

Roma, 2 aprile 2024
Prot. n. 96/2024 GF-stm

Audizione presso la 1° Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei Deputati del disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

I motivi della contrarietà della FLC CGIL all'approvazione del ddl 615. Le norme generali sull'istruzione non sono trasferibili alle regioni.

In premessa vogliamo affermare il giudizio di netta contrarietà della FLC CGIL al disegno di legge oggetto dell'audizione nel suo complesso. Per il complesso delle ragioni di criticità generale del provvedimento - e che confermiamo integralmente - rimandiamo all'[audizione](#) della Cgil presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 23 maggio 2023.

Il nostro intervento, quindi, si focalizzerà in modo prioritario sulla indebita inclusione tra le materie completamente regionalizzabili della lettera n) dell'art. 117 secondo comma, vale a dire le norme generali sull'istruzione e gli effetti che si determinerebbero in caso di approvazione del DDL in oggetto.

In premessa è bene chiarire che il sistema di istruzione nazionale con le 8.447 istituzioni scolastiche autonome, 7.154.000 studenti, oltre un milione di lavoratori e lavoratrici, rappresenta il sistema pubblico, statale più ampio e complesso del nostro Paese e risponde alla funzione sociale che la Costituzione affida alla scuola statale. La scuola è una delle due materie, di cui all'art.117 comma 2, su cui lo Stato ha competenza esclusiva e che potrebbero essere - nell'interpretazione del presente DDL - essere completamente trasferite alle regioni.

In primo luogo, quindi, è bene chiarire che le norme generali sull'istruzione non possono essere scisse dal complesso di articoli che nella carta costituzionale declinano i diritti legati al sistema scolastico. Infatti la nostra Costituzione definisce negli articoli 33 e 34 le caratteristiche basilari del sistema scolastico e alle prescrizioni derivanti da tali articoli si attribuisce "valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale" rappresentando «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio

nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra coloro che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)" (Corte cost. sentenza 24 giugno 2009, n. 200).

Perché riteniamo non legittima la regionalizzazione così come il DDL in oggetto affronta l'attuazione dell'art. 116, comma 3?

Per comprenderlo dobbiamo, sulla scorta della legislazione nazionale e della giurisprudenza costituzionale, condividere il nucleo essenziale dell'oggetto di cui stiamo parlando.

Dunque, le norme generali sull'istruzione e la loro declinazione.

Sul piano costituzionale degli articoli 33 e 34, esse riguardano: *l'obbligo dello Stato di istituire scuole di ogni ordine e grado; il diritto dei privati di istituire scuole e istituti di educazione; la parità tra scuole statali e non statali per quanto riguarda la loro piena libertà e l'uguale trattamento degli alunni; la necessità dell'esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la loro conclusione; le misure volte ad assicurare che la scuola sia aperta a tutti; l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione di primo grado; il diritto dei capaci e dei meritevoli, anche se privi di mezzi, a raggiungere i gradi più alti degli studi e l'esigenza di rendere effettivo quest'ultimo diritto a mezzo di provvidenze da attribuirsi per concorso; l'autonomia delle istituzioni scolastiche.*

Ma, e di conseguenza, anche la legislazione ordinaria (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) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle "norme generali" che sono: *la definizione complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale"; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema*

educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, ora PCTO, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti.

Infine la giurisprudenza costituzionale: la Corte Costituzionale, afferma che sono «in linea di principio» norme generali anche quelle *sull'assetto degli organi collegiali (decreto legislativo n.233 del 1999), sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione (legge n.62 del 2000)*⁸, nonché, più in generale, tutte quelle norme che sono «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e (...) applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» (Corte cost., n.279 del 2009).

E la stessa giurisprudenza costituzionale ha fatto ulteriore chiarezza con la citata sentenza 200/2009 relativa all'impugnativa dell'art. 64 della legge 133/2008: *razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti; di ridefinizione dei "curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola" attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti.*

Sintetizzando: *"le norme generali sull'istruzione riguardano ciò che negli artt. 33 e 34 Cost. rappresenta il nucleo forte delle garanzie che la Repubblica si impegna ad assicurare ai fini del riconoscimento effettivo, uniforme e, per così dire "universale", del diritto all'istruzione e del diritto allo studio in un contesto di libertà scolastiche."*

Da ciò una certezza difficilmente alterabile: il legislatore costituzionale non ha inteso spogliare lo Stato centrale di queste competenze fondamentali, sia perché ciò sarebbe in contrasto con gli articoli 33 e 34 sul versante dell'universalità dei diritti da assicurare e del rispetto delle libertà tra cui in primis la libertà di insegnamento.

Inoltre è evidente dalla ampiezza di funzioni e competenze che rientrano nella definizione di "norme generali", sostanzialmente allo Stato rimarrebbero solo competenze e funzioni residuali e quasi nulle.

Sul piano generale, e non solo sul piano strettamente riguardante il sistema di istruzione, possono essere formulate altre considerazioni che ben possono supportare quanto veniamo sostenendo specificamente per la tematica istruzione.

Qualunque modello di decentramento regionale si assuma, presuppone un quadro unitario di riferimento che deve muoversi nell'alveo costituzionale di pesi e contrappesi ben definiti dalla Costituzione: il principio di solidarietà (art. 2 Cost.), di eguaglianza (art. 3 Cost.), di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), di perequazione (art. 119, comma 4, Cost.), interesse giuridico ed economico unitario, di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 117, lett. m) . Questo ad aver solo a riferimento il sistema di istruzione.

Ora, se alle regioni fossero attribuite tutte 23 materie, si delegherebbe loro un potere normativo eccessivo - particolare sul versante del sistema di istruzione - che esorbiterebbe inevitabilmente nella competenza e nelle funzioni dello Stato centrale a partire dal concreto esercizio del principio di solidarietà che solo a livello statale può essere attuato nei suoi obiettivi di contrasto alle disuguaglianze sociali.

Il secondo aspetto riguarda l'art. 116, III co., che testualmente prevede che forme e condizioni particolari di autonomia possano essere "attribuite" dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario. Ciò impone una definizione preventiva dei limiti e dei principio in base ai quali tale autonomia dovrebbe essere attribuita. Tale onere è senza dubbio in capo al Parlamento e senza dubbio dovrebbe essere il DDL in oggetto a definire tali aspetti, definizione che però non riscontriamo nel testo oggetto dell'audizione, che -al contrario- si limita ad una superficiale lettura testuale dell'articolo 116. Ciò è tanto più rilevante per il sistema di istruzione per la complessità e l'importanza che la Costituzione stessa gli attribuisce.

In questo senso non è dato comprendere l'esito e gli effetti sul sistema di istruzione di una possibilità implicita nel meccanismo delle intese regionali, senza una preventiva definizione dei limiti previsti all'art. 116 stesso. Ci riferiamo all'ipotesi che possano coesistere regioni richiedenti la materia istruzione e regioni non richiedenti. Lo scenario che emergerebbe determinerebbe - per l'ampiezza della definizione di norme generali sull'istruzione- una differenziazione di regolamentazione su ambiti delicatissimi sia da punto di vista democratico che dal punto di vista dello sviluppo economico e sociale.

Infine nell'ipotesi che le regioni chiedano espressamente tutte le materie sulle quali è prevista la competenza concorrente di cui art. 117, III co., si realizzerebbe *de facto* la cancellazione della stessa concorrenza, quale funzione attribuita allo Stato e quindi sostanzialmente una modifica

che eluderebbe l'art. 138 C. Oltre alla criticità giuridica, vogliamo sottolineare che la ricerca scientifica e tecnologica è tra le materie a competenza concorrente e l'eventualità di una sua completa regionalizzazione riteniamo sia non solo contraria e controproducente per il modello e l'organizzazione della ricerca scientifica nel nostro Paese ma soprattutto che la prospettiva e le sfide della competitività e dello sviluppo alla luce della transizione digitale e verde, indurrebbero ad un ripiegamento territoriale invece piuttosto a consolidare una forte struttura nazionale in stringente relazione con gli altri Paesi dell'unione europea.

Le problematiche finanziarie e i Livelli essenziali delle prestazioni

Venendo al profilo finanziario, esso si configura come un altro, non secondario, scoglio difficile da superabile.

Non va infatti trascurato che le Regioni che richiedono maggiore autonomia con il procedimento ex art. 116, comma terzo, Cost. sono regioni a Statuto ordinario e come tali vincolate ai meccanismi perequativi di cui all'art. 119 Cost. e alla definizione dei LEP, fabbisogni e costi standard.

Il DDL in oggetto sull'autonomia differenziata prevede espressamente all'art. 9 comma 1 che dall'attuazione dell'autonomia differenziata non debbano derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Viene, altresì, ribadito che il finanziamento dei LEP deve avvenire nel rispetto dell'art. 17 della legge 196/2009 e degli equilibri di bilancio (art. 9, comma 2).

Il finanziamento delle nuove funzioni deve avvenire a costo zero. Si pone quindi il tema di come e se, si possano reperire le risorse per garantire i meccanismi di perequazione finanziaria dei territori e conseguentemente l'erogazione dei LEP.

Infine, le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2024 - che hanno sostanzialmente subordinato forme e condizioni particolari di autonomia alla previa determinazione dei rispettivi LEP - riteniamo siano irrilevanti. Il concreto rischio è che, in assenza di risorse, ci si limiti sostanzialmente ad una fotografia basata sui livelli storici di copertura dei servizi e delle funzioni, che alla luce degli attuali e futuri squilibri non risponde al principio di solidarietà ed equità.

Inoltre tale condizionalità non vale ovviamente per tutte quelle materie e funzioni che non hanno implicazioni finanziarie e che quindi potrebbero essere attribuite subito senza attendere la definizione dei Lep. Ci riferiremo ad esempio al reclutamento del personale e alla formazione,

agli organi collegiali, ai programmi e alle indicazioni nazionali, ai piani di studio, gli orari i criteri di formazione delle classi, le sperimentazioni ordinamentali etc...

Un sistema di istruzione a geometria variabile o “à la carte” che sarebbe disastroso per il nostro Paese.

Appello delle OOSS: si tenga fuori la scuola dal DDL 615

Infine ricordiamo i tratti essenziali dell'appello che abbiamo rivolto a tutte le Senatrici e Senatori della Repubblica e che vogliamo oggi rivolgere a voi, esponenti della Camera dei Deputati.

Si tratta di una richiesta condivisa da tutte le organizzazioni sindacali, pur in un contesto articolato e plurale di considerazioni e valutazioni.

I lavoratori e le lavoratrici che noi rappresentiamo manifestano anche in questa sede grandissima preoccupazione, in merito agli esiti, deprecabili, che possono determinarsi ove giungesse a compimento l'iter del DDL n.615. E ciò con particolare riguardo alle conseguenze negative che deriverebbero all'ordinamento scolastico, finalizzato in primo luogo all'esercizio del diritto all'istruzione degli alunni e alla libertà dell'insegnamento, fondamenti intangibili su cui si costruisce la cittadinanza, la libertà e l'unità del nostro popolo e della nostra comunità.

Quanto previsto dal citato Disegno di legge potrebbe radicalmente mutare il quadro, in peggio, della scuola italiana e quindi del nostro Paese.

Infatti attraverso le intese regionali si prevede che si possa giungere perfino a far diventare “le norme generali sull'istruzione” - oggi legislazione esclusiva dello Stato - oggetto di legislazione concorrente. Altro non significa “regionalizzare” e quindi differenziare le norme che disciplinano le finalità della scuola e che - al contrario - dovrebbero essere applicabili in tutto il territorio nazionale in modo uniforme riguardanti ad esempio, gli ordinamenti scolastici, le funzioni e dell'organizzazione del sistema educativo, la disciplina dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale della scuola.

Non solo, ma, ancora, le leggi regionali potrebbero disciplinare l'istituzione di ruoli del personale della scuola, la sua consistenza organica, la stipulazione di contratti collettivi regionali, con gravi e devastanti conseguenze sulla tenuta delle finalità nazionali dell'ordinamento scolastico, sul contratto collettivo nazionale e trattamento economico di docenti, Ata e dirigenti scolastici, sulla mobilità territoriale, sulla valenza di concorsi per il reclutamento a sbarramento regionale.

Inoltre la stessa autonomia scolastica costituzionalmente riconosciuta rischia di essere pregiudicata e collocata in ambito subalterno rispetto alle nuove funzioni e poteri regionali e locali.

Vogliamo quindi sottolineare che esiste un tema che chiama direttamente in causa la missione principale della scuola ovvero la costruzione della cittadinanza, la condivisione di valori e il senso di appartenenza, che fondano la convivenza democratica. “La democrazia infatti non è solo una forma di governo ma il sentire condiviso dalla comunità.”

Questo ruolo del sistema di istruzione statale sarebbe inevitabilmente pregiudicato da una scelta regionalistica e territorialistica. Per queste molteplici ragioni crediamo che tutto ciò vada scongiurato.

Già oggi le Regioni godono di ampie funzioni amministrative: sulla programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, sulla programmazione della rete scolastica, sulla suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell’offerta formativa, sulla determinazione del calendario scolastico, sui contributi alle scuole non statali, sulle iniziative e le attività di promozione relative all’ambito delle funzioni attribuite.

Oltre queste competenze non si può e non si deve andare. Il diritto all’ apprendimento dell’alunno, le finalità dell’istruzione ancorate all’esercizio della cittadinanza italiana, sono diritti dell’individuo/persona/lavoratore-lavoratrice, che devono essere esercitati e garantiti in ogni luogo del nostro paese perché sono diritti nazionali, non regionalizzabili, ed esigibili a prescindere dai confini territoriali dei governi locali.

L’istanza che noi vi rivolgiamo è, dunque, la seguente: si tenga la scuola, “organo costituzionale”, fuori dal processo tracciato dal DDL n. 615. Perché nella scuola - unica nelle finalità, nazionale nell’ordinamento, uguale nei diritti dell’alunno - risiede la nostra appartenenza alla comunità nazionale, il nostro orgoglio di essere europei in quanto italiani e italiani in quanto europei.