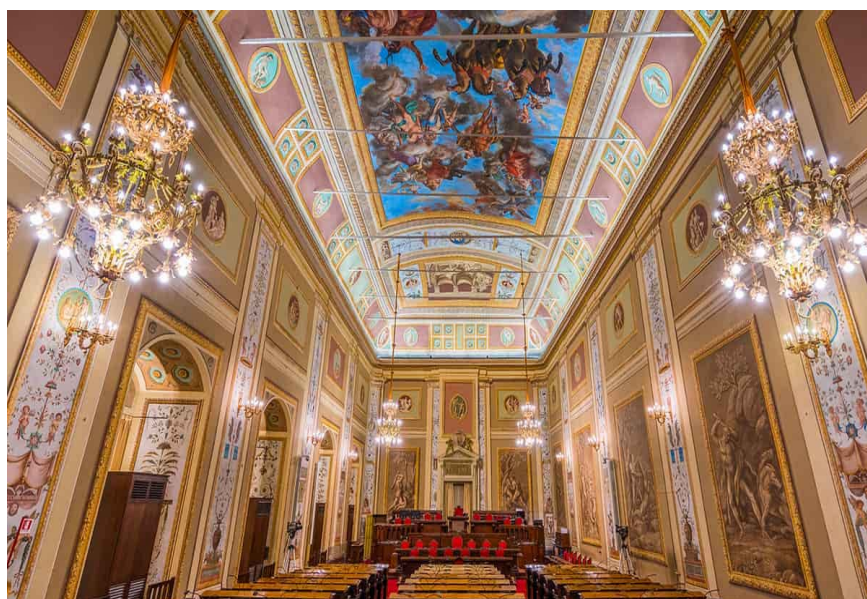




Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Nota di lettura

**NOTE ESSENZIALI SULL'EVOLUZIONE DELLA COMPETENZA DELLA  
REGIONE SICILIANA IN MATERIA DI ISTRUZIONE ALLA LUCE  
DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA STATALE**

Documento n. 6 - 2024

Servizio Studi  
XVIII Legislatura - Ottobre 2024



Servizio Studi

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria dell'Ufficio:  
tel.: 091 705-4752 - fax 091 705-4333  
*e-mail:* [serviziostudilegislativi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudilegislativi@ars.sicilia.it)

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea Regionale Siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea Regionale Siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

## INDICE

<i>Periodo successivo all'entrata in vigore della costituzione</i> .....	4
<i>La Riforma Bassanini</i> .....	6
<i>La modifica del Titolo V della Costituzione</i> .....	7
<i>La Riforma Moratti del 2008 e la "Buona scuola" del 2015</i> .....	8
<i>Il ruolo delle Regioni in materia di diritto allo studio</i> .....	9
<i>Conclusioni</i> .....	10
<i>Appendice normativa</i> .....	12
<i>Tabella di riepilogo</i> .....	184

## *Note essenziali sull'evoluzione della competenza della Regione siciliana in materia di istruzione alla luce dell'evoluzione normativa statale*

### *Periodo successivo all'entrata in vigore della costituzione*

*A livello nazionale.* Il modello organizzativo adottato dalla legislazione ordinaria della Repubblica negli anni immediatamente successivi alla entrata in vigore della Costituzione, e nell'arco del cinquantennio successivo, è stato caratterizzato da un marcato centralismo di carattere ministeriale. In continuità con i principi dello Stato liberale, si è assistito alla avocazione al decisore centrale di tutte le funzioni connesse alla scuola, negandole, di fatto, tanto alle Regioni quanto agli Istituti scolastici. Al riguardo, si segnala come questa tendenza fosse in antitesi con le politiche pubbliche europee in materia che andavano in direzione decentrata e autonomistica.

*Nella Regione Siciliana.* Sono, questi, i primi anni di attuazione dello Statuto la cui entrata in vigore, come è noto, precede la Costituzione repubblicana. Il modello autonomistico siciliano, in materia di istruzione, prevede la potestà legislativa esclusiva regionale in materia di “*istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie*” (Art. 14, co. 1, lett. r), St.) nonché la potestà legislativa concorrente in materia di “*istruzione media e universitaria*” (Art. 17, co. 1, lett. d), St.). Pur in assenza di norme di attuazione, si registra, nei primissimi anni post-statutari, un esercizio abbastanza ampio delle competenze del legislatore regionale, si pensi, ad esempio, alla legge regionale 23 settembre 1947, n. 13, istitutiva delle Scuole elementari sussidiarie (legge successivamente abrogata nel 1975) oppure alla legge regionale 22 dicembre 1954, n. 49 recante *Norme per l'espletamento dei concorsi regionali per posti di insegnante elementare*. Successivamente, anche in ragione di sentenze dall'orientamento piuttosto restrittivo dell'Alta Corte e della Corte Costituzionale, si assiste a una sempre maggiore limitazione dell'attività legislativa delle Regione in materia di istruzione che finisce, sostanzialmente, per appiattirsi sulle decisioni centralizzate del legislatore statale. Tale tendenza non pare arrestarsi con l'entrata in vigore del DPR del 14 maggio 1985, n. 246 recante le *Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di istruzione*. In questa occasione vengono infatti definiti, operativamente, gli ambiti di competenza Stato-Regione secondo il disposto statutario degli artt. 14 e 17, St. citati e trasferite le conseguenti funzioni amministrative ai sensi dell'art. 20, St.. In tale occasione, lo spirito autonomistico che aveva animato le norme statutarie finisce per stemperarsi ancor di più. In particolare, all'art. 1, co. 1 viene disposto che “*nel territorio della regione siciliana le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello*

*Stato in materia di pubblica istruzione, nonché in materia di assistenza scolastica ed educativa in ogni ordine e grado di scuole, compresa l'assistenza universitaria, sono esercitate dall'amministrazione regionale*”, prevedendo all’art. 9, co. 1 che “*fino a quando non sarà diversamente provveduto, per l'esercizio delle attribuzioni di cui al presente decreto l'amministrazione regionale si avvale degli organi e degli uffici periferici del Ministero della pubblica istruzione esistenti nel territorio della regione e del personale ivi in servizio, il quale nello svolgimento delle funzioni attribuite alla regione ha l'obbligo di seguire le direttive dell'amministrazione regionale*”.

Tuttavia tali competenze sono fortemente svuotate dell’elencazione delle materie che le medesime Norme di attuazione lasciano in capo al legislatore statale.

E, in vero, l’art. 4 del DPR n. 246 del 1985 prevede che “*Restano ferme le attribuzioni degli organi dello Stato concernenti:*

*a) l'ordinamento degli studi, i programmi di insegnamento, di sperimentazione, di ricerca e di esame per le scuole di ogni ordine e grado;*

*b) l'ordinamento degli studi e degli esami e la tipologia dei titoli in materia di istruzione universitaria e superiore;*

*c) gli esami di Stato;*

*d) la nomina, in base a criteri concordati con l'amministrazione regionale, dei commissari governativi nelle scuole e negli istituti legalmente riconosciuti o pareggiati, escluse le scuole e gli istituti di istruzione artistica e musicale per i quali provvede l'amministrazione regionale;*

*e) la determinazione del finanziamento, dei criteri e degli indirizzi di coordinamento dei programmi di edilizia scolastica finanziati dallo Stato, previa intesa con la regione sulla entità degli interventi per diversi gradi e tipi di scuola;*

*f) lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale in servizio presso gli uffici statali esistenti in Sicilia, preposti alla trattazione delle materie trasferite con il presente decreto, nonché del personale ispettivo, direttivo, docente e non docente statale, di ruolo e non di ruolo, delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado e delle università e degli istituti superiori funzionanti nel territorio della regione”.*

Resta in capo alla Regione il potere di istituire “*a proprio carico, insegnamenti di interesse regionale integrativi delle materie previste dalla normativa statale nel rispetto delle norme sullo stato giuridico del personale docente*” (Art. 4, co. 2, DPR 246/1985). Su tale punto si tornerà più avanti.

Da quanto brevemente osservato, si può concludere che l’esame dell’esercizio della funzione legislativa della Regione Siciliana in materia di istruzione risente in minima parte della speciale

autonomia di cui gode la Regione se non per i risicatissimi spazi che si rinveno in materia di edilizia scolastica e in materia dei sopra ricordati “*insegnamenti di interesse regionale integrativi*”.

La disamina che segue sarà dunque incentrata sul contesto nazionale e, ove necessario, saranno evidenziati profili peculiari riguardanti al Sicilia.

### ***La Riforma Bassanini***

Con la legge del 15 marzo 1997, n. 59 (facente parte del pacchetto di riforme della P.A. “a costituzione invariata” c.d. Bassanini) si assiste ad un’importante accelerazione in senso decentrato in materia di istruzione scolastica. Secondo la dottrina maggioritaria, è questo il primo passo verso il superamento della scuola di Stato in favore del “Sistema nazionale di istruzione” che sarà, poi, istituzionalizzato con la legge n. 62 del 2000. L’articolo 21 della citata l. n. 59 del 1997, infatti, introduce un nuovo modello incentrato sulla valorizzazione delle istituzioni scolastiche, da un lato, e delle Regioni e degli Enti locali, dall’altro. In particolare, viene adottata la seguente ripartizione:

- Funzioni di indirizzo e valutazione allo Stato;
- Funzioni di gestione e organizzazione a Regioni, Province e Comuni;
- Riconoscimento di autonomia funzionale alle istituzioni scolastiche cui, in particolare, viene demandata la progettazione dell’offerta formativa.

Con riferimento alle funzioni e ai compiti trasferiti a Regioni ed EE.LL., nonché alle Regioni a Statuto speciale e alle Province Autonome di Trento e Bolzano per quelli non già attribuiti, occorre prendere in considerazione il d.lgs. n. 118 del 1998, attuativo della legge Bassanini, con cui viene riconosciuta alle autonomie territoriali la competenza sulla programmazione del sistema scolastico. In particolare, alle Regioni viene accordata la delega di funzioni amministrative in materia di programmazione dell’offerta formativa e della rete scolastica, di determinazione del calendario scolastico e di contributi alle scuole non statali. Agli EE.LL., invece, vengono delegate funzioni fondamentali ad esempio in materia di aggregazione di scuole. Finalità perseguita dal legislatore era quella della programmazione integrata basata su un modello orizzontale poliarchico: un obiettivo mai davvero raggiunto dal momento che lo stesso art. 21 della legge Bassanini continuava ad attribuire allo Stato “*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*”. Vero è che il successivo d.lgs. n. 300 del 1999, pur sopprimendo i Provveditorati agli Studi, istituiva gli Uffici scolastici territoriali (oggi: Uffici scolastici regionali i quali mantengono

comunque la natura ministeriale) attribuendo agli stessi compiti accentranti e verticistici, specie in materia di risorse finanziarie e di personale, ostacolando, di fatto le funzioni di programmazione e gestione attribuite dal citato d.lgs. n. 112 del 1998 alle Regioni.

*L'attuazione della Riforma Bassanini da parte della Regione Siciliana* avviene con la legge regionale 24 febbraio 2000, n. 6 “*Provvedimenti per l'autonomia delle istituzioni statali e delle istituzioni scolastiche regionali*”. Tra gli interventi maggiormente significativi ivi previsti vi sono l'articolo 11, con cui viene riconosciuta autonomia funzionale alle Istituzioni scolastiche regionali e il successivo articolo 12, dove sono elencati le funzioni e i compiti della Regione in maniera pressoché identica alle previsioni del citato d.lgs. n. 112 del 1998.

### ***La modifica del Titolo V della Costituzione***

Con la riforma costituzionale del 2001 le asimmetrie della Riforma Bassanini sembravano essere superate posto che l'art. 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni ordinarie la materia concorrente “Istruzione” e la materia esclusiva residuale “Istruzione e Formazione professionale” ed è appena il caso di rammentare che le Regioni a Statuto speciale godono della clausola di maggior favore nell'ipotesi di forme di autonomia più ampie rispetto a quelle previste dai propri Statuti.

Va, tuttavia, sottolineato che già all'indomani della entrata in vigore del nuovo Titolo V il quadro delle competenze regionali in materia di istruzione scolastica si presentava di non facile comprensione.

Infatti, il secondo comma dell'articolo 117, Cost. attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni, cui l'istruzione afferisce (rispettivamente, lettere n) ed m)).

Allo stesso tempo, il terzo comma del medesimo articolo 117 attribuisce potestà legislativa concorrente alle Regioni facendo, tuttavia, salva l'autonomia degli Istituti scolastici. Tale previsione, ha influito negativamente sulla competenza programmatica regionale dal momento che quest'ultima è stata erosa dall'indole strettamente tecnica della materia, naturalmente attratta nell'alveo dell'autonomia scolastica. In questo scenario si inserisce la giurisprudenza della Corte costituzionale che, com'è noto, è intervenuta in più riprese a delimitare e a precisare gli spazi di autonomia regionale riconosciuti dal legislatore costituzionale del 2001.

Non è questa la sede per operare una disamina approfondita in materia. Basterà ricordare che, fino al 2004 la Corte mantiene posizioni, se non espansive, quanto meno valorizzanti delle funzioni regionali in materia di istruzione. Il 2005 segna, invece, l'inaugurazione di un filone decisamente restrittivo mai ripensato dalla Consulta. Ricordiamo, in particolare, la **sentenza n. 5 del 2005** relativa a una legge della Regione Toscana in materia di asili nido e analisi degli standard qualitativi da parte degli organi regionali. La Corte, in quell'occasione, pur non accogliendo la questione di legittimità, ebbe a precisare che si trattava di analisi di aspetti meramente organizzativi dai quali si intendevano esclusi i livelli essenziali delle prestazioni.

A un'operazione simile si assiste anche con la **sentenza n. 35 del 2005** con cui la Corte neutralizza, senza censurarla, la portata normativa di una legge della Regione Emilia Romagna in materia di alternanza scuola/lavoro, scuola dell'infanzia ed educazione continua degli adulti, interpretandola come mera riproduzione di norme statali priva del carattere della novità.

Successivamente, con la **sentenza n. 200 del 2009**, la Corte enuclea la differenza tra la materia esclusiva "*norme generali sull'istruzione*" e i principi fondamentali della materia concorrente "*istruzione*".

Più precisamente, le prime vengono considerate diretta emanazione dell'art. 33, II co., Cost. e, dunque, norme che richiedono di essere applicate in maniera necessariamente uniforme e unitaria su tutto il territorio nazionale. Le seconde sono, invece ricavate per esclusione essendo principi fondamentali della materia tutti quelli non riconducibili alla struttura essenziale delle norme generali sull'istruzione.

Tuttavia, questa blanda differenziazione viene sempre più assottigliata, fino quasi a scomparire.

Il processo di forte centralizzazione della funzione programmatoria e gestoria della rete scolastica da parte della Corte costituzionale, infatti, inizia già con la **sentenza n. 213 del 2009** relativa alla legge della Provincia autonoma di Bolzano in materia di esame di Stato per poi concludersi, definitivamente, con la **sentenza n. 76 del 2013** relativa alla legge della Regione Lombardia in materia di reclutamento di personale scolastico, in cui si sottolinea come il personale scolastico deve necessariamente essere dipendente statale.

### ***La Riforma Moratti del 2008 e la "Buona scuola" del 2015***

La legge n. 133 del 2008, nota come "Riforma Moratti" nulla innova rispetto al rinnovato centralismo statale in materia di istruzione limitandosi a declinare lo stesso in funzione delle



esigenze di razionalizzazione complessiva del sistema educativo: in particolare, viene confermata la dipendenza dallo Stato del personale scolastico e l'attribuzione del medesimo alle scuole da parte degli Uffici scolastici regionali, circoscrivendo, così, ancor più la funzione gestionale inizialmente pensata per le Regioni.

Anche la legge n. 107 del 2015 c.d. "Buona Scuola" persegue i propri obiettivi riformatori sulla base di una visione accentrata dell'istruzione scolastica confermando l'articolazione ministeriale della Moratti e implementando le competenze degli Uffici scolastici regionali cui sono attribuite, ad esempio, la verifica del piano triennale dell'offerta formativa e il conferimento degli incarichi ai docenti che non abbiano ricevuto proposte.

### *Il ruolo delle Regioni in materia di diritto allo studio*

Così sfrondata da molte delle velleità autonomistiche, la riforma del Titolo V con riferimento all'istruzione scolastica ha fatto sì che le Regioni occupassero uno spazio che possiamo definire socio-assistenziale nella misura in cui si è soffermato sull'effettività del godimento del diritto allo studio e sulla rimozione degli ostacoli che ne limitano il pluralismo sul territorio regionale.

Al riguardo, si sono sviluppati due modelli:

- **Modello Emilia Romagna**, basato sul sistema di borse di studio per capaci e meritevoli senza distinzione tra scuola pubblica e privata (l. r. n. 26/2001 dell'Emilia Romagna "Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita");
- **Modello Lombardia**, incentrato sui "buoni scuola", ovvero contributi a fondo perduto per l'iscrizione presso scuole sia pubbliche che paritarie, riconosciuti a prescindere dal rendimento scolastico e finalizzati a garantire alle famiglie il diritto di scelta in merito al percorso scolastico (l. r. n. 1/2000 della Lombardia).

**La Regione Siciliana** ha adottato il modello lombardo con la legge regionale 3 ottobre 2002, n. 14 "Norme per l'erogazione del buono scuola ed interventi per l'attuazione del diritto allo studio nelle scuole dell'infanzia, elementari e secondarie".

## *Conclusioni*

Tanto evidenziato, appare chiaro che gli spazi del legislatore regionale in materia di istruzione scolastica siano residuali ma non per questo privi di rilevanza e di funzionalità.

Da un lato, come visto, alla Regione non sono interdette le politiche pubbliche in materia di effettività del diritto allo studio. Paiono, dunque, in linea con il complessivo impianto costituzionale tutti gli interventi di carattere sociale volti al contrasto della dispersione scolastica e alla promozione dell'accesso all'istruzione in senso pluralistico e inclusivo. Simili politiche sono strettamente legate all'aspetto finanziario e vengono sovente realizzate attraverso progettazione di fondi extraregionali.

Si ricorda, al riguardo, il progetto del 2012 della Regione Puglia *“Diritti a scuola – Interventi per qualificare il sistema scolastico e prevenire la dispersione, favorendo il successo scolastico, con priorità per i soggetti svantaggiati”* finanziato con fondi FSE.

Caratteristica di questo tipo progetti è la loro natura temporanea limitata, quindi, a un periodo circoscritto al ciclo di programmazione con cui vengono finanziati: ciò vuol dire che essi non sono idonei a perseguire politiche pubbliche che abbia il carattere della continuità.

Con riferimento al diritto allo studio, una menzione particolare merita, da ultimo, la legge regionale siciliana 20 giugno 2019, n. 10 *“Disposizioni in materia di diritto allo studio”*. Si tratta di un intervento legislativo molto articolato le cui finalità sono enucleate al comma 1 dell'art. 7:

- a) accrescere la qualità dell'offerta formativa ed educativa;*
- b) facilitare l'assolvimento del diritto-dovere e dell'obbligo di istruzione;*
- c) favorire l'accesso e la frequenza ai servizi educativi e ai percorsi di istruzione e formazione;*
- d) rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'accesso e la libertà di scelta sin dalla prima infanzia dei percorsi educativi da parte delle famiglie;*
- e) costruire e rafforzare la qualificazione personale ed il senso civico dei discenti e della comunità;*
- f) valorizzare l'identità siciliana e sostenere le minoranze linguistiche e culturali;*
- g) favorire l'accrescimento e il consolidamento della cultura della legalità e del contrasto ad ogni forma di violenza, anche di genere;*
- h) individuare criteri per la progettazione pluriennale dei piani dei servizi da erogare al sistema educativo di istruzione e formazione regionale;*
- i) stimolare la progettazione e la realizzazione di percorsi di innovazione didattica, metodologica e organizzativa finalizzati a sostenere i passaggi all'interno del sistema dell'istruzione;*

*j) valorizzare i centri provinciali di istruzione degli adulti (CPLA) anche come struttura di servizio per la lettura dei fabbisogni formativi del territorio.*

Si rinvia al testo della legge per i dettagli sulle modalità di intervento.

Altro aspetto che, in particolare, attiene alla competenza del legislatore regionale siciliano ed è più strettamente legato all'offerta formativa e, dunque, all'istruzione, è quello che deriva dalle citate norme di attuazione dello Statuto di cui al DPR n. 246 del 1985.

Ci si riferisce alla possibilità di istituire *“a proprio carico, insegnamenti di interesse regionale integrativi delle materie previste dalla normativa statale nel rispetto delle norme sullo stato giuridico del personale docente”* (Art. 4, co. 2, DPR 246/1985).

Tale competenza è stata esercitata, ad esempio, con la legge regionale 31 maggio 2011, n. 9 *“Norme sulla promozione, valorizzazione ed insegnamento della storia, della letteratura e del patrimonio linguistico siciliano nelle scuole”*.

Al riguardo, anche in seguito all'introduzione nella Carta fondamentale del riconoscimento degli svantaggi della insularità, il concetto di *“insegnamenti di interesse regionale”* potrebbe essere ripensato in senso espansivo non limitandosi, in altri termini, agli angusti per quanto pregevoli spazi dell'identità siciliana fino a costituire strumento di politiche pubbliche in tema di istruzione scolastica.