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzional-

⁴⁷ Cfr. Intervento di M.Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in Seminario “Il nuovo Titolo V della parte II della Cost.”, Bologna 14 gennaio 2002 ;

⁴⁸ Cfr. Intervento di G.Pistolese, *Sussidiarietà orizzontale. I servizi alla persona: programmazione e mercato*, in Convegno Uilp Umbria, Toscana, Emilia Romagna, in www.uil.it, (10/03/2003);

mente più vicina ai cittadini interessati...”. Quindi individuato l’ente cui allocare la funzione o il compito “di rilevanza sociale”, la legge prefigura la possibilità di dislocare il potere verso la società civile (“famiglie, associazioni e comunità”). In seguito alcune leggi regionali hanno menzionato il principio di sussidiarietà inserendolo tra i fondamentali principi di attribuzione di poteri e funzioni anche in linea orizzontale⁴⁹. Anche la L. 265/99 (“Napolitano-Vigneri”), che ha esplicitato il principio a livello positivo, ha introdotto nell’art. 2 della L. n. 142/90 il seguente quinto comma: “I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall’autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”. Ora la stessa norma è rifluita nel quinto comma dell’art. 3 del T.U delle leggi sull’ordinamento degli enti locali D.Lgs. 18.8.2000, n. 267. Questo articolo non solo rende legittima la devoluzione ai privati di attività di interesse generale, ma addirittura obbliga gli enti pubblici a giustificare, in base al principio di sussidiarietà, l’assunzione in proprio di tali attività, giacché esse in principio, se i cittadini singoli e associati sono in grado di svolgere, spettano a loro e non agli enti pubblici. Scuola, sanità, assistenza, previdenza, cultura e in generale tutti i servizi sociali vanno svolti anzitutto dai privati, e poi, solo se questi si dimostrano incapaci di assicurarli, possono essere assunti dagli enti pubblici. Ci si chiede, a questo punto, se il soggetto privato abbia una priorità garantita costitu-

⁴⁹ Così ad es. la L. reg. Lombardia 5.1.2000 n.1, che enuncia il principio nella sua valenza verticale all’art. 1, c. 2, lett. a), e nella dimensione orizzontale all’art. 1, c. 10: “In attuazione del principio di sussidiarietà, la Regione, le provincie, i comuni, le comunità montane e le autonomie funzionali, svolgono e coordinano l’attuazione delle attività e dei servizi di propria competenza promuovendo e valorizzando l’apporto delle formazioni sociali e dei soggetti privati, con particolare riferimento alle strutture rappresentative della società civile e agli organismi senza finalità di lucro”;

zionalmente solo nell'ipotesi in cui esso si dimostri autosufficiente ovvero se, tale priorità debba essere riconosciuta, anche nell'ipotesi in cui il privato possa svolgere "*attività di interesse generale*" solo grazie ad un aiuto da parte dello Stato⁵⁰. In applicazione del novellato art. 118, comma 4, il privato *deve* essere "sponsorizzato" perché la norma non prevede la possibilità di favorire la autonoma iniziativa dei privati ma stabilisce espressamente che "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*". Tale dovere, previsto in capo alle istanze superiori, cessa e in sua vece subentra il potere – dovere dei pubblici poteri di intervenire sussidiariamente al posto dei privati nel caso in cui nessun soggetto si dichiari disponibile, ovvero l'aiuto chiesto dal privato al potere pubblico sia sensibilmente più oneroso rispetto al costo ordinario che il soggetto pubblico dovrebbe sopportare se agisse al posto del privato, ovvero ancora se il privato, nonostante le garanzie offerte dal potere pubblico, dimostri di non essere capace ovvero di non possedere le attitudini per realizzare lo standard quali-quantitativo richiesto. Quindi, per quanto già esposto, il principio di sussidiarietà orizzontale si traduce in un obbligo procedurale, e precisamente nell'obbligo del legislatore e di ogni altra autorità pubblica di verificare prima di attribuire una determinata attività a se stesso ovvero ad altro ente, la sussistenza dei presupposti suddetti⁵¹. Infine la sussidiarietà nella dimensione orizzontale è entrata come novità asso-

⁵⁰ Cfr. Intervento G.U.Rescigno, sul tema "Lo Stato sussidiario", in Convegno, Lecce 19-20 ottobre 2001;

⁵¹ Cfr. G.U.Rescigno, *ult. op. cit.*;

luta anche nel testo costituzionale, al comma 4 del novellato art. 118. Si usa l'espressione "orizzontale" non perché tra tali soggetti vi sia parità, ma perché si immagina che l'intera vita associata sia divisa orizzontalmente tra azioni dei privati e azioni dei pubblici poteri, con la conseguenza che, se si applica il principio di sussidiarietà, ogni azione rientrante nel campo del principio è di competenza in via prioritaria degli individui, singoli o associati, e solo in via sussidiaria dei pubblici poteri. Quindi, in base al 4 c. dell'art. 118 Cost., tutte le articolazioni istituzionali della Repubblica debbono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Nel nuovo art. 118, nel quarto ed ultimo comma si legge: "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*". Sarebbe un errore pensare che questa disposizione definisca il principio di sussidiarietà: il principio non consiste nel favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per attività di interesse generale (l'articolo dispone che lo Stato ecc... favoriscono...). La sussidiarietà è il criterio in base al quale essi osservano la disposizione costituzionale; essa non ci dice a chi spetta il tipo d'azione considerato ma indica il percorso argomentativo che si deve seguire per spostare una competenza da un livello verso un altro⁵². La disposizione indica il tipo d'azione al quale va applicato il principio, e cioè qualunque iniziativa dei cittadini, o come singoli o in modo associato, mediante la quale essi intendono svolgere "attività di interesse generale". La

⁵²G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in *Il nuovo ordinamento regionale* (a cura di S. Gambino), Giuffrè, Milano 2003, p.121 e ss;

locuzione “attività di interesse generale” esclude, da un lato, sicuramente le attività di interesse meramente privato; dall’altro include sicuramente le attività di produzione ed erogazione di beni e servizi sociali, e cioè quelle attività che costituiscono offerta di beni e servizi per soddisfare diritti sociali, giacché, se alcuni diritti vengono trattati come sociali, è proprio perché vi è un interesse generale affinché vengano soddisfatti. I diritti sono sociali appunto perché la società si fa carico di essi e cerca di soddisfarli indipendentemente dal reddito dei titolari; per conseguenza un soggetto privato che si propone di soddisfare gli stessi bisogni svolge un’attività per definizione di interesse generale.

2.2 L'interpretazione della parola "favoriscono": "debbono" oppure "possono" favorire?

Il tema più difficile e importante è in primo luogo il significato della parola "favoriscono"; secondariamente bisogna chiarire se questa vada intesa nel solo "debbono" ovvero "possono" favorire. Interpretare la parola "favoriscono" come se il legislatore aveva voluto intendere "hanno la facoltà di favorire" risulterebbe del tutto strano e pleonastico in quanto, se così fosse, la locuzione usata dal Costituente non direbbe nulla di nuovo perché già concettualmente presente nel nostro ordinamento. Proprio applicando il principio di sussidiarietà, in base al quale tra due soggetti bisogna preferire quello sussidiabile rispetto a quello sussidiario, salvo che vi siano buone ragioni per sostituire il secondo al primo, la disposizione è come se dicesse: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni *debbono* favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, *attenendosi al principio di sussidiarietà*". Tutto questo significa che i soggetti pubblici non debbono sempre ed in ogni caso favorire, ma hanno l'obbligo di farlo allorquando si dimostri che i pubblici poteri non siano in grado di svolgere quelle stesse attività di interesse generale ad un livello quali-quantitativo più elevato. Quindi la parola "favoriscono" va interpretata come se dicesse "debbono favorire", inteso quindi nel senso che tutti gli enti pubblici rappresentativi elencati nel quarto comma dell'art. 118, debbano decidere, facendo

uso ovviamente degli strumenti giuridicamente appropriati (quindi anche con legge, se usano o debbono usare la legge), in favore dei cittadini privati aspiranti fornitori, allorquando si debba tutelare attraverso un servizio la soddisfazione di un diritto “*sociale*”. Solo successivamente, in difetto di istanza privata ovvero in presenza di valutazione negativa accertata a carico dei cittadini disponibili, gli “enti” potranno attribuire a se stessi ovvero ad altro ente rappresentativo la tutela di quel diritto, in applicazione del principio di sussidiarietà a “carattere ascendente”.

Sembra però possibile che la legge possa demandare l’applicazione del principio di sussidiarietà ad altro ente cioè, statale o regionale secondo i casi, ha anche il potere di stabilire che spetterà ad altro ente decidere se una determinata attività di interesse generale (nel nostro caso le attività che soddisfano un diritto sociale), applicando il principio della sussidiarietà orizzontale, va svolta dai cittadini oppure allo stesso ente che ha ricevuto il potere di compiere la scelta⁵³. La parola “favoriscono” è stata oggetto di due interpretazioni della più autorevole dottrina, interpretazioni che se condivise comporterebbero conseguenze segnatamente diverse, almeno sul piano concettuale. Secondo una prima interpretazione, “favoriscono” significa “preferiscono” e cioè “debbono preferire”: e, quindi, se dovesse essere stabilito che una determinata attività sia di interesse generale e che essa stessa debba essere svolta già dai privati, singoli e associati, i soggetti pubblici non possono surrogarsi ad essi, a meno che dimostrino che l’attività dei singoli non risulta idonea e sufficiente per qualità, quantità, estensione o per qualche altro motivo.

⁵³ G.U.Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in *Il nuovo ordinamento regionale* (a cura di S.Gambino), Giuffrè, Milano 2003, p.124;

Solo in questo caso i soggetti pubblici possono sostituirsi o aggiungersi ai privati affinché si raggiunga il risultato ritenuto ottimale, attraverso l'uso di metodologie estimative obiettive. Di conseguenza, la preferenza cessa nei confronti dei privati nel momento in cui, per svolgere l'attività di interesse generale, ricevano un sussidio dai poteri pubblici. In una seconda interpretazione "favoriscono" vorrebbe dire aiutano, e quindi "debbono aiutare" e quindi: nei casi in cui i cittadini si dichiarino disponibili a svolgere una determinata attività, i pubblici poteri debbono non solo dare ad essi la preferenza, ma debbono dare ad essi i finanziamenti utili a consentire loro di iniziare ovvero continuare tale attività. Il diritto ad essere "aiutati" dai pubblici poteri non è senza limiti, altrimenti qualunque attività di interesse pubblico potrebbe essere svolta dai privati illimitatamente. I pubblici poteri debbono intervenire finanziariamente in favore dei cittadini impegnati a svolgere attività di interesse pubblico fino a quando il costo che i pubblici poteri siano costretti a sopportare in termini di garanzia economica ai privati non eguagli il costo che essi sarebbero costretti a sostenere in caso di svolgimento diretto di quella medesima attività. Il principio di sussidiarietà, in altri termini, imporrebbe di favorire i privati, ma solo se la loro attività risulti più economica di quella esercitata direttamente dai pubblici poteri⁵⁴. Ma deve trattarsi di *"enti della società civile (privati e quindi distinti dall'amministrazione pubblica) che svolgono attività di utilità pubblica o sociale, il cui esercizio il pubblico potere ritenga di dover assicurare senza che sia*

⁵⁴G.U.Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in "Diritto Pubblico", Il Mulino 2002, n°1, p.30;

espressamente escluso un intervento diretto (attuale o potenziale) dello stesso potere pubblico”⁵⁵.

2.3.1 La fine del principio del parallelismo.

Proprio a seguito della seguente trattazione, è opportuno fare delle riflessioni sul tramonto del *principio del parallelismo* fra funzioni normative e amministrative, contenuto nel previgente art. 118 Cost. ma già fortemente incrinato e ridotto dai meccanismi riformatori della L. 59/97. Secondo la logica del parallelismo, legislatore statale e legislatore regionale potevano disciplinare le materie di propria competenza rilasciando ai rispettivi livelli di governo e amministrativi le norme secondarie e l’attuazione provvedimentoale, e valendosi semmai del potere di delega delle funzioni o di avvalimento degli uffici. L’attuale testo costituzionale non fa riferimento al potere di delega dallo Stato alle Regioni e da queste agli enti locali, né tanto meno parla di potere di autorizzazione alle Regioni all’emanazione di norme attuative nei campi di competenza statale (ex art. 117 u.c. Cost., potere che ora è presente nel nuovo art. 117, c. 6, Cost. ma sotto forma della delega della potestà regolamentare).

Bisogna, quindi, dedurre che tali poteri non sono più presi in considerazione perché nell’attuale vigenza la loro operatività è stata sostituita dal principio di sussidiarietà. Attualmente le funzioni

⁵⁵ P.De Carli, *Op. cit.*, p.230;

debbono *ab origine* essere allocate, escludendo l'ipotesi di una loro infrazionabilità, al livello più basso ovvero decentrato⁵⁶.

C'è invece chi dice che, in realtà, *“i due principi di parallelismo e di sussidiarietà, non stiano necessariamente in posizione di contrasto o di incompatibilità”*⁵⁷. Il principio di sussidiarietà pare essere inteso dall'Autore (R.Bin) con una valenza sostanzialmente programmatica: *“...è un principio di politica legislativa, rivolto al legislatore tanto statale che regionale; la sua funzione è indicare una generale e generica preferenza per il conferimento legislativo delle funzioni amministrative al livello più basso della piramide politico-amministrativa, quello comunale; sempre che non vi siano ragioni valide per richiamare l'esercizio ad un livello più elevato”*.

Invece, il principio del parallelismo è un principio di natura *“giurisprudenziale elaborato dalla Corte Costituzionale sulla base degli artt. 117 e 118 Cost”*. Infatti *“la sua funzione è stata di fornire alla Corte stessa un criterio per la (ri)definizione delle funzioni legislative regionali, ed estendere anche laddove lo Stato deleghi alle regioni esclusivamente funzioni amministrative: al punto che il parallelismo delle funzioni ha potuto indurre la Corte ad accreditare la formazione, per l'evoluzione della legislazione statale di “nuove materie” di competenze legislative regionali”*.

Quindi non vi sono buone ragioni per sostenere che i due principi siano incompatibili: tanto è vero che la stessa Corte Costituzionale, giudicando la c.d. “legge Bassanini I”, ha considerato compatibili il

⁵⁶ Cfr. G. U. Rescigno, *La Riforma da riformare*, in “La Rivista del Manifesto” 2001;

⁵⁷ R.Bin, *La funzione amministrativa*, relazione all'Incontro di studio su *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione* organizzato da AIC Ass. it. Costituzionalisti, Bologna 14.1.2002, nello stampato tratto dal sito dell'Associazione;

“vecchio” principio costituzionale del parallelismo con il “nuovo” principio, ora costituzionalizzato, di sussidiarietà.

2.4. Rapporto tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale.

Tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale vi è una profonda differenza: la prima concerne i rapporti tra enti pubblici rappresentativi e serve sia a distribuire i poteri di comando verso la collettività che i compiti di erogazione di servizi e benefici; la seconda non può mai riguardare, invece, la distribuzione di poteri di comando, poiché i privati non possono comandare su altri privati né usare la forza. Quest’ultima, dunque, può solo riguardare la distribuzione tra privati da un lato e pubblici poteri dall’altro dei compiti di erogazione di servizi e benefici. Non sempre è possibile l’applicazione del principio di sussidiarietà. Anzitutto, come abbiamo visto, la sussidiarietà orizzontale non si applica a quelle attività che consistono nell’imporre obblighi o divieti, giacché i privati non possono “comandare” su altri privati (nei casi marginali in cui ciò è ammesso i privati divengono per ciò solo esercenti di pubbliche funzioni, e quindi assimilati nei limiti e doveri ad organi e funzionari pubblici). In secondo luogo, in base a quanto dispone l’art. 5, co. 2. TCE, il principio non si applica se, in base alla Costituzione o ad un atto che in modo equivalente viene considerato il fondamento di ogni altro atto⁵⁸, una determinata competenza spetta ad un determinato soggetto.

⁵⁸ Si fa riferimento all’ordinamento comunitario;

Se il principio è definito come quel criterio in base al quale una determinata azione spetta prioritariamente ad un determinato soggetto di livello inferiore rispetto ad un altro, allora non ha senso parlare di applicazione del detto principio quando il livello è già stato individuato e non può essere più modificato. Come appare evidente, rileggendo la tesi sopra enunciata, il principio in esame è di ordine costituzionale, ma la Costituzione (nel nostro ordinamento) non è subordinata al principio stesso⁵⁹. In altri termini, se una specifica azione viene attribuita dalla Costituzione in via esclusiva ad un soggetto, e se è possibile cambiare la regola con legge di revisione costituzionale, la legge di revisione costituzionale non è a sua volta subordinata al principio di sussidiarietà. Sostenere il contrario, significherebbe fare del principio in questione un principio sovracostituzionale, e cioè fare della Costituzione un atto secondario rispetto al principio di sussidiarietà. Inoltre, il principio non si applica alla distribuzione della funzione legislativa. L'art. 117 prescrive chiaramente che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle materie elencate. Le Regioni hanno una competenza concorrente per quanto riguarda altre materie elencate. Conseguentemente tutte le materie che non rientrano né nel primo né nel secondo elenco sono di competenza delle Regioni.

Nessuno, in nome del principio di sussidiarietà, può spostare una competenza legislativa dallo Stato alle Regioni e viceversa⁶⁰. Mentre, stabilito che una certa materia rientra nella

⁵⁹ La precisazione ricorda che invece la Costituzione italiana è subordinata, di massima e salvi i controllimiti, al principio di sussidiarietà nei confronti dell'Unione europea;

⁶⁰ Si forma così un'asimmetria tra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento italiano: in quello comunitario il principio serve a spostare competenze anche legislative dagli Stati alla Comunità; nell'ordinamento italiano invece lo spostamento di competenze legislative dallo Stato alle Regioni o viceversa è vietato;

competenza del legislatore Stato o Regione, il principio diventa applicabile quanto al *contenuto normativo*, nel senso che se la legge deve distribuire funzioni o compiti amministrativi, deve rispettare il criterio della sussidiarietà verticale; se la legge tratta di attività di interesse generale, in linea di principio, e salvi altri principi di carattere costituzionale, deve rispettare il principio della sussidiarietà orizzontale. Alla luce delle considerazioni siffatte, si può concludere che il principio di sussidiarietà (sia verticale che orizzontale) non pone in essere un criterio materiale, bensì un criterio procedurale: esso non dice per ciascuna attività di interesse generale quale scelta deve farsi tra soggetto pubblico e soggetto privato, ma esclusivamente quale percorso argomentativo bisogna affrontare per arrivare a tale decisione. Inoltre, è di competenza dei soggetti politici rappresentativi (e soprattutto il legislatore nazionale o regionale) sia valutare le capacità e potenzialità dei privati in riferimento a specifiche attività di interesse generale (e prima ancora di decidere che si tratta di attività di interesse generale), comparandole con le potenzialità dei soggetti pubblici secondo il principio di sussidiarietà (orizzontale), e sia, nel caso in cui la scelta sia demandata ai soggetti pubblici, stabilire le procedure che questi debbano seguire.

Bibliografia di Note

II° CAPITOLO

BIN R.

- *La funzione amministrativa, relazione all'Incontro di studio su Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione* organizzato da AIC Ass. it. Costituzionalisti, Bologna 14.1.2002, nello stampato tratto dal sito dell'Associazione;
- *Intervento La funzione amministrativa, in Seminario Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Bologna 14 gennaio 2002;

CAMMELLI M.

- *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Le regioni tra riforme amministrative e revisione costituzionale*, Maggioli, 2002;

CARETTI P.

- *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Le regioni tra riforme amministrative e revisione costituzionale*, Maggioli, 2002;

COCCONI M.,

- *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione – l'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in "Istituzioni del federalismo", 2-3/2004;

DE CARLI P.

- *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano 2002;

GRANATA R.

- *Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione*, in "Il Foro italiano" n°3-MARZO, 2002;

LUCIANI M.

- *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in Seminario “Il nuovo Titolo V della parte II della Cost.”, Bologna 14 gennaio 2002,;

PISTOLESE G.

- *Sussidiarietà orizzontale. I servizi alla persona: programmazione e mercato*, in Convegno Uilp Umbria, Toscana, Emilia Romagna, in www.uil.it (10/03/2003);

RESCIGNO G. U.

- *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in “Diritto Pubblico”, Il Mulino, 2002,n°1;
- *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*, in Il nuovo ordinamento regionale, (a cura di S.Gambino), Giuffrè, Milano 2002;
- Intervento sul tema “*Lo Stato sussidiario*”, in Convegno Lecce 19-20 ottobre 2001;
- *La Riforma da riformare*, in “La rivista del Manifesto”, 2001;

RIDOLA P.,

- *Sussidiarietà, conflitto sociale, pluralismo. Aspetti problematici della sussidiarietà orizzontale nella costituzione*, in “Studi sulla riforma costituzionale”, Giappichelli, Torino 2001, pp. 206-209;
- *Aspetti problematici della sussidiarietà “verticale”. La sussidiarietà come chiave di lettura dei sistemi autonomistici*, in “Studi sulla riforma costituzionale”, Giappichelli, Torino 2001, pp. 230-233;
- *I progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in “Studi sulla riforma costituzionale”, Giappichelli, Torino 2001, pp. 241-246;
- *La sussidiarietà fra pubblico e privato. Sussidiarietà “orizzontale” e “verticale”*, in “Studi sulla Riforma costituzionale”, Giappichelli, Torino 2001;

ROLLA G.

- *Diritto Regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano 2002;

TORCHIA

- *“Lo Stato sussidiario?”*, in *Convegno Lecce 19-20 ottobre 2001*,

CAPITOLO III° *Il nuovo Titolo V della Costituzione*

3.1. Il riparto delle competenze legislative in materia d'istruzione, all'indomani della riforma del Titolo V, con particolare riguardo all'art. 117, comma 2 lett. n)

L'assetto istituzionale delle competenze in materia d'istruzione ha subito nell'ultimo decennio una serie di rilevanti trasformazioni, spesso più enunciate che realizzate.

La riforma costituzionale interviene sancendo una discontinuità su tre diversi scenari: la divisione delle competenze Stato-Regioni, la dinamica dei rapporti Stato-Regioni-Istituzioni scolastiche e il rapporto pubblico-privato, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale⁶¹.

Si è cercato di dar vita, quindi, alle forti potenzialità riformatrici contenute nel principio dell'art. 5 Cost., caposaldo di una visione policentrica (e non statocentrica) delle istituzioni pubbliche e dell'amministrazione.

La riforma ha, per un verso, consolidato le innovazioni frutto di scelte operate prima della riforma costituzionale, e che, per molti

⁶¹Cfr. Art. 118, comma 4, L. n.3/01: “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”.

versi, hanno anticipato una impostazione che sarebbe poi stata valorizzata dalle modifiche del titolo V⁶².

Prima fra tutte la scelta dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, realizzata dalla Legge n. 537 del 1993 e sviluppata in seguito dall'art. 21⁶³ della legge n. 59 del 1997 e dal conseguente Regolamento sull'autonomia n. 275/99⁶⁴.

Ciò ha comportato il superamento del modello burocratico-gerarchico-ministeriale dell'istruzione – dove le scuole erano mere sedi erogatrici del servizio e il potere direttivo era concentrato negli uffici centrali del Ministero - e la realizzazione di un policentrismo di istituzioni scolastiche autonome nell'ambito di “un sistema nazionale di istruzione” (comprendente anche le scuole paritarie ex l. 62/00). Il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dovrebbe sostanziarsi in uno spazio possibile di adeguamento del curriculum formativo (15% in base al DM 234/00) con una progettazione di istituto (del POF) in dialogo col territorio ed eventualmente con altre scuole.

Inoltre con il d.lgs. n. 112 del 1998 - che ha delineato un novellato quadro di allocazione territoriale delle competenze legislative e amministrative – allo Stato sono state riservate soprattutto funzioni concernenti la valutazione del sistema scolastico e l'assegnazione delle risorse finanziarie e del personale, mentre alle

⁶² Di decentramento e di valorizzazione delle autonomie.

⁶³ Il I° comma dell'art. 21 dispone che “*Le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio d'istruzione (...) sono attribuite alle Istituzioni scolastiche*”, fatti salvi “*i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato*”.

⁶⁴ Per una disamina delle riforme del settore dell'istruzione a partire dagli anni '90, cfr. A. Pajno, *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in “Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002”, Armando editore 2002;

Regioni sono state affidate numerose funzioni inerenti all'organizzazione a rete sul territorio dell'intero servizio scolastico (oltre a quelle in materia di formazione professionale), mentre agli enti locali sono state trasferite tutte le principali funzioni volte alla creazione o soppressione di scuole e alla loro dotazione di edifici e attrezzature.

Per altro verso, la riforma ha ripartito le competenze legislative nel campo dell'istruzione determinando un "complesso intrecciarsi" di fonti diverse⁶⁵.

Infatti, la precedente competenza concorrente in materia di "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica" è ora sostituita da quattro norme.

Allo Stato spetta la competenza esclusiva nel definire le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n), i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m); ed i principi fondamentali in materia concorrente.

La riserva statale si fonda sull'esigenza di garantire su tutto il territorio nazionale l'uniforme soddisfacimento del diritto costituzionale all'istruzione.

La potestà regionale assume, invece, una triplice conformazione, potendo risolversi nell'esercizio della competenza concorrente in materia di "istruzione, salva l'autonomia dell'istituzioni scolastiche" (art. 117, comma 3); nell'esercizio della

⁶⁵ *“Quel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche”* che la Corte Costituzionale riconosce confluire nella stessa materia dell'istruzione all'indomani della riforma costituzionale, Sentenza n. 13 del 2004, in www.cortecostituzionale.it

competenza residuale in materia di “istruzione e formazione professionale” (art. 117, comma 4); nella possibilità di attivare il meccanismo previsto dall’art. 116 in base al quale possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente ed in alcune materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva, tra cui anche le “norme generali sull’istruzione”.

A fronte di questo quadro, si evincono chiaramente i nodi interpretativi che tale normativa presenta. Nodi, che la Corte Costituzionale – in diverse sentenze - ha tentato di districare fissando una serie di paletti; ed una nota dottrina⁶⁶ ha così riassunto: il contenuto delle materie “istruzione” e “istruzione e formazione professionale”; il significato della formula “norme generali sull’istruzione” sia in relazione al possibile meccanismo previsto dall’art. 116, sia alla luce dell’analogo disposto dell’art. 33 Cost.; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” in connessione con il sistema di garanzie previste dall’art. 34 Cost.; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Rispetto a questo nuovo quadro di riferimento, il primo problema da affrontare riguarda il rapporto della riforma costituzionale, rispetto al precedente assetto delle competenze risultante dai trasferimenti operati dallo Stato verso le Regioni, per capire se essa produca un effetto di consolidamento e stabilizzazione

⁶⁶ Cfr. A. Poggi (2004) *Un altro pezzo di “mosaico”*: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione, in “Le Regioni” 2002, fasc. n. 4, p. 771 e ss.

dell'indirizzo riformatore precedente, oppure un superamento ed integrazione del quadro complessivo di riferimento.

Secondo la dottrina dominante, la nuova normativa costituzionale costituisce un'opportunità di conferma della linea dei trasferimenti operati nei confronti delle istituzioni scolastiche, mentre segna una decisa innovazione rispetto al d.lgs. n. 112/98⁶⁷. Infatti, la competenza legislativa concorrente in materia d'istruzione va oltre il solo ruolo di programmazione attribuito dall'art. 138 del d.lgs. n. 112.

La legislazione statale si limitava, infatti, ai trasferimenti o alla delega delle sole funzioni amministrative al sistema regionale (in particolare per la funzione di programmazione), mentre rimaneva in mano statale la decisione delle risorse.

Con la riforma del titolo V, si è tracciato un nuovo assetto delle competenze che attribuisce alla Regione la leva finanziaria, ma che richiede, ancora, un'effettiva realizzazione del federalismo amministrativo e di quello fiscale con il trasferimento delle risorse non ancora assegnate agli enti locali. Le funzioni legislative e regolamentari rimangono riservate allo Stato, soltanto se finalizzate all'attuazione di un quadro uniforme, basato sul valore legale dei titoli di studio, mentre la competenza regionale concorrente va a coprire le determinazioni concernenti la programmazione e l'organizzazione del servizio dell'istruzione, fermo restando l'autonomia delle istituzioni scolastiche; vi è infine una competenza regionale piena, per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, divenuta materia

⁶⁷ Le principali funzioni delegate alle Regioni con il d.lgs n. 112/98 sono quelle delle di programmazione: sia *“la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale”* sia *“la programmazione della rete scolastica”* che vanno assolve attraverso formule concordate con le stesse Istituzioni scolastiche;

di competenza residuale e, come tale, non soggetta al limite dei principi fondamentali.

Nella materia dell'istruzione confluiscono principi fondamentali, quali il principio pluralistico, quello di uguaglianza, nonché la tutela del diritto all'istruzione: si tratta di garanzie individuali inalienabili, che vanno tutelate da indebite interpretazioni della normativa di riparto delle competenze legislative.

Si tratta di contemperare il principio autonomistico, con la garanzia dei diritti inviolabili della persona, o, più precisamente, del rapporto tra i principi fondamentali della Costituzione ed il novellato titolo V.

Il sistema che emerge dal nuovo Titolo V – essendo fortemente teso a valorizzare il policentrismo e le autonomie territoriali, sociali e funzionali – rappresenta uno strumento prezioso per garantire quel principio di “eguaglianza delle opportunità”, che richiede una particolare attenzione per assicurare l’uniformità delle prestazioni dei pubblici poteri nell’organizzazione degli aspetti sia quantitativi che qualitativi dei servizi per i cittadini.

Il diritto all'istruzione è innanzitutto un diritto sociale, quindi costitutivo del diritto di “cittadinanza”, inteso quale diritto all’eguaglianza sostanziale, cioè alla rimozione, da parte dei pubblici poteri, delle situazioni d’impedimento all’esercizio dei diritti⁶⁸.

La differenziazione e il policentrismo del sistema, da questo punto di vista non possono comprimere lo statuto della cittadinanza

⁶⁸ Il coinvolgimento dello Stato nel settore dell'istruzione viene indicato col termine di “cittadinanza” da M.Hill, *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna 1999 e trova fondamento nella richiesta che lo Stato intervenga ad aprire “ad altri l'istruzione riservata all'élite”, al fine di realizzare “l’eguaglianza delle opportunità nel sistema educativo”.

che, in un sistema così differenziato, diventa il terreno della comune appartenenza alla comunità nazionale.

Se si ammette che il punto di partenza per la ricostruzione dei limiti uniformanti è considerato lo statuto della cittadinanza sociale allora le due potestà legislative esclusive statali e cioè le “norme generali sull’istruzione” e sulla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” vanno ricostruite in relazione alla finalità di garantire in ciò che è essenziale e generale: l’eguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale⁶⁹.

Sebbene in un contesto di forte valorizzazione dei legislatori locali, emerge chiaro l’intento di ancorare l’istruzione a principi e regole comuni su base nazionale, che finiscono per circoscrivere il potere legislativo concorrente riconosciuto alle Regioni in materia d’istruzione.

Infatti, già solo la formula “norme generali sull’istruzione” lascia intendere l’idoneità della competenza a vincolare la legge regionale, impedendo così di immaginare che la competenza delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale sia dotata di carattere esclusivo⁷⁰.

Vi sono, infatti, materie di competenza esclusiva statale caratterizzate da una trasversalità tale da renderle idonee a tradursi, non tanto in un mero ritaglio della competenza regionale a favore del potere centrale, quanto, piuttosto, in limiti “interni” alla competenza

⁶⁹ Cfr. A. Poggi, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in “Le Regioni”;

⁷⁰ All’interno della dottrina, proprio a causa della trasversalità di alcune materie statali, non poche riserve sono state espresse circa la possibilità di definire come autenticamente “piena” la potestà legislativa residuale delle Regioni. Cfr. R.Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in “Le Regioni” 2001, p.1233 e ss.

regionale (limiti che impongono che la competenza venga esercitata nel rispetto di essi, come le norme generali)⁷¹.

Si deve però aggiungere che questa impostazione “nazionale” del sistema non significa impossibilità di coinvolgere le Regioni nelle determinazioni del centro, anzi la ratio che emerge dalla riforma appare sempre più uniformata ad una visione cooperativa del policentrismo⁷².

E’ necessario creare meccanismi procedurali in grado di recepire i contributi delle Regioni e realizzare una vera e propria concertazione tra Stato e Regioni.

Va precisato, inoltre, che le “norme generali sull’istruzione” non hanno lo scopo di comprimere la competenza concorrente delle Regioni, nonché l’autonomia delle scuole. Non debbono, cioè, né essere omnicomprensive né sconfinare dalla loro funzione di quadro di riferimento necessario ed essenziale “sui temi generali dell’istruzione”, in modo che vi siano spazi di flessibilità e di autonomia normativa regionali e locali.

In sostanza, debbono ritenersi costituzionalmente legittime, in quanto ricomprese nell’ambito della competenza esclusiva statale, quelle sole norme che siano finalizzate a garantire criteri di uniformità nell’ambito di un sistema unitario d’istruzione, basato sul valore legale dei titoli.

Sulla competenza esclusiva dello Stato nel definire le “norme generali sull’istruzione”, un nesso che emerge dalla giurisprudenza

⁷¹ Cfr. C.Aquili, *La potestà legislativa regionale nella riforma del titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all’attuazione delle nuove disposizioni costituzionali*, su www.amministrazioneincammino.it;

⁷² Cfr. *Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, su www.astridonline.it.

costituzionale, antecedente la riforma del titolo V, è quello che tende ad orientare teleologicamente le stesse alla garanzia del godimento del diritto sociale all'istruzione, in condizioni di uguaglianza⁷³.

La stessa giurisprudenza⁷⁴ ha evidenziato la stretta connessione che corre, attraverso un'interpretazione sistemica degli artt. 33 e 34 Cost., tra i principi relativi all'organizzazione scolastica, contenuti nelle norme generali sull'istruzione, e quelli relativi al diritto di accedere a scuola, nonché quello alla propria formazione professionale (art. 2 Cost.).

La legge La Loggia (n. 131/03)⁷⁵ stabilisce il principio secondo cui nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressi dallo Stato o desumibili dalle leggi statali in vigore.

La Corte Costituzionale ha sancito, nella sentenza n. 120 del 2005, il principio di continuità in base al quale le Regioni in materia d'istruzione non potrebbero intervenire con la loro legislazione concorrente prima che fossero definiti, e concretamente operanti, i principi fondamentali destinati ad orientare l'opera del legislatore regionale.

In un significativo passaggio della sentenza n. 353 del 2003, la stessa Corte ha chiarito che “specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore,

⁷³ Cfr., in particolare, la sentenza n. 290 del 1994.

⁷⁴ Cfr. Sentenza n. 383 del 1998.

⁷⁵ Contenente “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi dell'attività del legislatore regionale”.

Comunque, a voler sinteticamente indicare gli oggetti sui quali dovrebbe concentrarsi questa normativa generale, si dovrebbero tener presenti soprattutto i vari elementi centrali, connessi con gli artt. 33 e 34 Cost. che si riferiscono al sistema, ossia che riguardano i caratteri strettamente collegati all'istruzione.

Secondo il Sandulli, le norme generali concernono l'architettura del sistema scolastico: gli ordinamenti didattici; la durata della scuola dell'obbligo e la garanzia del diritto all'apprendimento; i requisiti per il rilascio dei titoli di studio e le modalità di conferimento; la regolamentazione della funzione docente e la garanzia della libertà d'insegnamento (intesa essenzialmente come libertà della funzione docente e non solo come libertà del singolo insegnante); criteri di composizione delle classi (anche a garanzia dei “diversi”); il ruolo e i compiti del dirigente scolastico; l'ambito e le garanzie dell'autonomia (tecnica e amministrativa) delle istituzioni scolastiche, anche in rapporto alle funzioni di supporto e di promozione delle istituzioni territoriali; la determinazione delle forme di partecipazione al governo della scuola (organi collegiali, accessi, procedimenti partecipati); le condizioni per il riconoscimento della parità, le forme di valutazione e di controllo (sia con sistemi “indipendenti” di rilevazione e di valutazione “esterna” delle attività delle istituzioni scolastiche rispetto agli standard minimi, sia con sistemi di valutazione dell'apprendimento degli alunni).

Tali norme devono essere circoscritte in un'accezione di generalità, per cui non debbono avere una fisionomia e una struttura tale da comprimere eccessivamente la competenza legislativa

concorrente delle Regioni, nonché l'autonomia delle scuole, fino a rendere l'una e l'altra prive di significato.

Secondo Marzuoli, le norme generali debbono riguardare aspetti strutturali e non contingenti e, in particolare coprire tutti gli aspetti che sono specifici delle attività d'istruzione in relazione al suo carattere dominante. Esse costituiscono il modo con cui è possibile costruire un rapporto in cui, la necessità di garantire la rispondenza del servizio alle esigenze rappresentate dall'indirizzo politico, espresso ai vari livelli territoriali, non pregiudichi la sua unica qualità (la neutralità ideologica) e l'uniformità di obiettivi, metodi, contenuti, a livello nazionale.

A fronte di questo quadro si pongono vari interrogativi circa la natura delle norme generali.

Apparentemente, dire che spettano allo Stato le norme generali su una certa materia, parrebbe comportare che alla Regione spetti la competenza di dettaglio in quella stessa materia. Immediatamente, si pone all'interprete il problema di confrontare le norme di principio (proprie del modello della competenza legislativa concorrente) con le norme generali, per comprendere se allo Stato spetterebbero ambiti più o meno ampi rispetto al passato.

Confronto arduo dall'esito incerto, giacché, com'è noto, è assai difficile distinguere in astratto la norma generale da una norma di principio. Senza considerare che una norma non è mai in assoluto di principio o generale, ma è tale solo relazionalmente ad un'altra, che rispetto alla prima risulta più specifica o più dettagliata⁷⁶.

⁷⁶ Cfr. N.Zanon, *Prime note sulle "norme generali" statali, sul rispetto dell'interesse nazionale e sulla legislazione di "rilievo (o "di ambito", o di "interesse") regionale" nel progetto di riforma dell'art. 117 Cost.*

Inoltre la competenza esclusiva statale a dettare norme generali in una certa materia non comporta un'implicita attribuzione di competenza alle Regioni per la normativa di dettaglio.

Il problema è intendersi sul concetto di “norme generali”: se con esse si intendessero non solo norme di carattere sostanziale, ma anche norme che, in generale, provvedano ad una redistribuzione di competenze, anche amministrative, tra i livelli di governo, non si potrebbe affatto escludere che la fonte statale decida di allocare poteri di intervento attuativo-esecutivo o di dettaglio presso gli enti locali e non presso le Regioni.

Non si avrebbe, quindi, sempre e necessariamente il solito schema “norme generali allo Stato e norme di dettaglio alle Regioni”, ma soluzioni abbastanza variegate, nelle quali alla normativa statale possono accompagnarsi leggi regionali e situazioni nelle quali le norme statali delegano ad interventi ulteriori solo regolamenti locali: in base ad una scelta che è rimessa, in ultima analisi, solo alla legge statale.

Quanto al possibile contenuto dei “principi fondamentali” riguardanti il sistema nazionale d'istruzione (esclusa l'istruzione professionale) dovrebbero riguardare i profili in cui siano specificatamente coinvolti diritti e doveri: durata e forme del diritto-dovere d'istruzione; diritti e doveri degli studenti, dei docenti, delle famiglie; garanzie di collegialità della gestione con apertura al territorio; i rapporti con la formazione e l'università; integrazione del servizio scolastico con i servizi sociali; continuità verticale dei percorsi e crediti formativi; profili fondamentali dell'organizzazione e delle procedure.

Al fine di eliminare ogni possibile controversia e confusione, è intervenuta la Corte Costituzionale con una sentenza⁷⁷, chiarendo la portata delle norme generali e distinguendole dai principi fondamentali.

Si stabilisce, pertanto, che “le norme generali in materia d’istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”, continua la Corte affermando che “le norme generali così intese si differenziano, nell’ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”.

Il contenuto della sentenza dà un’interpretazione abbastanza ampia delle norme generali, rigettando le questioni di illegittimità poste dalle Regioni ricorrenti⁷⁸.

Rientrano tra le norme generali: l’attività di carattere collaborativo, svolta dagli uffici scolastici regionali (con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali); l’orario annuale delle lezioni, l’orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche, rimesse all’organizzazione delle istituzioni scolastiche e l’orario relativo alla mensa ed al dopo mensa; la definizione, del Ministero, dei titoli necessari per stipulare contratti di prestazione d’opera delle istituzioni scolastiche, per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti opzionali, che richiedano una specifica professionalità, non

⁷⁷ Cfr. sentenza n. 279 del 2005;

⁷⁸ Salvo sancire l’incostituzionalità della normativa statale che non rispetta il principio di leale collaborazione, con il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.;

riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola; la previsione di una nuova figura professionale, ossia quella di un “tutor”; e, da ultimo, la fissazione del limite di età per l’iscrizione alla scuola dell’infanzia.

Infine, per quanto riguarda i LEP⁷⁹ occorre porsi dal punto di vista dei soggetti titolari del diritto all’istruzione, da garantire a tutti i cittadini, nel modo più concreto possibile, in relazione al principio di eguaglianza sostanziale.

Ciò implica la determinazione dei criteri e standard di distribuzione del servizio scolastico sul territorio, di accessibilità e di varietà dell’offerta, di qualità, efficacia ed appropriatezza del servizio, insomma di tutto ciò che concorre a determinare il livello della corrispondenza ai bisogni ai quali si ritiene di rispondere o garantire⁸⁰.

In sostanza, dovrebbero rientrare tra i livelli essenziali: le misure atte a garantire l’accesso di tutti al sistema, anche con riferimento alla equilibrata formazione delle classi (a garanzia dei “diversi”); gli interventi per la piena integrazione nel sistema dei soggetti (economicamente, fisicamente, socialmente) deboli; le prestazioni indispensabili da garantire a famiglie e studenti ed i loro standard qualitativi essenziali; i livelli di apprendimento, criteri di valutazione e condizioni per l’abilitazione all’esercizio delle professioni (art. 33, comma 5, Cost.).

Il legislatore nazionale deve farsi garante dei diritti civili e sociali per realizzare, su tutto il territorio nazionale, il principio di

⁷⁹ Livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

⁸⁰ Cfr. *Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, su www.astridonline.it.

uguaglianza sostanziale⁸¹, che non ammette l'irriducibilità del termine "essenziale", a quello di "minimo", perché "il concetto di prestazione essenziale è un concetto relativo, cioè dipende dalla persona cui si dirige la prestazione e dipende anche dal tipo di situazione in cui ci si ritrova" (M.Luciani).

In questo quadro, così come delineato, le Regioni, nel rispetto della normativa statale, avrebbero ampio spazio per la concreta attuazione dei principi generali, per regolare la distribuzione delle scuole sul territorio, la loro organizzazione amministrativa, la distribuzione delle risorse per il funzionamento, la formazione in servizio dei docenti, i raccordi tra scuole, formazione, università, mondo del lavoro, il recupero della dispersione scolastica, l'attuazione del diritto allo studio.

Inoltre, le Regioni, nel rispetto delle norme generali e dei livelli essenziali, potrebbero disciplinare e attivare un vero canale di istruzione professionale che, ove avesse i requisiti di cui alle suddette norme e livelli dovrebbe essere riconosciuto come "paritario" rispetto all'istruzione statale.

Concludendo, trattandosi di decisioni eminentemente politiche, il cui scopo principale è realizzare un equilibrio da garantire e disponibilità finanziarie e che possono riguardare anche settori di competenza esclusiva statale (come quello dell'istruzione professionale), appare indispensabile che le Regioni siano messe in condizioni di partecipare alla elaborazione di queste scelte, che sono comunque fortemente intrecciate con quelle di tipo organizzativo che

⁸¹ Cfr. S.Gambino, *Diritti sociali e stato regionale. L'esperienza italiana nell'ottica comparatistica*, in L. Chieffi (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Cedam, Padova 2001.

le Regioni (e gli enti locali) debbono adottare per rendere concretamente disponibile il servizio.

3.2 *Gli oggetti devoluti, in materia d'istruzione*

Com'è noto, il disegno di legge costituzionale di "riforma della riforma", in luogo della procedura di differenziazione prevista dal terzo comma dell'art. 116 Cost., prevede una diretta attribuzione di competenze esclusive alle Regioni su alcuni, specifici, oggetti in materia di istruzione e precisamente: "l'organizzazione scolastica" e la "gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche"⁸², da ritagliare all'interno della materia "istruzione" attribuita dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla competenza concorrente di Stato e Regioni e la "definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione", da ritagliare invece dalla più ampia competenza esclusiva dello Stato a dettare le norme generali sull'istruzione. Secondo l'assetto delineato dal disegno di legge costituzionale, quindi, allo Stato residuerebbe la competenza esclusiva a dettare le norme generali sull'istruzione (salvo che per la definizione di quella parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione), e la disciplina dell'autonomia scolastica; inoltre lo Stato potrebbe ancora dettare i principi fondamentali in materia di istruzione, purché questi non incidano sulla competenza esclusiva delle Regioni a disciplinare l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione.

⁸² Cocconi M., *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione – l'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in "Istituzioni del federalismo" 2-3/2004;

3.2.1.L'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti.

Venendo, in particolare, alla "organizzazione scolastica", pur rilevando l'ambiguità della nozione, si può tentare di individuarne l'oggetto, sia sulla base del significato proprio delle parole che sulla scorta della legislazione vigente.

Deve innanzitutto richiamarsi la fondamentale distinzione, messa in luce da Umberto Pototschnig, tra "scuola" ed "istruzione": il primo vocabolo designando lo strumento attraverso il quale si raggiunge il risultato dell'istruzione.

Tale distinzione, peraltro, sembra accolta nello stesso testo costituzionale, laddove è disposto che "la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi" (art. 33, secondo comma, Cost.).

Alla luce di quanto ora rilevato, si dovrebbe quindi ritenere che il provvedimento di c.d. devolution miri ad attribuire alla competenza esclusiva delle Regioni tutto ciò che attiene all'organizzazione di quello che si configura come il principale strumento di "produzione" dell'istruzione.

Qualche dubbio, tuttavia, residua sulla portata da attribuire al termine "organizzazione". In proposito, si è manifestata la preoccupazione che questa competenza esclusiva possa "abrogare" la disciplina costituzionale della scuola dettata dagli artt. 33 e 34 Cost., e che, in virtù della devolution, possano aversi "tanti sistemi scolastici differenziati per strutture, per tipologia, per anni di corso, quante sono le Regioni"⁸³.

⁸³ Così, G.U. Rescigno in occasione dell'Audizione alla Commissione della Camera dei Deputati;

In realtà, anche trascurando la problematica relativa agli effetti, sulla prima parte della Costituzione, della riforma dell'assetto costituzionale delle competenze, ed ancor prima di indagare l'effettiva estensione del termine "organizzazione", si potrebbe rilevare che il dovere della Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi dovrebbe continuare a costituire una direttiva inderogabile per tutti i legislatori regionali e che comunque la definizione degli "ordini e gradi di istruzione" rimarrebbe senz'altro al legislatore statale, in virtù della competenza esclusiva a dettare le norme generali sull'istruzione, così come dovrebbe considerarsi la permanenza della competenza statale a regolare l'esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi. Altro problema sarebbe poi quello di capire se l'espressione scuole statali possa venir letta come se dicesse scuole pubbliche⁸⁴, altrimenti sarebbe preclusa in radice la possibilità per le Regioni di istituire proprie scuole.

Utili indicazioni per la ricostruzione del possibile significato da attribuire all'"organizzazione scolastica" ed alla "gestione degli istituti" potrebbero provenire poi dalla legislazione vigente ed in particolare dal d.lgs. n. 112 del 1998⁸⁵, attraverso il quale si è provveduto a conferire alcune funzioni in materia di "istruzione

⁸⁴ Come sembra ritenere lo stesso G. U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano 2003, p.124. Sulla competenza in ordine alla istituzione di scuole si veda anche P. Milazzo, *Il complesso riparto delle competenze...*, cit., pp.335 e ss.;

⁸⁵ Per la utilizzazione del criterio c.d. "storico-normativo" ai fini della individuazione delle materie indicate nel testo costituzionale, si veda A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma 1974, pp.117 ss.; ID., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in "Quaderni costituzionali", 2003, 20 s.;

scolastica" alle Regioni ed agli enti locali minori. Tale decreto, definita la "programmazione e la gestione amministrativa del servizio scolastico" come l'"insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio scolastico" (art.136), annovera tra i compiti conferiti alle Regioni: la programmazione della rete scolastica, l'attività di provvista delle risorse finanziarie e di personale, la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, la determinazione del calendario scolastico, la suddivisione, anche sulla base delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa (art. 138).

Esso, inoltre, menziona tra le funzioni mantenute in capo allo Stato: la determinazione di criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica, la valutazione del sistema scolastico e la determinazione ed assegnazione delle risorse finanziarie e del personale alle istituzioni scolastiche. Esso, infine, individua le funzioni amministrative conferite alle province ed ai comuni ai sensi della disciplina costituzionale allora vigente (art, 128 Cost.).

Che tutte le competenze riconosciute alle Regioni dalla legislazione c.d. "Bassanini" debbano attualmente ritenersi costituzionalmente attribuite alla competenza legislativa delle Regioni stesse in virtù della loro potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, è confermato dalla Corte costituzionale, che, con la

sentenza n. 13 del 2004⁸⁶, ha considerato "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 d.lgs. n. 112 del 1998".

La Corte si è mostrata pertanto apertamente incline a far valere in maniera rigorosa il nuovo riparto di competenze in materia di istruzione, sottolineando che "compito dello Stato è solo quello di fissare principi (...) in materia di programmazione e gestione amministrativa del servizio" scolastico.

Se, quindi, quell'ambito materiale che il disegno di legge costituzionale vuole attribuito alla competenza regionale coincide con quello che già le Regioni possono disciplinare in virtù della potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, vi è però da sottolineare che la c.d. devolution comporterebbe indubbiamente un'estensione verticale delle competenze regionali negli oggetti devoluti, superando il rispetto dei principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato.

La differenza tra la potestà legislativa attualmente attribuita alle Regioni e quella che potrebbe essere loro riconosciuta con l'approvazione della legge costituzionale cui sono dedicate le presenti note è messa in luce da una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 37 del 2005), ove viene ravvisato un principio fondamentale in materia di istruzione nella norma che obbliga le cattedre all'osservanza di un determinato orario: norma, che, secondo la Regione ricorrente, si sarebbe dovuta considerare invece lesiva della sua competenza a determinare il livello del servizio scolastico.

⁸⁶ Tale sentenza, secondo un primo commento, costituirebbe "un'autorevole anticipazione" del d.d.l. in oggetto, insistendo proprio sul carattere gestorio delle competenze riconosciute alle Regioni: cfr. A. Poggi, *Un altro pezzo del "mosaico"*;

Considerazioni diverse valgono invece per l'inclusione, nell'ambito della "potestà legislativa esclusiva" regionale, della "gestione degli istituti di formazione": una previsione pleonastica, essendo ragionevole ritenere che la competenza predetta spetti già alle regioni, in virtù del vigente comma 4 dell'art. 117 Cost..

3.2.2. La clausola di salvaguardia dell'autonomia scolastica.

Passando ad esaminare la clausola di salvaguardia della "autonomia delle istituzioni scolastiche", è innanzitutto da rilevare che l'inciso che la contiene non faceva parte dell'originario disegno di legge costituzionale, ma è stato aggiunto a seguito della discussione parlamentare. Vi è chi ha ritenuto tale aggiunta pleonastica, in quanto le competenze che le Regioni acquisirebbero con la devolution non andrebbero ad intaccare la competenza esclusiva statale a dettare le norme generali sull'istruzione, tra le quali rientrano quelle relative all'autonomia scolastica. L'opinione non sembra però totalmente persuasiva.

La qualificazione della competenza regionale come "esclusiva", infatti, potrebbe avere come effetto la configurazione della stessa come un'isola immune da ingerenze. In conseguenza di ciò, nella complessità della normativa costituzionale relativa alle diverse competenze in materia di istruzione, aggravata dalla non facile individuazione dei confini delle competenze che si vorrebbero aggiungere per devolution, questa clausola di salvaguardia potrebbe servire ad evitare qualsiasi dubbio. Essa è indispensabile per sottolineare che le competenze esclusive che si vogliono attribuire alle Regioni, se devono essere considerate derogatorie rispetto alla "generale" competenza concorrente in materia di istruzione, non possono allo stesso modo derogare alla "salvezza dell'autonomia scolastica" sancita dallo stesso terzo comma dell'art. 117 Cost..

E, si ripete, ciò non appare inutile, se si considera che le competenze esclusive attribuite per devolution troverebbero il loro più

fecondo terreno di esercizio proprio in quell'ambito materiale che la legislazione vigente ha disegnato come sfera di competenza delle istituzioni scolastiche ai fini dell'esercizio dei loro autonomi poteri: si pensi, ad es., che una delle tre forme di autonomia riconosciuta dalle leggi statali alle istituzioni scolastiche è proprio l'"autonomia organizzativa".

Non è, del resto, un caso che parziali sovrapposizioni tra competenze regionali e delle istituzioni scolastiche si siano già verificate in virtù del doppio conferimento (di funzioni in materia di istruzione scolastica alle Regioni e di autonomia alle istituzioni scolastiche) operato dalla c.d. legislazione Bassanini. Ci si intende riferire alla competenza in ordine alla determinazione del calendario scolastico, ove la possibile sovrapposizione è stata risolta nel senso che tale determinazione spetta alle Regioni ai sensi dell'art. 138, primo comma, lettera d) del dlgs. 112 del 1998, mentre alle istituzioni scolastiche spetta l'"adattamento" dello stesso calendario, secondo quanto previsto dall'art. 4 del d.P.R. n. 275 del 1999. La competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di organizzazione scolastica e gestione degli istituti, dunque, incontrerebbe limiti sia "verso l'alto", per via di quelle norme generali statali chiamate a disegnare l'autonomia scolastica in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, sia "verso il basso", ad opera delle determinazioni particolari rimesse agli istituti scolastici autonomi.

Valutato positivamente l'inserimento della clausola di salvezza dell'autonomia scolastica a fronte dell'attribuzione della competenza legislativa esclusiva alle Regioni in materia di organizzazione scolastica e gestione degli istituti, si può invece dubitare

dell'utilità del mantenimento di un'identica clausola di salvezza, presente nel terzo comma dell'art. 117 Cost., a tutela dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nei confronti della normativa regionale di dettaglio in materia di istruzione.

3.2.3. La definizione della parte dei programmi scolastici di specifico interesse delle regioni.

L'aspirazione delle Regioni ad inserire tra i programmi scolastici lo studio delle culture locali non poteva essere perseguita finché tali programmi venivano stabiliti esclusivamente dallo Stato; soltanto con la riforma relativa all'autonomia scolastica le Regioni hanno trovato il canale attraverso il quale realizzare quella aspirazione.

L'art. 21, 10° comma, della L. 59/97 ha infatti riconosciuto alle istituzioni scolastiche, nell'ambito dell'autonomia didattica, il potere di ampliare l'offerta formativa e dunque di determinare autonomamente una quota dei programmi di studio; poiché, inoltre, ai sensi dell'art. 6, quarto comma, del d.P.R. 233/98, le istituzioni scolastiche possono ricevere finanziamenti anche dalle Regioni, diverse leggi regionali hanno finalizzato tali finanziamenti all'introduzione, in quella quota di programmi riservata alle scuole, dello studio delle culture diffuse all'interno del territorio regionale.

Un esplicito riconoscimento del potere regionale di disporre di una parte dei programmi di studio da destinare all'approfondimento degli aspetti culturali dei diversi contesti regionali è poi stato previsto dalla legge di delega n. 53 del 2003.

Non è chiaro se la conservazione nel testo del d.d.l. costituzionale in esame di questa particolare competenza, nonostante l'approvazione della legge appena menzionata, che espressamente prevede una quota riservata alle Regioni nella determinazione dei piani di studio, sia frutto di una semplice distrazione oppure

costituisca un atto di sfiducia nei confronti dell'"autolimitazione" dello Stato.

La legge di delega demanda al legislatore delegato l'individuazione di "un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale, che rispecchi la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale" nonché la previsione di "una quota riservata alle Regioni, relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali".

Questa definizione, potrebbe essere utilizzata, seguendo il criterio "storico-normativo" di interpretazione delle materie, per spiegare la assai poco perspicua formula contenuta nel disegno di legge costituzionale relativa alla "definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione".

AQUILI C.

- *La potestà legislativa regionale nella riforma del titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali*, su www.amministrazioneincammino.it

D'ATENA D.

- *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, ID., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in "Quaderni costituzionali" 2003;

GAMBINO S.

- *Diritti sociali e stato regionale. L'esperienza italiana nell'ottica comparatistica*, in L. Chieffi (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Cedam, Padova 2001.

HILL M.,

- *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Il Mulino,
Bologna 1999;

PAJNO A.,

- *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in “Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002”, Armando editore 2002;

POGGI A.,

- *Un altro pezzo di “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione*, in “Le Regioni” 2002, fasc. n. 4;

- *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in “Le Regioni”.

RESCIGNO G. U.

- *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, 2002, n°1;
- *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*, in *Il nuovo ordinamento regionale*, (a cura di S.Gambino), Giuffrè, Milano 2003;

TOSI R.,

- *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *“Le Regioni”*, 2001;

ZANON N.,

- *Prime note sulle “norme generali” statali, sul rispetto dell’interesse nazionale e sulla legislazione di “rilievo (o “di ambito”, o di “interesse”) regionale” nel progetto di riforma dell’art. 117 Cost.*

CAPITOLO IV°

Sussidiarietà ed innovazione

4.1 L'autonomia della scuola come fattore sociale

Avviandoci alla conclusione, questo capitolo intende avviare semplicemente una riflessione su quanto discusso finora, qual è l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

A tal proposito è bene ribadire che l'autonomia è soltanto una formula organizzatoria, non un valore in sé e, come tale, va interpretata alla luce delle esigenze complessive della società. Del resto non a caso per decenni si è utilizzato nel nostro ordinamento il modello dell'accentramento, proprio perché in quel momento rispondeva meglio di altri alle esigenze della società italiana dell'epoca.

Oggi, non solo nelle istituzioni, ma anche nella società, pare esserci un movimento generale verso formule organizzatorie che consentono di valorizzare la varietà, intesa come risorsa, piuttosto che non l'uniformità¹¹³.

L'autonomia, in questa prospettiva, è il mezzo per raggiungere questo fine. Un mezzo comunque non neutrale, non asettico, perché fra mezzi e fini deve esserci sintonia e coerenza: non si possono raggiungere

fini buoni con mezzi cattivi, il mezzo non giustifica affatto il fine, anzi, il mezzo spesso è già esso stesso fine.

Come osserva Amartya Sen, ciò che conta non sono i beni, bensì ciò che essi consentono di fare.

Applicato al tema dell'autonomia, questo significa che ciò che conta non sono le istituzioni e il loro modo di organizzarsi, ma ciò che le istituzioni permettono di fare, il modo con cui promuovono il pieno sviluppo della persona umana secondo quanto previsto dall'art. 3, c. 2 della Costituzione.

L'autonomia è dunque lo strumento mediante il quale perseguire il particolare valore del pluralismo, inteso come varietà, diversità, identità plurime, in un rapporto che non è fondato su gerarchie formali, bensì sulla capacità di ciascun centro di riferimento d'interessi di meglio rappresentare, promuovere e garantire gli interessi che ad esso si riferiscono¹¹⁴.

La prospettiva è quella di un sistema istituzionale capace di rispecchiare il pluralismo che caratterizza la società italiana, sistema di cui fanno parte anche soggetti appartenenti alla società civile, dotati di autonomia e responsabilità, legati fra loro da valori ed interessi, in un reticolo di rapporti verso l'alto, il basso, in orizzontale.

In particolare ciò è ancor più vero se si coniuga il principio dell'autonomia con il principio disciplinato nel nuovo Titolo V della

¹¹³G.Gonzi, *Costituzione e scuola*, in AA.VV., *La scuola in Italia tra pedagogia e politica*, Angeli, Milano 2004;

¹¹⁴G. Arena, Prefazione di "*L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*", Cedam, Padova 2005;

Costituzione, all'art. 118, il principio di sussidiarietà su cui vale la pena soffermarsi perché suscettibile di varie discussioni.

E ciò non tanto con riferimento alla sussidiarietà nella sua accezione verticale (art. 118, c. 1) – da cui l'autonomia scolastica emerge come migliore risposta organizzativa e istituzionale alla domanda su quale sia la migliore allocazione delle funzioni attinenti all'istruzione – ma il problema si pone nel rapporto fra istituzioni scolastiche e sussidiarietà intesa in senso orizzontale (art. 118, c. 4) la quale si presta a varie interpretazioni.

In questo caso il rapporto corre tra soggetti privati da un lato e insieme dei soggetti pubblici dall'altro, si privilegia una nozione non istituzionale della sussidiarietà ma prevalentemente sociale: in base alla quale l'intervento diretto dell'amministrazione pubblica è necessario nei casi in cui l'iniziativa dei privati, delle associazioni o delle funzioni sociali non sarebbe in grado di esplicarsi – in relazione ai fini ed ai valori costituzionali comunemente accettati – agli stessi livelli di quella pubblica¹¹⁵.

In applicazione del novellato art. 118, comma 4, il privato deve essere “sponsorizzato” perché la norma non prevede la possibilità di favorire la autonoma iniziativa dei privati ma stabilisce espressamente che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Tale dovere, previsto in capo alle istanze superiori, cessa e

¹¹⁵ A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in “Diritto pubblico” 2002, 1, 60;

in sua vece subentra il potere – dovere dei pubblici poteri di intervenire sussidiariamente al posto dei privati nel caso in cui nessun soggetto si dichiara disponibile, ovvero l'aiuto chiesto dal privato al potere pubblico sia sensibilmente più oneroso rispetto al costo ordinario che il soggetto pubblico dovrebbe sopportare se agisse al posto del privato, ovvero ancora se il privato, nonostante le garanzie offerte dal potere pubblico, dimostri di non essere capace ovvero di non possedere le attitudini per realizzare lo standard quali-quantitativo richiesto. Quindi, per quanto già esposto, il principio di sussidiarietà orizzontale si traduce in un obbligo procedurale, e precisamente nell'obbligo del legislatore e di ogni altra autorità pubblica di verificare prima di attribuire una determinata attività a se stesso ovvero ad altro ente, la sussistenza dei presupposti suddetti¹¹⁶.

Si usa l'espressione "orizzontale" non perché tra tali soggetti vi sia parità, ma perché si immagina che l'intera vita associata sia divisa orizzontalmente tra azioni dei privati e azioni dei pubblici poteri, con la conseguenza che, se si applica il principio di sussidiarietà, ogni azione rientrante nel campo del principio è di competenza in via prioritaria degli individui, singoli o associati, e solo in via sussidiaria dei pubblici poteri¹¹⁷.

Nel settore in esame il convergere di soggetti pubblici e privati sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale per il perseguimento congiunto di fini di utilità pubblica crea un'alleanza il cui vero obiettivo è la realizzazione del principio costituzionale di uguaglianza sociale,

¹¹⁶Cfr. Intervento G.U.Rescigno, sul tema "Lo Stato sussidiario", in Convegno Lecce 19-20 ottobre 2001, ;

¹¹⁷Cfr. Tesi di laurea "*Il principio di sussidiarietà nel Sistema della salute*" di A. Emanuela Lupo, Anno accademico 2001-2002, Università degli Studi della Calabria;

attraverso la rimozione degli ostacoli riguardanti appunto l'istruzione e la formazione.

L'importanza che la formazione del capitale umano e l'istruzione rivestono rispetto alle questioni del vero o presunto declino economico del nostro paese richiede, senza dubbio, interventi mirati ed efficaci. Ciò vale sia per l'istruzione secondaria sia per quella terziaria. In questi appunti la nostra attenzione si rivolge ai possibili effetti che potrebbe comportare un progetto di devoluzione delle competenze in materia di istruzione alle regioni, come quello che ha portato a modificare l'articolo 117 della Costituzione e che è stato successivamente bocciato dal referendum popolare tenutosi a giugno 2006. Al di là delle vicende istituzionali, sui cui futuri sviluppi non è facile fare previsioni, si pone un problema conoscitivo essenziale rispetto alle probabili conseguenze della devoluzione in tema di istruzione. Ciò è rilevante perché il federalismo e il decentramento, anche se diversamente declinati, costituiscono una delle novità politiche più importanti di questi anni.

Prima di entrare nel merito della questione, riassumiamo brevemente i più recenti passaggi istituzionali, cercando di immaginare il sistema che si sarebbe realizzato se il referendum di giugno avesse avuto un esito diverso.

La riforma dello Stato italiano in senso federale inizia negli anni novanta e una delle sue tappe principali è la cosiddetta «legge Bassanini»¹¹⁸. La riforma del titolo V della Costituzione, legata alla Legge costituzionale n. 3 del 2001, e l'approvazione in aula della

¹¹⁸ Leggi 59/1997 e 127/1997;

devoluzione hanno definito un nuovo quadro normativo e nuove regole di convivenza tra lo Stato centrale e le autonomie locali. Di particolare interesse ai nostri fini sono le modifiche introdotte nell'art. 117 della Costituzione. Nell'articolato è previsto, tra l'altro, il trasferimento alle Regioni della competenza esclusiva in materia di istruzione, lasciando allo Stato una non ben definita funzione di «normativa generale» nella stessa materia¹¹⁹. Inoltre, in base al comma m, allo Stato spetterebbe la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale¹²⁰».

Detto questo sul disegno ideale, occorre rilevare che non pochi sono gli ostacoli alla piena realizzazione del disegno originario.

Innanzitutto dovrebbe essere realizzato un sistema tributario locale atto a sostenere finanziariamente le nuove competenze, sui dettagli del quale non si è mai detto molto, in realtà. Comunque, la fiscalità regionale diventerebbe essenziale per stabilire la fornitura e la qualità di questi servizi sul territorio, passando di fatto da un finanziamento centralizzato, dove lo Stato finanzia più dell'80 per cento dell'istruzione in Italia e gli enti locali il 15 per cento, a un sistema dove lo Stato dovrebbe fissare dei livelli essenziali di prestazioni per garantire l'obiettivo di equità tra le diverse regioni, lasciando poi alla fiscalità locale le possibili integrazioni.

¹¹⁹ Un inquadramento dei principali problemi posti dal Titolo V in materia d'istruzione è in L. Barberio Corsetti, *La Riforma del Titolo V della Costituzione*, in "Nuova secondaria" 2001, n.4, 9 ss.;

¹²⁰ Cfr. A. Emanuela Lupo, "Il riparto delle competenze legislative in materia d'istruzione, all'indomani della riforma del Titolo V, con particolare riguardo all'art. 117, comma 2 lett. n", nella Rivista pedagogica "I problemi della Pedagogia", Nuovaserie 2005, n.5/6;

Quali sono gli effetti più immediati di una riforma così radicale?

Vi sono effetti sia interni che esterni.

Interni nel senso del ripensamento dell'organizzazione dell'istituto scolastico autonomo (piano dell'offerta formativa, dirigenza scolastica, organi collegiali, ecc...).

Esterni, perché l'autonomia costituisce la più rilevante conseguenza del passaggio dalla scuola di Stato al sistema nazionale di istruzione. Se al centro di quest'ultimo vi è l'autonomia delle scuole, ne deriva che l'apparato burocratico assume un rilievo meramente strumentale, servente all'erogazione delle prestazioni educative. In tale direzione si indirizza la distribuzione ideale delle funzioni in materia, ispirata principalmente ad un meccanismo di self restraint dei diversi livelli di governo nei riguardi dell'autonomia scolastica¹²¹.

In tale contesto, com'è noto, lo Stato dovrebbe limitarsi all'attività normativa d'indirizzo (essenzialmente, elaborazione generali d'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni; il centro dovrebbe occuparsi anche del fondamentale compito di valutazione, ma non è detto che debba essere necessariamente lo Stato ad assolvere ad esso).

Le Regioni dovrebbero elaborare la normativa di dettaglio e la programmazione della rete scolastica, gli Enti locali dovrebbero garantire le attività di supporto all'offerta formativa in seno al territorio di riferimento.

Tutto ciò che resta dovrebbe essere lasciato all'autonomia delle scuole, autonomia non gestionale, bensì funzionale.

¹²¹ A. Sandulli, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova 2005;

La scuola autonoma è, dunque, un ente che è chiamato a fornire una risposta ai bisogni di una comunità di consociati e, quindi, che rinviene il proprio humus nel contesto territoriale in cui opera¹²².

Un'autonomia funzionale, pertanto, intesa come autogoverno: scelta dei vertici da parte della comunità di riferimento, incidenza di questi ultimi su composizione ed assetti del corpo docente, scelta dell'offerta formativa derivante dal dialogo e dalle esigenze del contesto sociale di riferimento, scelta autonoma di parte di programmi, scelta delle modalità di spesa delle risorse, da cui deriva la connessione con la responsabilità delle scelte e, quindi, possibilità di compiere le stesse pagandone il prezzo.

Tra i vantaggi viene di norma indicata, in primo luogo, la maggiore trasparenza nel rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica, che si avrebbe avvicinando il più possibile coloro che «pagano» per l'istruzione, attraverso il sistema tributario, e coloro che «forniscono» il servizio¹²³. Un altro vantaggio consisterebbe nella possibilità di modificare i programmi di insegnamento per renderli maggiormente aderenti alle necessità non soltanto economiche ma anche socio-culturali del territorio di riferimento.

Si potrebbero avere vantaggi in termini di efficienza, grazie al miglioramento dei sistemi di controllo e monitoraggio della spesa e della qualità dei servizi, con effetti positivi sulla riduzione dei costi e dei tempi burocratici.

¹²² In questo senso, le norme di riferimento devono essere necessariamente rinvenute sia nell'art.21 d.lg n..59/97, sia nell'art.1 Dpr n..275/99;

¹²³ Secondo quanto stabilisce l'art. 118 u.c. c.d. "sussidiarietà orizzontale";

Tutto ciò determinerebbe una forte cooperazione e collaborazione delle istituzioni scolastiche tra loro e con gli altri soggetti pubblici e privati: si pensi ai c.d. accordi di rete fra scuole e alle convenzioni di vario tipo che queste possono stipulare con diversi enti e soggetti, quali gli enti territoriali, le università, le associazioni del volontariato – la c.d. autonomia di interazione con il contesto.

Quest'ultima consiste nella possibilità, lasciata alle scuole pubbliche, di interagire tra loro e specialmente con la realtà sociale, culturale ed economica che le circonda, ossia con gli Enti locali e le altre istituzioni presenti nel territorio in cui le stesse sono collocate e con gli ulteriori soggetti pubblici e privati interessati a collaborare a vario titolo con loro.

Questi vantaggi, ben individuati a un livello piuttosto astratto di analisi, potrebbero incontrare diverse difficoltà a manifestarsi concretamente. Ben più concreti sono, invece, gli svantaggi di un cambiamento così radicale.

In particolare, preoccupano le differenze di capienza tributaria tra le regioni, che si tradurrebbero in sistemi formativi molto diversi per qualità e estensione dei servizi offerti¹²⁴. Questo problema è ben presente nello spirito dell'articolo 117 che, al comma m, lascia allo Stato la determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni» (LEP), in modo che la fornitura dei servizi risponda a criteri basilari di equità, per realizzare i quali si farebbe ricorso a appositi fondi perequativi.

¹²⁴ De Martin G.C., *I limiti dell'esperienza attuativi dell'autonomia scolastica*, in *La parabola dell'autonomia scolastica*, Roma 2005;

Tuttavia proprio l'individuazione dei LEP e la definizione del conseguente meccanismo perequativo pongono numerosi ostacoli e suscitano seri dubbi. La questione è di grande importanza perché se non si stabiliscono i LEP svanisce la possibilità di garantire equità nel trattamento¹²⁵.

E' chiaro che la possibilità per gli istituti scolastici di finanziare congruamente le proprie attività, curricolari e soprattutto extracurricolari, dipenderà in misura sensibile anche dalla loro capacità di sviluppare al meglio l'esercizio della propria autonomia di interazione con il contesto e di rendere sempre più appetibile la partecipazione, anche finanziaria, del maggior numero possibile di soggetti pubblici e privati, istituzionali e non istituzionali, alle proprie iniziative di formazione.

Va poi messo in evidenza che la l. n. 53/2003, ha proseguito il percorso già avviato dalla legge del 1997, dando impulso principalmente allo sviluppo, da un lato, dei raccordi tra i diversi sistemi formativi e, dall'altro, dell'integrazione tra la scuola e il mondo del lavoro.

In attuazione della l. n. 53/2003, è stato quindi emanato il recente d. lgs. 15 aprile 2005 n. 77, concernente la "definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro", che sembra rappresentare un ulteriore passo in avanti nella direzione della piena effettività dell'autonomia sociale degli istituti scolastici, sebbene appaia deludente la consistenza delle risorse finanziarie pubbliche destinate alle iniziative previste dal decreto.

¹²⁵ Poggi A., *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione* – L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali, in "Istituzioni del federalismo" 2-3/2004;

Quest'ultimo prevede che i c.d. percorsi in alternanza siano attivati “sulla base di apposite convenzioni con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza, o con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con gli enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa” (art. 1, c.2) e siano finalizzati, tra l'altro, a “realizzare un organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e la società civile” e a “correlare l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio”.

Ma il problema del decollo dell'autonomia rimane, come si è già accennato sopra, quello del finanziamento delle scuole e, più specificatamente, della debolezza e della scarsa qualità dell'autonomia finanziaria e contabile delle istituzioni scolastiche.

Le risorse pubbliche a disposizione delle scuole senza vincolo di destinazione sono poche e distribuite male dallo Stato, in modo meccanico e secondo criteri meramente quantitativi (numero delle scuole, numero degli studenti, ecc..) i quali non tengono conto della reale capacità di intraprendere iniziative che caratterizza ciascun istituto scolastico¹²⁶.Le scuole, inoltre, hanno ancora ben poche possibilità concrete di conseguire entrate proprie (si pensi per esempio alla possibilità di trarre profitto dalla vendita di beni o servizi prodotti nell'esercizio delle attività didattiche o dallo sfruttamento di diritti d'autore), anche perché imbrigliate nello svolgimento della loro attività

¹²⁶ Marzuoli C., *Istruzione e Stato sussidiario*, in “Diritto Pubblico” 2002;

contrattuale dai rigori delle norme del regolamento di contabilità approvato con il decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44.

Secondo la l. n. 59/1997, lo Stato avrebbe dovuto dettare mere “istruzioni generali” in materia di gestione amministrativo-contabile delle scuole, mentre il menzionato decreto si è tradotto in un vero e proprio regolamento di contabilità¹²⁷, valevole indistintamente per qualsiasi tipo di istituzione scolastica, fonte di diversi divieti e di una burocratizzazione delle attività negoziali delle “nuove” scuole che mal si conciliano con il riconoscimento alle stesse di un’ autonomia funzionale.

Anche in tema di organizzazione, si è potuto constatare che le norme statali appaiono fortemente contraddittorie rispetto al modello di autonomia sociale o comunitaria identificato, sino al punto che è più corretto parlare di “eteronomia¹²⁸” anziché di autonomia organizzativa delle scuole.

In altri termini, il legislatore ha trasformato le scuole statali in persone giuridiche autonome, lasciando intatto l’assetto dei loro organi fondamentali, disciplinati dal testo unico del 1994.

Da ciò derivano due conseguenze rilevanti: da un lato, i nuovi enti pubblici sono privati di capacità auto-organizzativa ma dotati di possibilità di autodisciplinare la propria organizzazione e le proprie strutture mediante statuti e regolamenti; dall’altro rimangono pesantemente statali sotto l’aspetto organizzativo.

¹²⁷ Marzuoli C., *L’istituto scolastico (fra conservazione e innovazione)*; Cedam 2005;

¹²⁸ M. Renna, *La natura e le difficoltà dell’autonomia scolastica*, in *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie* di M. Bombardelli e M. Cosulich, Cedam, Milano 2005;

Si tratta di limitazioni che stridono con la natura funzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La scuola pubblica è, dunque, oggi sempre più “senza Stato” con riferimento all'autonomia di offerta formativa e di interazione con il contesto, ma è ancora “colma di Stato”, sotto il profilo organizzativo e strutturale. E' veramente atipico che gli istituti scolastici ancora oggi non possono autodeterminare i propri organi di governo, né possono scegliere la persona di dirigente scolastico, che viene imposta alle scuole dall'alto dell'amministrazione statale.

La contraddittorietà di tale disciplina potrebbe essere così sintetizzata: il POF di una scuola nella sostanza è la prima parte di uno statuto ideale, contenente finalità istitutive, i caratteri identitari e la missione specifica della medesima scuola; la seconda parte di questo statuto, quella relativa all'organizzazione dell'istituzione, che dovrebbe essere strumentale alla realizzazione di tali finalità, risiede invece tuttora nella legge o in altre fonti normative statali ed è quindi inopinatamente identica per ogni istituzione scolastica.

A tal punto è necessario analizzare la situazione italiana, anche alla luce degli altri Paesi industrializzati.

Affrontando il problema della riforma scolastica in relazione alla devoluzione, occorre ricordare che il processo di federalismo fiscale si sovrappone a una situazione già caratterizzata da autonomia scolastica. Infatti, il dpr n. 275/1999 ha trasferito alle scuole fondamentali funzioni amministrative e di indirizzo dei curricula, con la presentazione di un piano annuale dell'offerta formativa.

La mancanza di un'adeguata banca dati impedisce di valutare in modo accurato e completo gli effetti fin qui prodotti dall'autonomia scolastica; tuttavia alcune indicazioni possono essere desunte dai dati elaborati dagli Uffici scolastici regionali che rappresentano l'interfaccia tra il Ministero dell'Istruzione e i singoli distretti scolastici operanti a livello regionale. In particolare, l'Ufficio scolastico della regione Marche¹²⁹ ha presentato uno studio di carattere quantitativo riferito a Marche, Puglia, Umbria e Liguria. Secondo tale studio la situazione scolastica all'interno delle singole regioni è molto variegata sia in termini di strategie gestionali (principalmente legate al reperimento di fondi integrativi del finanziamento ordinario del Ministero) sia come offerta formativa. Alcune scuole promuovono e gestiscono numerose iniziative didattiche e culturali, mentre altre sono più passive. Le principali conclusioni che scaturiscono da questo studio sono essenzialmente due: la prima attiene all'elevata variabilità degli indicatori utilizzati, sia di gestione finanziaria che di offerta formativa (ad esempio, si va dalla spesa media per alunno a quella per progetto, al numero di progetti per scuola); la seconda riguarda la perdurante, e assai rilevante, dipendenza delle scuole dal finanziamento centrale (lo studio stima un «indice di dipendenza finanziaria dal Ministero» del 70 per cento).

La situazione scolastica è, quindi, già caratterizzata da una preoccupante eterogeneità, non solo tra regioni o macro-aree (nord-centro-sud) ma anche tra istituti scolastici appartenenti alla stessa regione. Nello studio citato si afferma, ad esempio quanto segue: « I dati

¹²⁹ F. De Anna, *Conti dell'economia: sintesi degli indicatori in Marche, Umbria, Liguria e Puglia*, in "Rassegna autonomia scolastica" 2004, pp.9-21;

sembrano dimostrare, dunque, al di là della uniformità delle regole contabili, una elevatissima variabilità: delle culture organizzative; delle interpretazioni dell'autonomia; degli stili gestionali; dei comportamenti dei singoli e dei gruppi».

Per quanto riguarda, invece, la qualità del sistema scolastico, è noto che l'Italia si colloca molto in basso nelle più accreditate graduatorie internazionali. Consultando la pubblicazione dell'OCSE «Education at a Glance» si apprende che la performance degli studenti italiani per quanto riguarda i test di lettura e di aritmetica è davvero pessima. Sono, infatti questi i risultati che emergono dall'indagine PISA (Programme for International Students Assessment), realizzata dall'OCSE, e rivolta agli studenti quindicenni dei principali Paesi industrializzati.

Ogni tre anni un campione di questi studenti viene sottoposto a test per quantificare il loro livello di preparazione nel campo della matematica e della scienza, della lettura e delle capacità di affrontare e risolvere problemi di natura interdisciplinare.

In un'indagine relativa al 2000 e al 2003 nella materie di lettere, matematica e scienze, l'Italia si colloca in un posizione di coda tra i Paesi industrializzati. Le competenze degli studenti italiani, così accertate, sono inferiori alla media OCSE e le carenze sono particolarmente gravi in matematica. Peraltro, l'Italia è il Paese che presenta il secondo più alto rapporto tra spesa per studente fino a 15 anni e reddito pro capite (2,8). Sembra, dunque, che spendiamo molto ma con risultati assai deludenti.

Se analizziamo gli indicatori di dispersione tra le scuole trova conferma l'ipotesi, già avanzata, di un'elevata variabilità e, quindi, di una situazione poco soddisfacente sotto il profilo dell'equità di trattamento.

Al riguardo, potrebbe aver giocato un ruolo importante anche la forte diversità del contesto socio-economico familiare. Su questo punto torneremo a breve.

I risultati dell'indagine PISA fotografano, quindi, un sistema scolastico assai poco efficiente e piuttosto eterogeneo.

Particolarmente interessanti sono i dati che svelano l'elevato contributo alla variabilità complessiva dello status socioeconomico degli studenti e delle scuole. In altri termini, la famiglia di appartenenza e la scuola frequentata hanno un importante impatto sulle performance degli studenti, come la letteratura economica sullo human capital ha da tempo sottolineato: frequentare una scuola in periferia o nel centro cittadino non è neutrale sia per la migliore qualità scolastica delle scuole dei quartieri «ricchi» sia per il fatto che in questi quartieri vivono individui a più alta qualificazione culturale.

Pertanto, nonostante il sistema sia ancora fortemente centralizzato, la scuola italiana è già caratterizzata da una considerevole eterogeneità, legata alle diverse realtà socio-economiche esistenti sul territorio. Questo fenomeno dipende anche dalla documentata correlazione tra il livello culturale dei genitori e quello dei figli, oltre che tra coniugi. Le famiglie sembrano seguire uno schema di positive assortative mating dove gli individui tendono a unirsi in base a caratteristiche socio-culturali ed economiche simili. Non solo: gli individui più fortunati tendono a raggrupparsi in zone urbane che sono molto omogenee al loro interno ma che differiscono fortemente le une dalle altre. Gli studi sulle realtà scolastiche ad esempio statunitensi mettono in luce questo effetto di «segregazione» tra fasce sociali; un sistema di finanziamento locale della

scuola finisce per segmentare anche l'offerta tra scuole di alta e bassa qualità.

Osservazioni conclusive

Le riflessioni fin qui condotte sulle difficoltà dell'autonomia scolastica possono essere concluse attraverso la formulazione di poche osservazioni finali.

Se le argomentazioni esposti in precedenza sono stati convincenti, il lettore dovrebbe aver già maturato un "legittimo sospetto" sugli effetti positivi che potrebbe comportare il processo di devoluzione.

Per prevenire gravi disuguaglianze, è essenziale non solo individuare i LEP ma anche istituire un sistema di perequazione finanziaria come ad esempio il MFP statunitense. Ma proprio questo è il punto fondamentale.

Com'è possibile individuare un sistema di bilanciamento che tenga conto delle tante variabili economiche, sociali e culturali che intervengono nella fornitura dell'istruzione?

E comunque, anche se fosse possibile quantificare i LEP, il sistema amministrativo di controllo e di gestione del meccanismo perequativo rischia di essere costoso e burocraticamente insostenibile, con inevitabili conseguenze in termini di inefficienze e ritardi.

Le disuguaglianze tra regioni si moltiplicherebbero per effetto della diversa capacità di provvedere le risorse umane e infrastrutturali richieste e per la differente capacità amministrativa degli organi burocratici coinvolti.

In definitiva mentre i vantaggi del decentramento sono piuttosto vaghi e generali, gli svantaggi sono molti concreti, sia in termini di accresciuta disuguaglianza che di minore efficienza.

Bibliografia di Note

IV° CAPITOLO

ALBANESE A.

- *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in “Diritto pubblico”, 2002, 1, 60;

ARENA G.

- Prefazione di “*L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*”, Cedam, Padova 2005;

DE ANNA F.

- *Conti dell'economia: sintesi degli indicatori in Marche, Umbria, Liguria e Puglia*, in “Rassegna autonomia scolastica”, 2004;

DE MARTIN, G.C.

- *I limiti dell'esperienza attuativi dell'autonomia scolastica*,
in *La parabola dell'autonomia scolastica*, Roma 2005;

GONZI G.

- *Costituzione e scuola*, in AA.VV., *La scuola in Italia tra pedagogia e politica*, Angeli, Milano 2004;

MARZUOLI C.,

- Istruzione e stato sussidiario, in "Diritto Pubblico", 2002;
- *L'istituto scolastico (fra conservazione e innovazione)*;
Cedam, 2005

POGGI A.,

- *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione – L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in "Istituzioni del federalismo", 2-3/2004;

RENNA M.,

- La natura e le difficoltà dell'autonomia scolastica, in
"L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie" di M. Bombardelli
e M. Cosulich, Cedam, Padova 2005;

SANDULLI A.

- *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam,
Padova 2005;

APPENDICE STORICO-NORMATIVA:

- ✓ **1959. La legge Casati;**

- ✓ **1867. I programmi del ministro Coppino;**

- ✓ **1888 I programmi di Aristide Gabelli;**

- ✓ **1894-95. I programmi del ministro Baccelli;**

- ✓ **1923. La riforma Gentile:** Nel primo governo Mussolini fu chiamato al ministero delle pubblica istruzione il filosofo Giovanni Gentile che rimase in carica dal 31 ottobre 1922 al 1° luglio 1924: in 20 mesi trasformò radicalmente, con una serie di Regi Decreti, tutta la scuola italiana, su basi elitarie e molto selettive: praticamente ogni segmento scolastico si apriva con l'esame di ammissione e terminava con un esame finale.

- ✓ **1941. La Carta della Scuola di Bottai;**

- ✓ **1945. I programmi di Carleton W. Washburne;**

✓ **1948. La Costituzione:**

- **art. 33:** “L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato..... Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”.

- **art. 34:** “La scuola è aperta a tutti. L’istruzione inferiore impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

✓ **1950. Nasce un Movimento di maestri;**

✓ **1960. Don Milani;**

- ✓ **Art. 5, comma 2 del Trattato della Comunità Europea (TCE):** “ La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L’azione della Comunità non va

al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato”;

- ✓ **Sentenza Costituzionale n. 290 del 1994:** Sulla competenza esclusiva dello Stato nel definire le “norme generali sull’istruzione”, un nesso che emerge dalla giurisprudenza costituzionale, antecedente la riforma del titolo V, è quello che tende ad orientare teleologicamente le stesse alla garanzia del godimento del diritto sociale all’istruzione, in condizioni di uguaglianza;

- ✓ **Autonomia funzionale: realizzata dalla Legge n. 537 del 1993; sviluppata poi dalla Legge n. 59 del 1997;**

- ✓ **Riforma Bassanini Legge 15 Marzo 1997 n. 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la Riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa:**
 - **Art. 3, comma 1, lett. b):** “Con i decreti legislativi di cui all’art. 1 sono... b) indicati, nell’ambito di ciascuna materia, le funzioni e i compiti da conferire alle Regioni, anche ai fini di cui all’art. 3 della legge 8 giugno 1990 n. 142, e osservando il principio di sussidiarietà di cui all’art. 4, comma 3, lettera a) della presente legge...”;
 - **Art. 4, comma 3, lett. a):** “I conferimenti di funzioni di cui ai co. 1 e 2 avvengono nell’osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le

responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”.

➤ **Art. 4, comma 3, lett. h):** “..il principio di differenziazione nell’allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative , demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi”. Il principio di adeguatezza è definito dalla lettera g) dello stesso art.: “g) il principio di adeguatezza, in relazione all’idoneità organizzativa dell’amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni”;

➤ **Art. 21, comma 1, :** L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali.

✓ **Il decreto legislativo n. 112 del 1998:** Le principali funzioni delegate alle Regioni con il d.lgs n. 112/98 sono quelle delle di programmazione: sia “*la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale*” sia “*la programmazione della rete scolastica*” che vanno assolte attraverso formule concordate con le stesse Istituzioni scolastiche;

✓ **Sentenza Costituzionale n. 383 del 1998:** ha evidenziato la stretta connessione che corre, attraverso un'interpretazione sistemica degli artt. 33 e 34 Cost., tra i principi relativi all'organizzazione scolastica, contenuti nelle norme generali sull'istruzione, e quelli relativi al diritto di accedere a scuola, nonché quello alla propria formazione professionale (art. 2 Cost.).

✓ **Regolamento sull'autonomia n. 275 dell' 8 Marzo 1999 “Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell’art. 21 della Legge 15 Marzo 1997, N. 59:**

- Il testo del Regolamento, benché accentui la chiamata in causa degli enti locali e delle loro nuove competenze in materia di istruzione, riconferma con chiarezza l'unitarietà del sistema scolastico nazionale. Giuridicamente, lo spostamento di competenze e di poteri in materia di istruzione avviene con un "movimento" che va dall'Amministrazione dello Stato alla rete delle scuole (e non agli Enti locali, le cui competenze sono dunque a supporto delle autonomie scolastiche). Le scuole guadagnano in questo modo una maggiore capacità di iniziativa nel campo amministrativo, organizzativo, didattico e della ricerca, prerogative tutte riassunte nel concetto di "autonomia funzionale", con il quale si apre il primo comma dell'art. 1 del Regolamento.

✓ **Legge Costituzionale n. 3 del 18 Ottobre 2001 che modificò il Titolo V della parte II della Costituzione:**

- **art. 116, comma 3:** “....Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), 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. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata;

- **art. 117, comma 1 :** “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”;

- **Comma 2:** “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:.....m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione...”;

- **Comma 3:** “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:...istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

- **Art. 118, comma 1 (c.d. “sussidiarietà verticale”):** “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 ed adeguatezza”;

- **Comma 4, (c.d. “sussidiarietà orizzontale o sociale”):** Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”;

✓ **art. 120, comma 2:** (“**sussidiarietà verticale di tipo ascendente dal livello territoriale**”): “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

✓ **Legge La Loggia n. 131 del 2003:** stabilisce il principio secondo cui nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressi dallo Stato o desumibili dalle leggi statali in vigore;

✓ **Legge 28 Marzo 2003, N. 53 “Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale:**

Al fine di favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana,... In coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, *nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province, in relazione*

alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

✓ **Sentenza Costituzionale N. 303 del 2003:** Secondo quanto deciso in tale sentenza, la Corte ha fornito una particolare lettura del principio di sussidiarietà, individuandone le virtù dinamiche anche in senso ascensionale: lo Stato potrebbe, *“per assicurarsi l'esercizio unitario”* e nel rispetto di una rigorosa procedura, allocare le proprie amministrazioni funzioni amministrative anche nelle materie di competenza legislativa concorrente.

✓ **Sentenza n. 353 del 2003:** In un significativo passaggio, la stessa Corte ha chiarito che *“specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore, senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi dell'attività del legislatore regionale”*;

✓ **Sentenza Costituzionale n. 13 del 2004:** Tale sentenza, secondo un primo commento, costituirebbe “un’autorevole anticipazione” del D.d.l in oggetto, insistendo proprio sul carattere gestorio delle competenze riconosciute alle Regioni. Diversamente una successiva interpretazione della stessa sentenza ha rilevato che la Corte avrebbe potuto attribuire una maggiore portata alla sua decisione, facendo valere rigorosamente i limiti delle competenze legislative dello Stato in materia d’istruzione: ed in particolare, dichiarando costituzionalmente illegittime le norme statali che non siano “generali”, né espressive di un “principio fondamentale”. Si è sottolineato, che se la Corte si fosse regolata in questo modo avrebbe privato di buona parte della carica innovativa il D.d.l. sulla devolution: *“Quel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche”* che la Corte Costituzionale riconosce confluire nella stessa materia dell’istruzione all’indomani della riforma costituzionale;

✓ **Sentenza Costituzionale n. 120 del 2005,** La Corte Costituzionale ha sancito il principio di continuità in base al quale le Regioni in materia d’istruzione non potrebbero intervenire con la loro legislazione concorrente prima che fossero definiti, e concretamente operanti, i principi fondamentali destinati ad orientare l’opera del legislatore regionale;

- ✓ **Sentenza Costituzionale n. 279 del 2005**, Per eliminare ogni possibile controversia e confusione, è intervenuta la Corte con tale sentenza, chiarendo la portata delle norme generali e distinguendole dai principi fondamentali. Si stabilisce, pertanto, che “le norme generali in materia d’istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”, continua la Corte affermando che “le norme generali così intese si differenziano, nell’ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”.

RIVISTE CONSULTATE

- ✓ Ricerche Pedagogiche;
- ✓ La Scuola;
- ✓ I problemi della Pedagogia;
- ✓ Le lettere;
- ✓ Rassegna autonomia scolastica;
- ✓ La Nuova Italia;
- ✓ Scuola e Città;
- ✓ Le Monnier;
- ✓ Le Regioni;
- ✓ Quaderni Giuridici;
- ✓ Diritto pubblico;
- ✓ Istituzioni del federalismo;

- ✓ Il Foro Italiano;
- ✓ Nuova secondaria;
- ✓ Quaderni costituzionali;
- ✓ La Rivista del Manifesto;
- ✓ Quaderni Regionali: Rivista quadrimestrale di studi e documentazione;
- ✓ Giustizia amministrativa;
- ✓ Giurisprudenza costituzionale;
- ✓ Forum della Pubblica Amministrazione.