

Regionalismo differenziato, istruzione e scuola

VINCENZO SATTA*

Sommario

1. Diritto all'istruzione, scuola, autonomia differenziata. – 2. Sistema nazionale d'istruzione e autonomie territoriali. – 3. Diritto all'istruzione e autonomia privata. – 4. Finanza pubblica, sistema nazionale d'istruzione, trasformazione dello Stato sociale.

Data della pubblicazione sul sito: 17 marzo 2020

Suggerimento di citazione

V. SATTA, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

1. Diritto all'istruzione, scuola, autonomia differenziata

Nel processo di realizzazione del regionalismo differenziato, allo stato del tutto virtuale, o per lo meno *in fieri*¹ la condizione del diritto all'istruzione è particolarmente interessante, se si considera che tra i diritti sociali è quello che risulta essere stato coinvolto dalle più significative innovazioni in conseguenza della revisione del Titolo V, nel 2001².

Infatti, l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera n), Cost., attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine alla determinazione delle "norme generali sull'istruzione". Inoltre, la stessa disposizione, al terzo comma, riconduce la materia dell'istruzione, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», alla potestà legislativa concorrente delle Regioni. Alla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, si aggiunge l'allocatione delle funzioni amministrative, che coinvolge, oltre ai predetti livelli di governo, anche le Province e i Comuni. Infine, va ricordato che le istituzioni scolastiche costituiscono l'unica organizzazione di servizio alla persona che il legislatore, anche quello costituzionale, ha dotato di autonomia (funzionale)³.

¹ In dottrina, per lo stato di avanzamento dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., *cf.* molto di recente, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, p. 260 ss., e A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del modello plurale delineato in Costituzione*, in *federalismi.it*, 8 gennaio 2020, p. 2 ss.

² Così A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5, 2005, p. 927. Analogamente C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Le Regioni*, 1, 2006, p. 165, nonché P. G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. CORTESE, a cura di, *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, p. 118.

³ Sul concetto di autonomia funzionale, si rinvia ovviamente a M.S. GIANNINI, *Autonomia. Saggio sui concetti di autonomia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 866, nonché ID., *Autonomia (Teoria generale e diritto pubblico)*, *ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, 1959, ripubblicato in ID., *Scritti*, vol. IV, 1955-1962, Giuffrè editore, Milano 2004, pp. 574-577. Per la qualificazione della scuola come autonomia funzionale il dibattito in dottrina è stato assai ampio, ma fondamentalmente si riscontra unanimità di giudizio sull'appropriatezza e sull'opportunità di tale nozione, per cui si può rinviare almeno alla seguente letteratura, *cf.*: A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Società editrice il Mulino, Bologna 2003, p. 169 ss.; P. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto pubblico*, 1, 2004, p. 61 ss.; M. RENNA, *L'autonomia incompleta delle istituzioni scolastiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2005, p. 353 ss.; G. BOTTINO, *L'organizzazione amministrativa della scuola*, in E. DE MARCO, a cura di, *La pubblica istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXXIX, Cedam, Padova 2007, pp. 189-197; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione*

Pertanto, la frammentazione degli ambiti in cui è già possibile scomporre il governo della scuola per effetto degli interventi di rango costituzionale e legislativo succedutisi nell'ultimo ventennio e oltre, potrebbe ulteriormente accentuarsi, se si considera che il settore dell'istruzione si candida ad essere annoverato tra le materie oggetto di differenziazione per le Regioni che, al momento, hanno avviato il procedimento di cui all'art. 116, ult. comma, della Costituzione⁴.

Com'è noto, tale disposizione, introdotta nel 2001 con l. cost. n. 3, ammette che ogni Regione ad autonomia ordinaria possa richiedere ulteriori forme e condizioni di autonomia, sulle materie specificate dalla disposizione stessa, nell'osservanza di un limite sostanziale, costituito dal rispetto dei principi posti dall'art. 119 Cost., e di uno procedurale, rappresentato dall'intesa con lo Stato, presupposto per l'approvazione di un'apposita legge ordinaria, ma rinforzata per procedimento.

In questa sede ci si soffermerà specificamente sull'analisi dei contenuti delle bozze di intesa proposte dalle Regioni Emilia-Romagna⁵, Lombardia e Veneto⁶, le quali allo stato risultano essere quelle dotate di una maggiore compiutezza e tutte coinvolgono i settori dell'istruzione, della formazione professionale, dell'università e della ricerca. Si tiene sullo sfondo, invece, la questione attinente al procedimento, intorno alla quale già da tempo si è aperto un ampio dibattito in dottrina, ora in parte sopravanzato dall'iniziativa del Ministro per gli affari regionali, il quale ha predisposto un disegno di legge volto a disciplinare in termini generali l'attuazione dell'autonomia differenziata⁷.

In materia di istruzione, tra le richieste contenute nelle proposte regionali sono ricomprese competenze di cui già le Regioni dispongono, stante la legislazione vigente⁸: programmazione dell'offerta formativa, formazione professionale, apprendistato, contributi alle scuole paritarie, fondi specifici per il diritto allo studio. In dottrina, è stata però sostenuta l'idea che tali richieste sarebbero motivate dalla resistenza dello Stato a consentire alle Regioni di esercitare davvero

e formazione, Giappichelli Editore, Torino 2008, p. 149 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà differenziazione e pluralismi*, Giappichelli Editore, Torino 2011 (II edizione), p. 49 ss. Sulla condizione giuridica della scuola come singola istituzione autonoma, cfr. C. MARZUOLI, *L'istituto scolastico autonomo*, in ID., a cura di, *Istruzione e servizio pubblico*, Società editrice il Mulino, Bologna 2003, p. 89 ss.

⁴ Per un'utile documentazione si possono consultare i dossier relativi al regionalismo differenziato, specialmente in riferimento alle iniziative già avviate dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, in internet all'indirizzo istituzionale della Camera dei deputati: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104705.pdf>.

⁵ Si fa riferimento alla Bozza del 25/2/2019.

⁶ Bozze del 15/2/2019.

⁷ Sul quale si veda R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 277 ss.

⁸ Si vedano in particolare le disposizioni di cui al d. lgs. n. 112/1998, specificamente gli artt. 138, in materia di istruzione e 144, in materia di formazione professionale.

queste competenze: sia il ministero, che gli Uffici scolastici regionali tendono spesso a riappropriarsene, fondamentalmente attraverso l'attività amministrativa⁹.

Più consistenti sarebbero invece i problemi derivanti dal passaggio delle competenze su ambiti materiali quali: rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo tecnico e ausiliario; regionalizzazione del personale dell'Ufficio scolastico regionale e degli uffici d'ambito territoriale; definizione del fabbisogno di personale (di tutti i livelli) e indizione dei relativi concorsi. Queste competenze sono oggetto delle bozze di intesa proposte dalle Regioni Lombardia e Veneto, le quali appaiono, rispetto al progetto elaborato dall'Emilia-Romagna, più "esigenti"¹⁰.

È piuttosto evidente che dal punto di vista tecnico tali richieste sarebbero assai complicate da realizzare: non potrebbe darsi luogo al trasferimento del personale con sole disposizioni di legge, ma occorrerebbe riconsiderare tutta la disciplina contrattuale e la sua concreta attuazione. Sennonché, si oppone all'attribuzione di tale competenza l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., che riconduce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile», nell'ambito della quale va ricompresa la regolamentazione dei rapporti di lavoro e l'applicazione ad essi dei contratti collettivi¹¹.

Inoltre, la pretesa di procedere alla «regionalizzazione» del personale della scuola, imporrebbe una radicale revisione dell'organizzazione del sistema nazionale di istruzione, innanzitutto dell'amministrazione statale, strutturata intorno all'organo di vertice – il Ministro dell'istruzione¹² – e agli uffici periferici, vale a dire l'Ufficio scolastico regionale (Usr), gli Uffici d'Ambito Territoriale (che hanno sostituito gli Uffici scolastici provinciali, vale a dire gli *ex* Provveditorati agli studi) e i singoli dirigenti preposti al governo delle istituzioni scolastiche. Tale

⁹ Spunti critici e perplessità giustificate sulla differenziazione in materia di istruzione possono essere consultati in A. POGGI, *Regionalismo differenziato e autonomia, i problemi (veri) da risolvere*, in www.ilsussidiario.net, 2019 e R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in www.lacostituzione.info, 2019. Di quest'ultima A., sono ripresi più diffusamente gli stessi problemi nel lavoro monografico, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Roma 2019, *passim*. Mentre per la ricostruzione analitica e problematica della questione dei divari territoriali in tema di istruzione, *cfr.* A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Società editrice il Mulino, Bologna 2019, pp. 18-21.

¹⁰ Più esattamente, il Veneto richiede ulteriori forme e condizioni di autonomia su tutte e ventitré le materie previste nell'art. 116, terzo comma, Cost.; la Lombardia venti materie; l'Emilia-Romagna sedici.

¹¹ In questo senso Corte cost., n. 411/2006.

¹² *Cfr.* art. 1, co. 1, d.l. n. 1/2020, ai sensi del quale sono scorporati il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca dal Miur (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) che è soppresso.

(ipotetico) riassetto sarebbe logicamente e necessariamente antecedente al trasferimento della competenza alle Regioni, perché ad esso si aggancerebbe il sistema di reclutamento del personale della scuola, soprattutto dei docenti, il quale, stante la normativa vigente, dipende dallo Stato¹³. In altre parole, un eventuale spostamento della competenza in materia di selezione ed assunzione del personale scolastico, richiederebbe preventivamente il trasferimento di risorse umane e strumentali, nonché di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione.

Ancora più problematica appare la disposizione contenuta nelle proposte delle Regioni Lombardia e Veneto volta ad istituire uno specifico ruolo regionale nel quale far confluire i dirigenti scolastici, fatta però salva la facoltà di optare per la permanenza nei ruoli della dirigenza scolastica statale. In quest'ipotesi, si assisterebbe alla giustapposizione di figure dirigenziali preordinate all'esercizio di identiche funzioni, ma dipendenti da enti di governo diversi, con conseguenze facilmente prevedibili in ordine alla superfetazione e alla diversificazione di scelte di indirizzo politico-amministrativo, potenzialmente esiziali rispetto alla garanzia di standards di erogazione del servizio scolastico coerenti con la garanzia del principio di eguaglianza. In quest'ottica diventa poi finanche ardita la richiesta della sola Regione Lombardia diretta ad ottenere «la competenza di nominare e attribuire gli incarichi dei dirigenti degli Uffici d'Ambito Territoriale e dei Dirigenti scolastici che abbiano scelto di rimanere nei ruoli dello Stato»¹⁴, il che equivarrebbe a stabilire, in maniera del tutto incomprensibile, che la Regione possa disporre dei dirigenti dello Stato.

Infine, assai discutibile sembra il tentativo di ricomprendere nella potestà legislativa della Regione le norme generali sull'istruzione, sia perché, ad ordinamento vigente, questo trasferimento richiederebbe una modifica del sistema delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, posto che tale materia è attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato, ma soprattutto in quanto rischierebbe di inibire la garanzia del diritto all'istruzione in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Insomma, questioni che s'imporrebbero come particolarmente dirompenti rispetto all'attuale configurazione del sistema scolastico, già largamente segnato da

¹³ Da ultimo, la l. n. 107/2015 (c.d. «Buona scuola»), istituendo l'organico dell'autonomia (art. 1, co. 63), mantiene in capo al Ministero dell'istruzione il potere di determinazione della dotazione organica, ripartito poi su base regionale (art. 1, co. 64). La suddivisione della dotazione organica assegnata a ciascuna Regione tra gli ambiti territoriali spetta poi agli Uffici scolastici regionali (art. 1, co. 68). In altre parole, il corpo docente della scuola statale italiana è determinato, reclutato, assegnato e immesso in ruolo dagli uffici centrali e periferici del Ministero dell'istruzione.

¹⁴ *Cfr.* Art. 11, co. 2, Bozza Lombardia, versione del 15 febbraio 2019.

un eccesso di fluttuazioni normative, nonché da consistenti interventi di contenimento della spesa.

2. Sistema nazionale d'istruzione e autonomie territoriali

L'autonomia scolastica viene definitivamente introdotta per la prima volta nell'ordinamento dall'art. 21 della legge n. 59/1997 e, a distanza di qualche anno, è elevata a principio di rango costituzionale ai sensi della l. cost. n. 3/2001, mediante la modifica dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche si innestava in un tentativo di riqualificazione del concetto stesso di autonomia, inquadrata in una opera di riordino dell'assetto concernente i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali. Un ripensamento, invero, non assistito da elementi intrinseci di coerenza, specialmente rispetto alla redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, che ha prodotto una pervasiva segmentazione di alcune materie e, conseguentemente, delle funzioni amministrative.

In questo contesto, il contributo della Corte costituzionale è risultato cruciale ai fini della definizione della titolarità delle diverse competenze; forse non esattamente lineare¹⁵, ma sicuramente determinante. E se ci si pensa, la distinzione concettuale tra norme generali e principi fondamentali, questi ultimi operanti come limite all'esercizio della potestà concorrente delle Regioni, viene stabilita per via giurisprudenziale proprio in materia di istruzione.

Infatti, se si considera la sentenza n. 200/2009, è agevole rilevare come il giudice delle leggi formuli una sorta di vademecum delle competenze in materia di scuola e istruzione, innanzitutto, per quanto attiene il livello costituzionale, rammentando che il riferimento alla categoria delle norme generali sull'istruzione si rinviene già nell'art. 33, secondo comma, Cost., in base al quale «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione»¹⁶.

¹⁵ Per questo aspetto *cfr.* le analitiche valutazioni di F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in Forum di quaderni Costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 2010.

¹⁶ Tali sarebbero, in particolare, quelle individuate innanzitutto negli artt. 33 e 34 della Costituzione, disposizioni che fissano «le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) all'apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli,

In secondo luogo, a livello di legislazione ordinaria, la Corte ricorda «come la 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) abbia delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle “norme generali sull'istruzione”»; e alla medesima categoria, in via interpretativa, la Corte riconduce anche le disposizioni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62¹⁷.

Tale pronuncia è del resto interessante anche perché con essa il giudice costituzionale finisce per consolidare gli assunti contenuti in precedenti pronunce¹⁸, in particolare nella sentenza n. 279/2005, rilevante esattamente per la

anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.). Dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava, dunque, una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al “concetto” di “norme generali sull'istruzione”. In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale» (Corte cost., n. 200/2009, punto n. 21, motivazione in diritto).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Tra questi la Consulta richiama in primo luogo la sentenza n. 13/2004, in cui ridonda l'idea che il settore dell'istruzione risulti dal «complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche» (punto n. 3, motivazione in diritto). Ancora, con la sentenza n. 34/2005, il giudice costituzionale osservava che l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, ed attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera *a*), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera *b*), funzioni e competenze già attribuite che apparve implausibile che il legislatore della revisione costituzionale avesse inteso sottrarre alle Regioni.

Altro interessante precedente è costituito dalla sentenza n. 120/2005, la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ebbe modo di precisare che la individuazione degli standards strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un

distinzione tra norme generali in materia di istruzione e principi fondamentali relativi al medesimo settore. Secondo il giudice costituzionale, le prime sono «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale». Per converso, i principi fondamentali sono differenti poiché, «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose»¹⁹. E tali qualificazioni, ritornano, e sono ulteriormente ampliate e precisate, nella sentenza n. 200/2009, ad attestare un indirizzo che si può dare come stabilito e consolidato²⁰.

contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale» (punto n. 2, motivazione in diritto).

¹⁹ Corte cost., n. 275/2005, punto n. 2.1. della motivazione in diritto.

²⁰ La Corte reputa di particolare importanza la individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le “norme generali sull'istruzione” e i “principi fondamentali” di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale» (sent. n. 200/2009, punto n. 24, motivazione in diritto).

Più specificamente, anche in considerazione del complesso di disposizioni costituzionali e legislative qualificate espressamente quali norme generali sull'istruzione «può ritenersi che appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono 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 gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione» (*ibidem*).

Tutte queste norme, le quali, «dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione - sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante – si ribadisce – la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.» (*ibidem*).

Sono invece da ascrivere alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione

Dunque, la posizione della Corte mentre ribadisce la supremazia dello Stato nella disciplina del sistema generale dell'istruzione – che per definizione è (e altrimenti non potrebbe essere che) nazionale – contestualmente si propone di contemperare, da un lato, basilari esigenze di «uniformità» di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, 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 Regione²¹.

Proprio alla medesima impostazione parrebbe obbedire il richiamo operato dal giudice costituzionale²² all'art. 116, comma terzo, Cost., ai sensi del quale, possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario – con legge dello Stato, approvata

all'osservanza dei principi fondamentali stessi. In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico. In questa prospettiva viene in rilievo, come si dirà oltre nell'analisi delle specifiche censure prospettate, sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio, negli ambiti sopra indicati, va intesa, come questa Corte ha avuto modo di affermare, nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenze [n. 430 del 2007](#) e [n. 181 del 2006](#)). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale ([sentenza n. 177 del 1988](#)). Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le “norme generali” e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle “norme generali sull'istruzione”. In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni» (sent. n. 200/2009, punto n. 25, motivazione in diritto).

²¹ In tal senso Corte cost., n. 200/2009, punto n. 26, motivazione in diritto. *Cfr.* pure Corte cost., n. 92/2011, utile perché risultano confermate e riproposte le medesime definizioni, come si ebbe già modo di rilevare a suo tempo (V. SATTÀ, *La Corte interviene nuovamente sul riparto di competenze tra stato e Regioni in materia di istruzione*, in *Diritti Regionali*, 25/3/2011).

²² Corte cost., n. 200/2009, *ibidem*.

con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le «norme generali sull'istruzione».

È appena il caso di rammentare, infine, il distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia, rappresentato dalla competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

La saldatura tra riorganizzazione del sistema delle autonomie territoriali e riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche corrispondeva, nell'intento del legislatore, ad una logica di fondo: provare a superare il paradigma marcatamente centralista e fortemente gerarchizzato intorno al quale risultava organizzata la pubblica amministrazione²³. Rispetto alla condizione delle istituzioni scolastiche, questa trasformazione avrebbe reso possibile l'affrancamento dal ruolo vieppiù pervasivo – o comunque percepito come tale – del Ministro della pubblica istruzione, la cui stessa struttura ministeriale negli stessi anni subiva non trascurabili modifiche a norma degli artt. 49, 50 e 51, del d. lgs. n. 300/1999.

In effetti, il riassetto dell'ordinamento scolastico sembrava precludere alla configurazione di un sistema policentrico²⁴, suscettibile di dare concretamente attuazione al principio pluralista, anche in conseguenza della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, valido come criterio o, se si vuole, come metodo²⁵, di distribuzione delle funzioni nella prestazione di beni e nella erogazione di servizi.

Un sistema così delineato, tuttavia, non poteva non fare i conti con l'imperativo, forse logicamente preliminare, di realizzare compiutamente ciò che mai non fu veramente realizzato; quella che Mortati ebbe a definire la «pietra angolare»

²³ Così spiegano il senso delle riforme della fine del secolo scorso M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Politica del diritto*, 3, 1999, pp. 433-434 e, più recentemente, F. BASSANINI, *Autonomie, decentramento, semplificazione: l'autonomia scolastica nel quadro delle riforme di fine millennio*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2019, nel sito www.astrid-online.it, p. 1 ss.

²⁴ Su cui *cfr.* M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, cit., pp. 437-439, soprattutto in relazione all'articolazione delle funzioni di natura politica e di programmazione, da una parte, e quelle più propriamente gestionali, dall'altra.

²⁵ Nel senso di «criterio procedurale», come scrive G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, p. 14.

dell'ordinamento autonomistico²⁶: l'autonomia finanziaria degli enti pubblici territoriali, in primo luogo delle Regioni.

È pure vero che pluralismo scolastico significa molteplicità di soggetti che partecipano all'erogazione della prestazione scolastica e dunque all'attuazione del diritto all'istruzione. Lo dimostra il fatto che il principio pluralista incide sull'organizzazione amministrativa del sistema nazionale di istruzione, e pertanto sulle modalità di erogazione delle prestazioni scolastiche.

Rispetto alla questione in esame, il legislatore ordinario ha in qualche misura operato da precursore rispetto alla modifica della Costituzione, intervenuta con la l. cost. n. 3/2001. Infatti, il trasferimento di funzioni operato mediante il d. lgs. n. 112/1998, attuativo delle deleghe poste dalla l. n. 59/1997, è stabilito da una serie di disposizioni concernenti specificamente l'istruzione scolastica, a norma delle quali sono conferite agli enti locali una significativa serie di funzioni amministrative. Si può, in altre parole, osservare che l'organizzazione amministrativa del sistema nazionale d'istruzione risulti articolata nei tre livelli di governo: lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

A livello statale, la leva intorno alla quale muove l'amministrazione della scuola è il ministro dell'istruzione, collocato al vertice di una struttura apicale radicalmente trasformata, ai sensi dell'art. 49, d. lgs. n. 300/1999, come modificato dal d. l. n. 1/2020²⁷. Al Ministro spettano essenzialmente funzioni di indirizzo e programmazione, le quali si traducono fondamentalmente, nella determinazione degli obiettivi educativi generali e degli standard di qualità del servizio; gli competono anche, a norma dell'art. 137, d. lgs. n. 112/1998, la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica, nonché l'assegnazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per il funzionamento del servizio scolastico. Alla medesima logica risponde il potere di predeterminazione degli stanziamenti, ripartiti tra le Regioni, per l'edilizia scolastica. Tale ambito di intervento, originariamente previsto dall'art. 4, l. n. 23/1996, risulta confermato dalla legislazione successiva e ora dall'art. 1, co. 153-179, l. n. 107/2015.

²⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Cedam, Padova 1976, p. 906. Sull'autonomia finanziaria ex art. 119, Cost., prima della novella di cui all'art. 5, l. cost. n. 3/2001, si vedano almeno S. BARTOLE - F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali. I. Le Regioni*, Società editrice il Mulino, Bologna 1999 (II edizione), p. 273 ss. e L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova 2000, p. 233 ss. Per la disciplina costituzionale dopo la revisione del Titolo V, si può vedere V. SATTA, *Profili evolutivi dello stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Jovene editore, Napoli 2012, specialmente pp. 47-69, con la relativa bibliografia.

²⁷ A norma del quale, sono stati separati il Ministero dell'istruzione e quello dell'università e della ricerca, sino ad oggi accorpati in un unico organo apicale (Miur).

Quanto alle Regioni e agli enti locali, sono loro attribuite funzioni essenzialmente riconducibili ad ambiti che vanno dai servizi strumentali e serventi alla prestazione scolastica vera e propria, allo sviluppo dell'offerta formativa nel contesto territoriale locale, sino alla gestione amministrativa del servizio²⁸.

L'idea che presiede alla composizione di una struttura organizzativa così concepita obbedisce all'esigenza di imprimere al governo del sistema un assetto policentrico, indispensabile per costruire un servizio a rete. D'altra parte, è questo indirizzo che connota, tra la fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo, l'organizzazione dei servizi alla persona, da quello sanitario (d.lgs.vo n. 229/1999) a quello socio-assistenziale (l. n. 328/2000).

È vero che in una certa fase, l'evoluzione della legislazione in materia di servizi alla persona è parsa voler rafforzare il ruolo delle autonomie territoriali, anche se, tale percorso ha finito per arrestarsi dopo circa un decennio, complice per certi aspetti il mancato completamento del percorso di attuazione dell'impianto posto dalla l. n. 42/2009, contenente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale.

3. Diritto all'istruzione e autonomia privata

Il principio pluralista costituisce anche il fondamento della distinzione tra scuole pubbliche e private²⁹, ora sostenuta anche dall'introduzione, nell'ultimo comma dell'art. 118 Cost., del principio di sussidiarietà orizzontale.

²⁸ Per una completa ricognizione delle funzioni, *cf.* M. GIGANTE, *L'istruzione*, in S. CASSESE, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, tomo I, Giuffrè editore, Milano 2003, p. 791 ss.; A. SANDULLI, *Istruzione*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. IV, Giuffrè editore, Milano 2006, pp. 3313-3314.

²⁹ Sul rapporto tra organizzazione pluralistica della scuola e diritto all'istruzione, la dottrina è naturalmente piuttosto ampia. Pertanto, *ex multis*, si vedano, oltre ai saggi – per dir così – “storici” di V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1956, p. 54 ss. e U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1-2, 1961, p. 361 ss., pure S. CASSESE – A. MURA, *Artt. 33-34*, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario della Costituzione, Rapporti etico-sociali*, Zanichelli editore/Il foro italiano, Bologna/Roma 1976, p. 210 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1186; A. PIZZI, *Insegnamento e scuola (libertà di)*, *ad vocem*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma 1990, p. 4 ss.; A. MATTIONI, *Scuola pubblica e privata*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Utet, Torino 1998, p. 634 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della e nella scuola*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Mucchi editore, Modena 1996, p. 1373 ss.; G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino 2006, pp. 688-693; A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e società*, 1, 2013, pp. 45-49. Benchè il problema ritorni in tutti i saggi richiamati, si segnala, con

Le scuole pubbliche sono caratterizzate dall'obbligo istituzionalmente imposto di professare un orientamento neutrale. Il soggetto pubblico che istituisce la scuola è istituzionalmente tenuto ad assicurare ai discenti un insegnamento – si può dire – laico, cioè non culturalmente orientato.

Per converso, la scuola privata è prevista dall'art. 33, comma 3, della Costituzione, proprio per favorire, in una prospettiva pluralistica, la possibilità di ispirare la prestazione scolastica ad un certo tipo di indirizzo etico e culturale che è prescelto dal soggetto che istituisce la scuola.

Considerato che il soggetto che istituisce la scuola privata è libero, è pure possibile che questi scelga di imprimere agli insegnamenti professati all'interno della scuola privata, indirizzi neutrali. In tali situazioni la differenziazione rispetto agli altri modelli risiede nella particolarità dei percorsi formativi. Si può realisticamente immaginare che l'offerta formativa dell'istituzione scolastica, dal punto di vista metodologico, risulti ispirata a specifici paradigmi pedagogici o didattici.

Sin qui la riflessione sul pluralismo scolastico non riguarda la condizione giuridica della singola istituzione scolastica, se non per il fatto che i soggetti che istituiscono la scuola sono enti pubblici o soggetti privati.

In forza di questa impostazione è ragionevole sostenere che il sistema scolastico pluralista consti di scuole pubbliche, ricomprendendo nella categoria sia le scuole statali che quelle istituite e gestite da enti pubblici diversi dallo Stato, e scuole private.

Si può dunque ritenere che nell'ambito della scuola pubblica oltre alla scuola statale, con l'istituzione della quale la Repubblica assolve all'obbligo costituzionalmente imposto dall'art. 33, co. 2, debbano necessariamente ricomprendersi le scuole istituite da enti pubblici diversi dallo Stato: tali istituzioni rimangono obbligate ad assicurare insegnamenti neutrali, laici.

Nella scuola pubblica è ragionevole parlare di un pluralismo "interno", reso possibile dal confronto tra più orientamenti etici e culturali. In questa condizione di pluralismo nella scuola, si ammette che ogni docente rimanga libero di esprimere le proprie idee, senza, ovviamente, pretendere che la sua personale visione sia acriticamente assimilata dai discenti. Questo pericolo risulta disinnescato dalla garanzia della neutralità, assicurata dal fatto che l'istituzione in quanto tale non fa proprio alcun indirizzo specifico, magari imponendone la diffusione nell'ambito della vita della scuola. La garanzia del pluralismo interno è affidata agli organi di governo della scuola, i quali non impongono ai discenti alcuno specifico

specifico riguardo alla questione del finanziamento della scuola privata, E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo stato*, 2 voll., Giappichelli editore, Torino 2003/2004, *passim*.

orientamento etico, ma piuttosto richiedono e favoriscono che la pluralità degli indirizzi culturali che potenzialmente coesistono nell'ambito del singolo istituto scolastico possano utilmente confrontarsi così da offrire agli alunni un quadro variegato di posizioni, suscettibile di realizzare lo sviluppo del senso critico e della capacità di approfondimento dei problemi. In questa prospettiva, è innegabile una certa coerenza tra l'interpretazione costituzionale e le disposizioni di principio contenute nelle leggi di riforma (l. n. 53/2003 e l. n. 107/2015).

Il principio pluralista opera tuttavia anche all'*esterno*, posto che alle scuole pubbliche si affiancano le scuole private, che invece possono dotarsi di orientamenti etici e culturali connotati. In questa seconda categoria si debbono annoverare sia le scuole paritarie, tali perché suscettibili di far parte del sistema nazionale di istruzione ai sensi dell'art. 1, comma 1, l. n. 62/2000, che le scuole private non parificate, le quali sono espressione della libertà scolastica *ex art.* 33, comma terzo della Costituzione, anche perché si tratta di organizzazioni che non debbono sottostare al possesso dei requisiti che la legge sulla parità scolastica richiede alle istituzioni che si candidano a far parte del sistema.

Queste ultime possono astrattamente candidarsi a ottenere la parificazione, vale a dire a entrare organicamente nel sistema nazionale di istruzione, ma sin quando, anche dal punto di vista metodologico e didattico, non intendano conformarsi agli standard previsti dalla legge e verificati dall'amministrazione scolastica, continuano a restare pura espressione di libertà della scuola, al di fuori, però, del sistema scolastico nazionale.

È utile precisare che i requisiti ai quali ci si riferisce, non sono quelli richiesti per lo svolgimento dell'attività educativa o di istruzione in quanto tale; sono, solo per esemplificare, il rispetto delle elementari regole di abitabilità, igiene e adeguatezza delle strutture, che peraltro sono condizioni essenziali per la stessa apertura della scuola. Si tratta piuttosto, di requisiti che riguardano le modalità di programmazione ed erogazione del progetto formativo, diversi da quelli predeterminati dal legislatore nelle norme generali sull'istruzione³⁰.

³⁰ La legge sulla parità scolastica (l. n. 62/2000), istitutiva del sistema nazionale d'istruzione, fa riferimento alla distinzione tra scuola statale e scuola non statale.

La condizione giuridica delle scuole non statali rimane in ogni caso espressione e manifestazione della libertà degli enti e dei privati di istituire scuole. Come si è già visto, il principio si inserisce nella disciplina costituzionale di cui all'art. 33, comma 3, della Costituzione.

Si può anche notare, come la predetta libertà si traduca in capo al privato nella possibilità (*rectius*: nel diritto) di istituire la scuola, ma tale situazione giuridica non reca con sé automaticamente il diritto a che l'istituzione scolastica sia parificata, cioè entri costitutivamente a far parte del sistema nazionale d'istruzione.

Ottenere la parificazione significa che in forza delle norme generali sull'istruzione poste, ai sensi dell'art. 33, comma 2, e dell'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., dal legislatore

statale, l'istituzione scolastica è riconosciuta idonea ad erogare il servizio scolastico, giacché in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. Tale condizione rappresenta, per la scuola che consegue la parità, una situazione di vantaggio, ma non in quanto la parificazione sia di per sé un diritto costituzionalmente protetto poiché inscindibilmente collegato (e conseguente) alla libertà di istituire la scuola.

A favore di questa osservazione, oltre al dato letterale, depone la condizione della persona, fisica o giuridica, che intenda esplicitare il diritto di cui al terzo comma dell'art. 33 Cost., senza però che le sia automaticamente imposto l'inserimento nel contesto organizzativo dell'amministrazione scolastica. In pratica, dal diritto costituzionale della libertà della scuola, deve – per dir così – essere scorporato il diritto ad ottenere la parificazione, il quale invece è regolato dalla legge ordinaria.

Tale interpretazione appare autorizzata dal medesimo art. 33, il quale, al quarto comma, impone alla legge di definire diritti e obblighi delle scuole che si candidano ad ottenere la parità, allo scopo di assicurare loro e agli alunni che le frequentano «un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali».

In definitiva, il diritto del privato ad istituire una scuola non reca automaticamente con sé il diritto dell'istituzione ad essere parte del sistema scolastico nazionale, condizione che invece consegue al riconoscimento della parità, vale a dire all'acquisizione della qualifica di scuola non statale stabilmente autorizzata ad erogare un servizio pubblico in quanto parte costitutiva del servizio pubblico.

Tenere distinta la libertà della scuola, intesa come diritto di enti e privati di istituire scuole, dal diritto ad ottenere la parificazione, lungi dal potersi configurare come una sorta di differenziazione discriminatoria rispetto alle scuole private, per converso conferma la rilevanza che in Costituzione è riservata al pluralismo scolastico, sia che esso operi all'interno dello stesso sistema nazionale pubblico, oppure che, in termini più generali, favorisca l'esistenza di soggetti che offrono prestazioni scolastiche o modelli di istruzione alternativi, ancorché non corrispondenti agli standard stabiliti dalla legge statale allo scopo di maturare il diritto ad ottenere la parità. Ben può accadere, infatti, che il soggetto che dà vita ad una scuola aspiri consapevolmente a mantenerla estranea al sistema scolastico, così da conservare la libertà di dotarla non solo di orientamenti culturali e ideali specifici, ma soprattutto la piena libertà di definire un'offerta formativa, metodologie di insegnamento, modelli di apprendimento, radicalmente diversi rispetto a quelli che sono richiesti e praticati nel sistema d'istruzione pubblico.

Tutto ciò posto si può affermare che il fatto che la scuola privata non sia automaticamente paritaria, ma per esserlo è necessario che si doti di determinati requisiti od ottemperi a determinati obblighi, accertati dalla pubblica amministrazione, costituisce in concreto una espressione della libertà scolastica.

In ultima analisi, l'essenza del pluralismo scolastico è la libertà della scuola, vuoi che essa si traduca nel diritto ad ottenere la parità per le scuole private che ad essa si candidino, così da diventare elementi strutturali del sistema scolastico nazionale, vuoi che i soggetti che istituiscono le scuole scelgano di erogare prestazioni scolastiche e offerte formative del tutto alternative a quelle richieste al servizio pubblico.

Se le considerazioni che precedono sono vere, la situazione del sistema scolastico nazionale appare essere quella di un'organizzazione già ampiamente pluralistica, per cui eventuali forme ulteriori di differenziazione, destinate a spostare sulla Regione il centro delle decisioni fondamentali in materia di istruzione, finirebbero per impedire la garanzia di un servizio pubblico prestato in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

4. Finanza pubblica, sistema nazionale d'istruzione, trasformazione dello Stato sociale

Come si è già anticipato, il sistema nazionale d'istruzione è stato oggetto di profonde, quanto radicali trasformazioni del suo ordinamento tra la fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo. Sennonché, quanto pareva essersi rivelata una positiva torsione in senso autonomistico del sistema, per giunta rafforzata dalla costituzionalizzazione dell'autonomia scolastica, sconta (e si scontra con) una fase involutiva, il cui abbrivio si lascia facilmente risalire all'avvio della crisi economica e alla conseguente stagnazione degli interventi di attuazione dell'autonomia, non solo degli enti territoriali. Si possono inquadrare in questa prospettiva i provvedimenti del legislatore, costituzionale e ordinario, in materia di finanza pubblica i quali hanno già prodotto un significativo impatto regressivo rispetto alla garanzia dei diritti sociali, specialmente, per quanto qui interessa, del diritto all'istruzione³¹.

Ma se ci si pensa attentamente, lo stesso processo di implementazione del regionalismo differenziato non può immaginarsi scollegato dalla modifica dell'art. 81 della Costituzione, disposizione che fissa i limiti da osservare nella definizione delle scelte di politica economica. Infatti, l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., è vincolata al rispetto dei principi di cui all'art. 119, che disciplina l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali. Il regime imposto da questa disposizione alla finanza delle autonomie regionali e locali risulta condizionato dalla novella introdotta nel 2012, ad opera della l. cost. n. 1, che costringe tali soggetti all'«equilibrio dei relativi bilanci», imponendo loro di concorrere all'osservanza «dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 119, co. 1, Cost.). Tale disposizione è collegata alla contestuale previsione, inserita nel primo comma dell'art. 97, secondo cui la subordinazione all'ordinamento dell'Unione europea, si traduce nell'obbligo di rispettare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico. Si sa che entrambe queste norme sono la specificazione del principio generale dell'equilibrio tra

³¹ Non sorprende che la legge di riforma del sistema nazionale d'istruzione (l. n. 107/2015) sia disseminata di disposizioni che mentre si propongono di riordinare l'organizzazione scolastica, nel contempo dispongono l'invarianza della spesa pubblica.

entrate e spese (c.d. «pareggio di bilancio») posto dalla modifica dell'art. 81 della Costituzione, al quale ha poi concorso a dare attuazione la l. n. 243/2012.

Inoltre, deve essere segnalato lo spostamento della funzione di armonizzazione dei bilanci pubblici, dalla potestà concorrente, alla competenza esclusiva del legislatore statale. A bene vedere, si stabilisce che spetta solo allo Stato valutare se i bilanci degli enti costitutivi della Repubblica *ex art. 114, Cost.* si possano armonicamente combinare con il proprio, in funzione dell'adempimento dei vincoli derivanti dalle politiche – dunque dal diritto – dell'Unione europea.

Ora, sulla base di questi presupposti, si può dedurre l'impossibilità logica di tenere insieme l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni con il potere di determinazione dell'indirizzo politico in materia di bilancio e finanza pubblica di cui rimane unico titolare lo Stato. Del resto, proprio questo processo di riaccentramento delle decisioni in materia di politica economica e finanziaria è uno dei fattori che ha cospirato ad arrestare la realizzazione del disegno di attuazione del federalismo fiscale, iniziato con la modifica dell'art. 119 *Cost.*, apportata dall'art. 5, l. cost., n. 3/2001, proseguito con forte ritardo nel 2009 con la legge delega n. 42, e chiuso di fatto con l'emanazione di soli otto decreti legislativi tra l'anno 2010 e il 2011³².

Alla luce di queste osservazioni diventa lecito domandarsi come si possa procedere all'attribuzione di nuove competenze e funzioni nel contesto di un ordinamento regionale mai compiutamente realizzato in assenza di una piena autonomia finanziaria. E a maggior ragione, appare piuttosto complicato il tentativo di procedere alla differenziazione tra le Regioni, soprattutto in materia di istruzione, mancando un contesto istituzionale nel quale la Regione disponga di

³² *Cfr.* per una ricognizione dello stato di attuazione del federalismo fiscale il rapporto predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati lo scorso 26 marzo 2019, utile anche perché prova a spiegare i motivi che hanno prodotto il “congelamento” del processo di realizzazione del disegno di riordino previsto nella legge n. 42/2009: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1107714.pdf?_1582024940104. Altri utili elementi di valutazione sono reperibili nell'ultima relazione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che risale all'inizio dell'anno 2018: <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/016bis/028/INTERO.pdf>. I decreti delegati sono stati, in ordine cronologico, i seguenti: n. 85/2010, in materia di patrimonio degli enti territoriali di governo; n. 156/2010, contenente il regime transitorio di Roma capitale; n. 216/2010, sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane; n. 23/2011, sul c.d. federalismo municipale; n. 68/2011, in materia di autonomia impositiva delle Regioni ordinarie e delle Province e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nella sanità; n. 88/2011, in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali; n. 118/2011, sull'armonizzazione dei sistemi contabili e sugli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali; n. 149/2011, sui meccanismi sanzionatori e premiali.

strumenti indispensabili per programmare la politica di bilancio, in relazione alle ipotetiche nuove competenze da esercitare. Strumenti dei quali, non casualmente, proprio la legge n. 42/2009, coerentemente con l'art. 119 Cost., aveva stabilito la disciplina: i tributi propri, le quote di gettito delle imposte erariali compartecipate con lo Stato e quelle derivanti dal fondo perequativo. Tali fonti di introito avrebbero dovuto finanziare integralmente le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di istruzione che la legislazione vigente aveva già attribuito alle Regioni³³.

Pertanto, mettendo in sequenza gli elementi che emergono dalle considerazioni appena proposte, si profilano i contorni di una sorta di paradosso istituzionale: dapprima, la costruzione a rete del servizio scolastico ad opera delle leggi di riforma amministrativa della fine del secolo scorso, seguite subito dagli interventi di rango costituzionale di riassetto dell'ordinamento delle autonomie territoriali; successivamente, nel 2009, l'avvio del processo di attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, anch'esso in funzione dell'incremento dell'autonomia regionale. Questo processo finisce poi per estinguersi quasi in coincidenza con la modifica dell'art. 81 Cost. nel 2012 in forza della quale, in definitiva, sembrerebbe essersi interrotto il processo autonomistico. Un quadro così fluttuante rende piuttosto singolare il tentativo di avviare il regionalismo differenziato, se si considera che la leva finanziaria continua a rimanere saldamente controllata dallo Stato.

Tutto ciò a voler tacere il fatto che, in questo scenario, risulta nuovamente confinata ad un ruolo del tutto ancillare l'autonomia scolastica, il principio normativo che nelle intenzioni del legislatore del 1997, avrebbe dovuto concorrere ad assicurare la rigenerazione della scuola italiana. Come le cose siano andate in realtà è questione che la dottrina ha da tempo posto criticamente in evidenza³⁴. È indicativo però che nei progetti di regionalismo differenziato oggetto di queste osservazioni l'autonomia scolastica conservi la stessa posizione di contorno consolidatasi negli anni. Anche questo dato non può realisticamente sorprendere, se si pensa che alla stessa costituzionalizzazione del principio si è forse riconosciuto un significato sovrastimato. Infatti, non si può fare a meno di notare che la sua collocazione in Costituzione risiede nelle disposizioni riguardanti la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e la stessa formulazione adottata dall'art. 117, co. 3, Cost., è tale da configurare l'autonomia scolastica più come limite all'esercizio della potestà concorrente, che non come carattere costitutivo della natura dell'istituzione scolastica, quasi a volerne rimarcare una

³³ Cfr. artt 7 e 8, l. n. 42/2009. Le funzioni amministrative rimontano invece alle già citate disposizioni del d. lgs. n. 112/1998.

³⁴ Per tutti, cfr. M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2005, p. 353 ss.

condizione giuridica del tutto distinta da quella che l'art. 33, ultimo comma, Cost., definisce per l'Università. È evidente che sarebbe preferibilmente questo il terreno sul quale ripensare l'organizzazione del sistema scolastico, mentre la frammentazione derivante, in materia di istruzione, da forme spinte di differenziazione territoriale sgretolerebbe il carattere necessariamente unitario delle esigenze di garanzia dei diversi diritti, alla cui soddisfazione la scuola dovrebbe essere istituzionalmente servente. E siccome i differenziali tra le Regioni sono già un fatto accertato, come attestano gli esiti delle misurazioni Invalsi dello scorso anno scolastico³⁵, l'attuazione del regionalismo differenziato, in questo caso, ne importerebbe paradossalmente la loro «legalizzazione», mentre – *ça va sans dire* – essi dovrebbero essere ridotti, giusta il disposto dell'art. 3, co. 2, della Costituzione.

Quanto si è sin qui rilevato, porta direttamente alla questione di fondo, ossia se il complesso delle trasformazioni che hanno negli ultimi vent'anni connotato l'evoluzione del sistema scolastico italiano, non rifletta i segni di un più ampio processo di mutamento costituzionale, suscettibile di modificare l'essenza dello Stato sociale per come risulta disegnato dalla Costituzione. Infatti, la fisionomia dello Stato può giungere a connotarsi in maniera assai diversa rispetto a quanto la Costituzione formale stabilisce, senza necessariamente ricorrere alla revisione costituzionale, o al limite intervenendo con modifiche, solo apparentemente marginali, di singoli istituti o procedimenti. È, appunto, il caso della realizzazione dei diritti sociali, la cui trasformazione appare progressivamente assistita da una sorta di svuotamento sostanziale, dettato da condizioni e strategie politiche che sono fatalmente e inesorabilmente conseguenza di certe concezioni delle dinamiche di mercato.

In questo contesto, dunque, differenziare le modalità di erogazione delle prestazioni scolastiche potrebbe risultare esiziale per la garanzia del diritto all'istruzione, già problematico da realizzare compiutamente per effetto dell'evoluzione di un ordinamento scolastico che continua a oscillare tra criticità ataviche, mai superate, anzi, semmai aggravate da forme quasi compulsive di palpitazione riformistica, patologia da cui è ciclicamente affetto il legislatore in questo ambito, e finalità di fondo del sistema, inscritte nelle disposizioni costituzionali che fissano da un lato i principi fondamentali e, dall'altro, definiscono il modello costituzionalmente imposto di scuola.

³⁵ Reperibili nel web all'indirizzo: https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2019/Uno_sguardo_generale_sui_risultati_delle_prove_INVALIDI_2019.pdf.