

Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*

(Corte Costituzionale, sentenza 147/2012)

di Gian Candido De Martin

Con la sentenza n. 147 del 4 giugno 2012, depositata il 7 giugno (relatore Mattarella), la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del 4° comma dell'art. 19 del decreto legge n. 99/2011, convertito con la legge n. 111/2011, bocciando quindi – su istanza di sette regioni (Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e Sicilia) una parte del provvedimento normativo voluto dal duo Gelmini-Tremonti sul dimensionamento scolastico, ritenendo che l'imposizione del numero minimo di 1000 alunni per ogni istituto comprensivo (comprendente scuola dell'infanzia, scuola primaria e scuola secondaria di primo grado) sia una norma di dettaglio in un ambito di competenza legislativa concorrente, in cui queste determinazioni puntuali dovrebbero essere di spettanza regionale. Nel contempo la Corte non ha ritenuto fondata l'altra questione di costituzionalità che era stata sollevata nei confronti del 5° comma del medesimo articolo, in cui si è stabilito che non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato in istituzioni scolastiche autonome con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le istituzioni site in piccole isole, in comuni montani o in aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche (nelle quali quindi deve essere soltanto prevista la reggenza demandata a dirigenti con incarico in altre istituzioni scolastiche).

Si tratta di un esito sostanzialmente prevedibile, seppur per qualche profilo forse discutibile, a voler porsi l'interrogativo se la determinazione quantitativa del dimensionamento non costituisca uno standard essenziale di qualità dell'offerta formativa, riservato alla competenza del legislatore statale, così come avviene per la determinazione delle classi. Ma, in effetti, stante anche la precedente giurisprudenza del giudice delle leggi, a partire dalla ben nota pronuncia n. 13/2004, appare sostanzialmente condivisibile l'orientamento della Corte, che riprende in larga misura motivazioni già espresse in precedenti pronunce, nelle quali aveva sottolineato che già prima della riforma del titolo V – e a maggior ragione dopo - si deve riconoscere una competenza regionale in materia di programmazione della rete scolastica e del dimensionamento degli istituti scolastici. Tale competenza, infatti, già conferita alle regioni in base all'articolo 21 della legge 59/1997 e al

* Il presente contributo è in corso di pubblicazione su "PAIS", luglio 2012.

conseguente art. 138 del decreto legislativo n. 112/1998, nonché dal decreto n. 233/1998, appare inequivocabile tenendo conto del nuovo quadro costituzionale dopo la riforma del titolo V, in cui la materia dell'istruzione è stata ricompresa tra quelle del terzo comma dell'art. 117, per le quali al legislatore statale spetta soltanto la determinazione dei principi fondamentali, mentre la legislazione di dettaglio e la connessa normativa regolamentare deve essere intestata ai legislatori regionali. Fermo restando, peraltro, che il nuovo assetto costituzionale implica anzitutto la centralità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche in un contesto radicalmente modificato, in cui sia le istituzioni statali che quelle regionali e locali devono considerarsi essenzialmente di supporto alle singole comunità scolastiche, da rafforzare nella loro capacità di autogoverno e dialogo con il territorio.

Quanto appena osservato non significa, peraltro, che il sistema scolastico debba perdere il suo volto unitario e tanto meno che debba essere regionalizzato: anzi, va sottolineato che – come da tempo è emerso nelle ricostruzioni più meditate del nuovo quadro costituzionale - si deve dar vita ad un nuovo sistema nazionale di istruzione, basato su scuole statali e non statali paritarie, tutte disciplinate da norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva del legislatore statale, al quale spetta – come ribadito chiaramente dalle sentenze n. 200/2009 e n. 92/2011- definire “la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, con disposizioni che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante un'offerta formativa omogenea la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)”. Al di là di questo quadro, che deve assicurare la coesione del sistema scolastico, il legislatore statale ha due ulteriori strumenti con cui assicurare il volto unitario del sistema, da un lato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'istruzione, dall'altro la determinazione dei principi fondamentali nelle materie (per il resto) di competenza regionale, come è appunto quella dell'istruzione, in cui alla regione deve essere riconosciuto uno spazio normativo non di mera esecuzione o integrazione della normativa statale.

Non può quindi essere marginalizzato il ruolo legislativo regionale con disposizioni statali di dettaglio, quali debbono essere considerate quelle contenute nella norma impugnata, che stabilisce tra l'altro la fissazione della soglia rigida di mille alunni per l'aggregazione negli istituti comprensivi, prescindendo da ogni possibile considerazione sulle situazioni legate alle varie realtà

territoriali e alle connesse esigenze socio-economiche, che ben possono e debbono essere apprezzate in sede regionale.

Restano invece - ad avviso della Corte – di competenza statale le decisioni sulle modalità di copertura dei costi di dirigente scolastico, tenuto conto che i dirigenti sono dipendenti pubblici statali e non regionali e deve quindi essere considerata prevalente l'attribuzione esclusiva al legislatore statale del loro stato giuridico ex art. 117, secondo comma, lettera g), rispetto alla competenza concorrente in materia di istruzione del terzo comma. Si può peraltro aggiungere sul punto che questa impostazione, un po' sbrigativamente affermata dalla sentenza in commento, si lega all'attuale assetto stato-centrico del personale della scuola: assetto che può però essere verosimilmente rimesso in discussione se si dovesse realizzare la prospettiva della regionalizzazione del personale scolastico prefigurata dalla stessa Corte nella sent. 13/2004, oppure se si dovesse pervenire, con una scelta ancor più coerente con la prospettiva dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, al riconoscimento di organici funzionali delle singole scuole (o di reti di scuole).

Comunque, a prescindere da queste ultime considerazioni, si tratta di una sentenza significativa, un tassello che si aggiunge ad altre pronunce in una direzione utile, pur aprendo alcune non trascurabili questioni applicative, stante la oggettiva difficoltà di darvi seguito, rimettendo in discussione, a pochi mesi dall'avvio dell'anno scolastico 2012/2013, il ridimensionamento già operato dalle regioni in base alla norma ora censurata e caducata dalla Corte. A tale proposito – sia detto solo per inciso- si può senz'altro ipotizzare che le regioni ,pur a fronte della sentenza, non debbano rimettere in discussione quanto già previsto per gli istituti comprensivi in modo da non sconvolgere l'assetto stabilito in un periodo assai delicato, mentre decisioni in merito potrebbero essere rinviate anche ad un'intesa forte in sede di Conferenza unificata fra Stato regioni e autonomie locali, in grado di stabilire pro futuro criteri appropriati per le modifiche dei piani di dimensionamento già predisposti e formalizzati dalle regioni.

Tutto ciò, ovviamente, in attesa che si riesca finalmente a mettere in moto la indispensabile chiarificazione di sistema sul chi deve far che cosa in materia di istruzione, in particolare con riferimento anche al ruolo di regioni ed enti locali, tuttora condizionati – a più di dieci anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale – dall'inerzia del legislatore statale nell'attuare le previsioni del titolo V e nel portare a compimento il riassetto delle competenze tra Stato regioni e enti locali (v., da un lato, l'ipotesi di masterplan elaborato da alcuni anni nella Conferenza Stato

regioni e, dall'altro, la definizione delle funzioni fondamentali degli Enti locali in materia nella Carta delle autonomie, attualmente in discussione al Senato).

Quanto appena osservato evidenzia come questa pronuncia della Corte non abbia certo effetti risolutivi per il riassetto del sistema di istruzione a misura della Costituzione. Anzi la sentenza fa emergere implicitamente – ma chiaramente – la precarietà di un sistema che funziona senza una rotta precisa e senza una visione organica di riforme necessarie per realizzare l'opzione "rivoluzionaria" dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (la cui debolezza presente è accentuata anche dal sistema di reggenze, che la sentenza 147 contribuisce a mantenere, quanto a dirigenza scolastica e direzione amministrativa delle scuole). In sostanza, quest'ultima pronuncia induce a sottolineare una volta di più l'esigenza urgente di por mano organicamente alla revisione a tutto tondo del quadro istituzionale delle competenze in materia di servizio dell'istruzione sia delle scuole, singole o in rete, sia degli enti territoriali, sia del Miur), a cominciare proprio dalla determinazione delle condizioni- anche di dimensioni, nei vari contesti territoriali – in cui si giustifica e deve svilupparsi l'autonomia responsabile delle istituzioni scolastiche.

In tal senso però il quadro dei provvedimenti in itinere a livello nazionale non offre, allo stato, un quadro incoraggiante, pur essendo pendenti due interventi legislativi che potrebbero concorrere, se ben coordinati nel quadro di un disegno organico e condiviso, a sviluppare un percorso coerente volto a rafforzare le capacità di autogoverno delle istituzioni scolastiche. Ci si riferisce, da un lato, al progetto di legge n. 953/Camera, contenente norme per una revisione radicale degli organi di governo delle scuole e, dall'altro, alla delega prefigurata dall'art. 50 della recente legge n. 35/2012, in cui si prefigura il modello delle reti territoriali tra scuole al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane strumentali e finanziarie indispensabili per il funzionamento delle scuole (anche con un possibile organico di rete per una serie di finalità comuni alle scuole cointeressate). Ma si tratta di due linee tra loro assai poco coordinate, al punto che sembra che una mano non sappia quello che Sta facendo l'altra, specie a proposito delle reti, la cui configurazione e il cui ruolo non è certo questione marginale per un riassetto del sistema scolastico in grado di realizzare effettivamente la prospettiva dell'autonomia (nel pdl n. 953 l'ipotesi delle reti è meramente eventuale, mentre nel suddetto articolo 50 le reti appaiono come una scelta di sistema). In altre parole, resta aperto il problema se il modello cui puntare sia quello di istituti comprensivi di maggiore ampiezza oppure quello di scuole autonome inserite in una rete (necessaria) che assicuri la gestione in comune di alcuni compiti.

Non emerge in ogni caso una prospettiva in cui sia ripensato radicalmente il ruolo istituzionale del Miur, così come quello degli organismi di valutazione del sistema scolastico, mentre resta del tutto evanescente sia il ruolo delle regioni nel finanziamento, nella programmazione scolastica e nella disciplina del personale docente, sia quello di comuni e province le cui funzioni di supporto alle scuole sono tuttora in discussione nella Carta delle autonomie). In sostanza interventi tampone, più che una riforma generale del sistema scolastico finalizzato (finalmente) all'effettivo decollo dell'autonomia delle scuole.