

La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”.
Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di
uniformità e (legittime) aspirazioni regionali

di Michele Troisi

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2010)

Le sentenze nn. 200 e 213 del 2009 della Corte Costituzionale rappresentano un ulteriore tassello interpretativo della (invero ancora labile) linea di demarcazione tra competenze statali e regionali in materia d’istruzione.

Nella prima decisione è possibile scorgere molteplici profili di interesse. In questa occasione, il Giudice delle Leggi ha accolto i ricorsi di alcune Regioni (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Sicilia e Abruzzo), dichiarando l’illegittimità di due disposizioni dell’art. 64 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), poi convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008.

Trattasi, però, solo di accoglimento parziale, atteso che i ricorsi sollevati riguardavano un ventaglio più ampio di disposizioni. Infatti, a prescindere dalle questioni per i quali è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere (relativi al comma 6-bis dell’art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, aggiunto dall’art. 3 del decreto legge 154 del 2008 e poi espunto dal testo in sede di conversione, nonché all’art. 4 del decreto legge n. 137 del 2008, tra di loro inscindibilmente legati), avevano formato oggetto di doglianze tutti i quattro commi dell’art. 64, con l’aggiunta delle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) al comma 4 della legge di conversione n. 133 del 2008.

Ebbene, la dichiarazione di illegittimità colpisce unicamente proprio le lettere *f-bis*) ed *f-ter*) che prevedevano (entrambe) un regolamento di delegificazione per definire settori che erano di competenza esclusiva delle Regioni.

In particolare, secondo il Giudice delle Leggi, la lettera *f-bis*), nel prevedere che, con atto regolamentare, si sarebbero dovuti definire “criteri, tempi e modalità per la determinazione e l’articolazione dell’azione di ridimensionamento della rete scolastica”, incide su un ambito, il dimensionamento della rete scolastica, di spettanza regionale.

A tale conclusione, la Corte arriva innanzitutto analizzando il riparto delle competenze amministrative attuato prima delle modifiche del Titolo V e che, specie nell’art. 138 del d. lgs. n. 112 del 1998, prevedeva la competenza regionale nella programmazione dell’offerta formativa (al cui interno, il conseguente d.p.r. n. 233 del 1998 disponeva le modalità di avvenimento dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche); di conseguenza, richiamando anche la precedente sentenza n. 34 del 2005, ritiene “da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad essa conferita”¹. Significativa, ai fini di futuri sviluppi interpretativi della materia, appare l’ulteriore argomentazione avanzata dalla Corte, per la quale la disposizione impugnata “ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale”². Orbene, con tale specificazione, la Corte segna un limite deciso a possibili invasioni di campo da parte del governo: sono illegittimi gli atti statali di settore che incidano sulle specificità delle realtà locali, sulle quali la valutazione non può che essere

¹ *Giur. cost.*, 2005, 421.

² Corte cost., n. 200/2009, p. 38.1 in diritto.

regionale. Di conseguenza, la disposizione impugnata, “lungi dal poter essere qualificata come norma generale sull’istruzione (...), invade spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni”³ e, quindi, la previsione di atti regolamentari statali in materia è illegittima.

Non molto dissimili sono le motivazioni della declaratoria di incostituzionalità anche della successiva lettera *f-ter*) che, invece, prevedeva un regolamento governativo per specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nelle ipotesi di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni. Ebbene, secondo il Giudice delle Leggi tale disposizione attribuirebbe allo Stato un compito che non gli compete, “in quanto quello della chiusura o dell’accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali”⁴.

Tale titolarità in capo alla Regione della ‘capacità di apprezzamento’ in materia, rileva non solo perché si pone nel solco di quella prospettiva sussidiaria che è da sempre la bussola del Giudice delle Leggi nei giudizi di legittimità in via diretta dopo la riforma del 2001, ma soprattutto perché, nella stessa decisione, in riferimento alla fase della programmazione, la Corte, come si vedrà, sembra assumere un orientamento differente.

Al di là di tali precisazioni in ordine all’illegittimità degli ‘sconfinamenti’ del Legislatore statale, la sentenza n. 200 appare meritevole d’attenzione soprattutto nella prima parte del *Considerato in diritto*; e ciò per almeno un triplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, il Giudice delle Leggi approfitta di tale occasione per fare, anche avvalendosi della precedente giurisprudenza, un po’ di chiarezza su un aspetto della materia, cioè l’identificazione e la delimitazione della locuzione “norme generali sull’istruzione”, richiamate tanto dall’art. 33, quanto dall’art. 117 Cost. In particolare, ad opinione della Corte, se gli artt. 33 e 34 Cost. elencano gli ambiti riconducibili a tale concetto⁵, l’art. 117, II c., lett *n*), identificando lo Stato come titolare esclusivo della potestà legislativa in ordine alle “norme generali sull’istruzione”, precisa il generico riferimento alla Repubblica contenuto nel secondo comma dell’art. 33 secondo comma.

Partendo da tale assunto, occorre, però, indagare su cosa le “norme generali sull’istruzione” si differenzino dall’altra attività legislativa statale, concernente i “principi fondamentali” in materia d’istruzione. Ebbene, nella sentenza n. 279 del 2005 la Corte aveva fondato tale distinzione unicamente nella diretta applicabilità, indistintamente e al di là dell’ambito propriamente regionale delle prime e la necessità di altre norme per una piena operatività dei secondi⁶. In questa occasione, invece, il Giudice delle Leggi ‘smarca’ le “norme generali sull’istruzione” dai “principi fondamentali”, identificandole in quelle disposizioni che, definendo la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, “richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale”⁷; dei principi fondamentali, invece, (oltre a richiamare l’esigenza

³ *Ibidem*.

⁴ Corte cost., n. 200/2009, p. 39.2 in diritto.

⁵ Identificati dalla Corte, anche grazie al contributo della dottrina, nell’obbligo in capo allo Stato di istituire scuole per tutti gli ordini e gradi; nel diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato; nell’equipollenza di trattamento degli alunni di scuole statali e non statali; nella necessità di un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuola; nella gratuità ed obbligatorietà dell’istruzione; nel diritto degli alunni capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi anche attraverso borse di studio.

⁶ “E, sotto quest’ultimo aspetto, può dirsi che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale. 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”. Così, Corte cost., n. 279/2005, in *Giur. Cost.*, 2005, 781.

⁷ Corte cost., n. 200/2009, p. 24 in diritto

dell'intervento del legislatore regionale per la loro attuazione), viene data una definizione solo 'residuale', identificandoli in quelle norme di competenza statale che "non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione"⁸. La Corte, dunque, sembra aver imboccato la strada delle diverse finalità alla base della distinzione dei termini in questione, identificando nell'art. 117 II° c. lett. n) Cost., la stessa *ratio* che risiede nel dettato di cui all'art. 33, II° c.: se ciò che ha previsto la nostra Carta costituzionale è un sistema indubabilmente misto⁹ (accanto alle scuole statali vi sono quelle non statali) e decentrato, è altrettanto vero che, per il principio di uguaglianza sostanziale, spetterà allo Stato delineare il modello generale di istruzione da impartire allo studente, garantendo, tramite le norme generali, quelle esigenze insopprimibili di uniformità nell'ambito del medesimo sistema nazionale d'istruzione¹⁰.

Orbene, il rischio di siffatte definizioni è che il Legislatore statale possa approfittare della loro intrinseca potenziale onnicomprensività per 'ritagliarsi' competenze non sue. Il timore è, cioè, che ci si possa servire di tale strumento nella stessa maniera 'estensiva' in cui, per i cinquant'anni, si è adoperato l'art. 33 Cost., che, secondo parte della dottrina, ha rappresentato la base costituzionale sulla quale poggiare e far crescere una disciplina del settore dell'istruzione improntata ad una conduzione esclusivamente statale e ministeriale¹¹, che vedeva negli istituti scolastici dei meri "organi tecnici dello Stato"¹².

In realtà, tale preoccupazione sembrerebbe destinata ad acuirsi dalla lettura di alcuni passaggi della successiva sentenza n. 213/2009. In essa, infatti, il Giudice delle Leggi sembrerebbe attribuire ai principi fondamentali una funzione differente da quella residuale appena esaminata.

In questa occasione, trovatisi a giudicare sulla legittimità costituzionale delle norme della Provincia autonoma di Bolzano, che disciplinavano l'accesso all'esame di Stato, nonché il passaggio dalla formazione professionale, all'istruzione secondaria superiore in maniera differente dalla legislazione statale¹³, la Corte ne dichiara l'illegittimità.

In particolare, in merito all'esame di Stato, la Corte ritiene che tale materia faccia parte dei principi della materia dell'istruzione "perché è un elemento che non può essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in materia unitaria sul territorio della Repubblica"¹⁴. Inoltre, relativamente al passaggio tra sistemi, anch'essa rientra tra i principi fondamentali della materia istruzione, poiché "il sistema della

⁸ *Ibidem*

⁹ A tal proposito, valga per tutti la precisazione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1180, secondo il quale la Costituzione "si è ispirata al principio pluralistico, ammettendo accanto alle scuole di Stato (...) altre scuole che traggono la loro origine dall'iniziativa dei privati, singoli o enti".

¹⁰ G. DE MARTIN, *Istruzione e formazione*, in V. CERULLI IRELLI - C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, 158.

¹¹ In tal senso, tra gli altri, A. MORRONE, *Appunti sulle "norme generali" (dopo il progetto di "riforma della riforma")*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2003, 145 ss.

¹² M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 212; ma anche: A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 1060; M. SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Milano, 1995, 132.

¹³ In merito all'esame di Stato, la provincia di Bolzano aveva previsto modalità di espletazione delle prove del tutto differenti rispetto alla disciplina statale. Se in quest'ultimo caso è previsto lo svolgimento di tre prove scritte e di un colloquio orale su tutte le materie del programma scolastico, nella norma impugnata si stabiliva: "le prove vertono sulla valutazione delle competenze acquisite in cinque delle materie fondamentali, nonché in almeno una delle materie caratterizzanti l'indirizzo". Relativamente al secondo profilo di impugnazione, la legislazione provinciale prevedeva la possibilità del passaggio dal terzo anno della formazione professionale al quarto anno di un istituto secondario superiore, subordinandolo ad esami inerenti le aree della linguistica e della matematica. Anche in questo caso, però, la legislazione nazionale, attraverso la l. n. 53/2003, prevedeva una modalità differente di passaggio, basata sull'acquisizione di crediti certificati, costituiti tramite "le conoscenze, le competenze e le abilità acquisite nel sistema della formazione professionale, nell'esercizio dell'apprendistato".

¹⁴ Corte cost., n. 213/2009, p. 3 in diritto.

formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale d'istruzione, per connetterle vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento"¹⁵.

A distanza di un mese dalla sentenza n. 200/2009, dunque, la Corte sembra voler precisare meglio quale sia la funzione dei "principi fondamentali" in materia d'istruzione, attribuendo ad essi obiettivi di unitarietà e, di conseguenza, caratteri di vincolatività, paradossalmente molto simili alle "norme generali sull'istruzione", con conseguenti ulteriori possibilità di 'espansioni' future da parte del Legislatore statale.

Il secondo profilo d'interesse della sentenza n. 200 è intimamente connesso al primo.

C'è un passaggio, nella decisione in esame, particolarmente significativo. Le norme generali sull'istruzione, che la Corte – si è già detto - definisce "quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale d'istruzione", sarebbero "funzionali *ad assicurare*, mediante (...) la previsione di un offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, *l'identità culturale* del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost"¹⁶.

Si tratta di un'affermazione che appare densa di significato (pre-giuridico prima ancora che giuridico in senso stretto). Innanzitutto perchè, tale precisazione del ruolo della scuola come 'garante dell'identità statale' appare curiosamente in continuità con due precedenti filoni della letteratura giuridica: con l'esperienza post-unitaria, che aveva visto proprio nella scuola il mezzo per costruire l'identità culturale di uno Stato nato non senza contraddizioni¹⁷; ma ben più pregnante è il collegamento alle categorie weimariane sull'argomento, a conferma dell'influenza che ebbe anche la Carta tedesca del 1919 nell'elaborazione della Costituzione del 1948¹⁸ (e, quindi, indirettamente, in interpretazioni della Corte come quella odierna).

Infatti, in Weimar, nel 1919, com'è noto, la Costituzione diviene, in una Paese militarmente sconfitto e socialmente frammentato, un fattore di conservazione della nazione tedesca e di ricomposizione del suo *Unitarismus*¹⁹. Conseguentemente, all'interno della Carta fondamentale, l'ambizioso ruolo che veniva riservato all'istituzione scolastica era proprio quello di divenire lo strumento tramite il quale concretizzare questa *cementificazione nazionale*²⁰.

Ebbene, nel passaggio testè isolato della Corte, è desumibile, in singolare continuità, una sorta di preoccupazione del Giudice delle Leggi: quella che il patrimonio culturale

¹⁵ Corte cost., n. 213/2009, p. 4 in diritto.

¹⁶ Corte cost., n. 200/2009, p. 24 in diritto (nostro il corsivo).

¹⁷ Invero, nel periodo c.d. unitario tale obiettivo viene portato alle estreme conseguenze, atteso che il neonato Stato ritiene di dover operare, "dopo l'unificazione politica anche l'unificazione culturale, utilizzando la strada della statizzazione del servizio d'istruzione". Così A. POGGI, *L'analisi scientifica*, in V. CAMPIONE – A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, 2009, 91. Ma sull'argomento si veda, tra i tanti: A. PAJINO - G. CHIOSSO – G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, 38 ss.

¹⁸ Valga per tutti C. MORTATI, il quale nella sua *Introduzione a La Costituzione di Weimar*, Ministero per la Costituente, n. 15, Firenze, 1946, 12ss., avrà modo di chiarire che "può darsi che la carta di Weimar faccia epoca, segnando il passaggio dalle costituzioni di tipo ottocentesco, che con le solenni Dichiarazioni di tipo americano e francese, o con gli smilzi articolini, come quelli del nostro Statuto, intitolati «diritti e doveri» dei cittadini, erano rivolte quasi in via esclusiva a garantire la sfera di autonomia del singolo, a quelle del novecento, caratterizzate dall'interventismo statale al fine di attuare ideali di solidarietà e di giustizia sociale"; e ancora "L'impronta caratteristica che distacca la costituzione di Weimar da quelle che l'avevano preceduta è il superamento del principio individualistico e l'affermazione della priorità del sociale".

¹⁹ Così S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004, 30.

²⁰ Paradigmatico era, in tal senso, la previsione dell'art. 148 WRV, secondo cui "in tutte le scuole si deve tendere a sviluppare la formazione morale, il sentimento civico, la virtù privata ed il valore professionale, nello spirito del germanesimo e con lo scopo della riconciliazione fra i popoli".

comune dello Stato, così faticosamente posto in essere, possa pian piano sgretolarsi dopo la l. cost. 2001, a seguito di singole iniziative delle Regioni in questo settore.

E, quindi, se in Weimar la scuola era strumento di unità, contro le fratture socio-politiche, anche la Costituzione del 1948, ad opinione della Corte, considera la scuola strumento di costruzione e, soprattutto, di conservazione dell'identità culturale dello Stato²¹ contro 'fughe in avanti' sempre possibili, specie nell'attuale "Repubblica delle autonomie"²².

Ebbene, venendo così al terzo profilo di interesse, partendo da tali basi terminologiche sulla portata unitaria delle norme generali sull'istruzione, nonché da tale funzione fondamentale della scuola, la Corte può 'giustificare' l'infondatezza delle questioni di legittimità relative agli altri commi dell'art. 64.

In definitiva, se il problema in materia è conciliare due tendenze, quella delle "basilari esigenze di «uniformità» di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale", con quella delle "esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione"²³, la Corte, nel caso di contrasto insanabile, opta senza dubbio per la salvaguardia delle esigenze di uniformità.

Infatti, il Giudice delle Leggi amplia tali esigenze al punto da ricomprendervi settori della materia, come la programmazione dell'offerta formativa, che in precedenza (si pensi alla sent. n. 13/2004, non a caso citata dalle ricorrenti) era stata esplicitamente considerata di competenza regionale²⁴. Il terzo comma dell'art. 64, infatti, prevede che a livello ministeriale venga predisposto "un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico". Dunque, il Giudice delle Leggi legittima l'esigenza di una doppia programmazione, una statale e l'altra regionale: accanto a (*rectius*, prima di) quella regionale, sussiste una programmazione a livello centrale.

Orbene, la scelta della Corte di sottrarre alle censure di incostituzionalità sollevate dalle Regioni, la delicata fase della programmazione, può dar adito ad alcune perplessità.

Innanzitutto, se lo scopo della programmazione regionale è superare l'insufficienza della programmazione nazionale, gestita dal Ministero (ferma alla logica delle "cattedre")²⁵, a favore di un'azione che, sulla base della diversità delle zone territoriali del Paese, punti alle reali esigenze del sistema formativo, la scelta della Corte sembra non solo vanificare tale finalità, ma anche contraddire quanto detto a proposito della lettera *f-bis*), incostituzionale per la "diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali". La sensazione è che la definizione per finalità delle "norme

²¹ In argomento, anche se nate da presupposti di fatto differenti (basate sul ruolo della scuola nella diffusione dei valori costituzionali), molto interessanti sono le problematiche sollevate da V. ONIDA, *Costituzione, Valori sociali, scuola*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. L'A. parla di "valori fondanti della nostra Costituzione come fonte di *positività pedagogica* (...), così che la scuola non può omettere di coltivarli e di trasmetterli". Tutto ciò, "specie oggi, in una realtà in cui l'*unità culturale* della società è continuamente esposta alla sfida del pluralismo e della diversità"

²² T. GROPPI – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001.

²³ Corte cost., n. 200/2009, p. 26 in diritto

²⁴ "Nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle reti scolastiche. E' infatti 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 decreto legislativo n. 112 del 1998". Così Corte cost., n. 13/2004, su questa *Rivista*, 234.

²⁵ A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle 'politiche governative' sull'istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in www.federalismi.it, 21.7.2009

generali”, con la quale il Giudice delle Leggi ha inteso premettere ogni sua decisione, sia stato lo strumento utilizzato dalla Corte per poter poi ‘ritagliare’ una zona di competenza statale, all’interno di materie di competenze regionali²⁶.

In secondo luogo, tale scelta parrebbe contraddire quanto dichiarato dalla Corte in un altro passaggio, precedentemente analizzato, della stessa sentenza. Infatti, quella ‘capacità di apprezzamento’ della Regione, in ordine alla chiusura e all’accorpamento degli istituti scolastici, in quanto ambito “strettamente legato alle singole realtà locali”, paradossalmente viene disconosciuta nel campo della programmazione, che è attività strutturalmente funzionale proprio ai bisogni delle realtà locali.

In terzo luogo, la disposizione censurata, lungi dal possedere profili di sistematicità con l’evoluzione ordinamentale, sembra più in linea con una oramai superata concezione ‘ministeriale’ della scuola che con una scuola dell’autonomia che guardi come interlocutore privilegiato il legislatore regionale portatore di sintesi delle peculiarità socio-economiche di ogni regione. Invero, oramai la recente legislazione (il d. lgs. n. 112/1998, la l. n. 62/2000, la l. cost. n. 3/2001 e la l. n. 53/2003, nonché i decreti legislativi di attuazione della stessa) ha disegnato una scuola che sostituisce, ad un modello centralista e gerarchico, uno orizzontale e *poliarchico*: al centro vi sono le *comunità scolastiche*, impegnate ad offrire, attraverso *curricula* personalizzati, il successo scolastico a tutti gli alunni, ed attorno gli enti territoriali e locali chiamati a svolgere compiti di “programmazione integrata”²⁷. Ma la Corte, nella sentenza 200, sembra disconoscere tale evoluzione ordinamentale, a favore di elementi di rigida gerarchia.

In definitiva, l’impressione è che, con tale fase di doppia programmazione, si sia legittimato un *modus agendi* del Legislatore statale poco compatibile con la riforma costituzionale; a conferma di ciò, basti pensare che la norma impugnata sembrerebbe avere una *ratio* molto simile alla legge n. 328/2000, non a caso criticata proprio perché, nel prevedere una “programmazione a cascata”²⁸ e “calata dall’alto”, appariva propria di un’idea di amministrazione accentrata ed interventista più che sussidiaria.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 69, nonché A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra regioni e comunità nazionale*, Torino, 2002. Secondo L. BENADUSI - F. CONSOLI, *La governance della scuola. Istituzioni e soggetti alla prova dell’autonomia*, Bologna, 2004, 37 “non sembra una contraddizione ipotizzare un sistema scolastico basato su istituti più autonomi (dall’amministrazione centrale nazionale, da un canone disciplinare nazionale) ma anche più dipendenti (o, meglio, interdipendenti) nei confronti del contesto in cui operano, dai loro utenti diretti innanzitutto (studenti e famiglie), ma anche delle specifiche reti inter-organizzative ed inter-istituzionali di cui fanno parte, dalle comunità locali e dalle più significative organizzazioni sociali, economiche, culturali in esse operanti”.

²⁸ G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 81, secondo il quale tale impianto rispecchia i modelli delle leggi degli

anni ’70 ed “è di per sé tutt’altro che coerente con l’affermazione del principio di sussidiarietà verticale posto a base di tutto il sistema”; della stessa opinione è V. TONDI DELLA MURA, *Ragioni e contenuti di una possibile sperimentazione locale in campo sociale: l’apporto della Provincia e le esigenze della sussidiarietà*, in *Nuove Autonomie*, Palermo, 3/2005, 321.