

L'istruzione nelle proposte di regionalismo differenziato: attuazione o abbandono del modello costituzionale di scuola?*

1. *Premessa. Le (perenni) tensioni tra (richieste di) differenziazione ed (esigenze di) uniformità in ordine al diritto all'istruzione*

Com'è noto, l'istruzione è una delle tre materie, di competenza esclusiva dello Stato, per le quali l'art. 116, III comma Cost. (come riformato con la modifica costituzionale del 2001), prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario¹.

È altrettanto noto che tale articolo, dopo essere rimasto “lettera morta” per tanti anni, è stato riscoperto dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna che il 28.2.2018 hanno sottoscritto con il Governo tre distinti “*Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione*”; in tali documenti si legge che “è stata condivisa dalle Regioni interessate l'opportunità di circoscrivere il negoziato, in questa prima fase del confronto a (...): la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, *l'istruzione*, la tutela del lavoro, e i rapporti internazionali e con l'Unione europea”.

Da allora si è sviluppato un confronto, nel mondo accademico come nel mondo politico, destinato ad infiammarsi ad ogni pubblicazione di qualche stralcio di documento, formale o informale, recante lo stato dell'arte sul negoziato tra l'esecutivo nazionale e quelli regionali interessati dal processo di differenziazione. D'altronde, la stessa segretezza con cui sono state portate avanti le trattative (unitamente ai dubbi provocati dal merito degli accordi finora raggiunti fra gli esecutivi regionali e quello statale) non ha contribuito a creare un clima favorevole all'attuazione

* L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali, su Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Torino il 21 giugno 2019.

1. In particolare, il riferimento dell'art. 116, III c. è all'art. 117, II c., lett. n), “norme generali sull'istruzione”.

del regionalismo differenziato, confinandolo in un cono d'ombra fatto di diffidenza e preoccupazioni².

In un panorama di opinioni drasticamente divergenti, però, l'aspetto su cui si conviene è la delicatezza delle materie di cui ci occupa: oggetto delle richieste di autonomia differenziata sono, infatti, "le leve fondamentali che il Costituente ha messo a disposizione del legislatore in vista della realizzazione del cuore del disegno costituzionale: l'eguaglianza in senso sostanziale, attorno alla quale ruotano i diritti sociali"³.

Ebbene, rispetto alle altre materie, l'istruzione rileva particolarmente.

Innanzitutto perché la scuola lungi dall'essere un settore secondario, rappresenta uno dei capisaldi dello Stato sociale, strettamente connesso all'attuazione del principio d'eguaglianza⁴, nonché alla costruzione della cittadinanza e all'identità culturale del Paese.

Ma anche perché si tratta di uno dei diritti che, negli anni, maggiormente ha alimentato il contenzioso fra lo Stato e le Regioni, anche molto prima della riforma costituzionale del 2001. In effetti, quello della scuola è un settore storicamente caratterizzato da spinte opposte e contrastanti. Da un lato, lo Stato ha sempre, lungo i secoli (prima e dopo l'avvento della nostra Carta costituzionale), rivendicato la titolarità dell'esercizio esclusivo del diritto all'istruzione come garanzia di uniformità della qualità del diritto in questione; tale volontà, non di rado, è stata declinata in una sorta di pervasiva centralizzazione dei vari profili inerenti il settore; dall'altro lato, le autonomie territoriali e sociali hanno reclamato, in modo sempre più crescente, il diritto ad incidere sulla programmazione dell'istruzione, in coerenza con una impostazione che vede nella materia una struttura policentrica che ha nelle autonomie una risorsa da valorizzare e non da frenare.

L'analisi di tale tensione risulta particolarmente interessante, perché può rappresentare una chiave di lettura del fondamento, del contenuto e dei limiti delle richieste di differenziazione in atto anche nella materia in questione.

Occorre ricordare, allora, che poco prima della modifica del Titolo V della Costituzione, dopo decenni di gestione ministeriale della scuola⁵,

2. C.B. CEFFA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019, 29.

3. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 6.

4. G. DI COSIMO, *Federalismo scolastico?*, in *lacostituzione.info*, 1.

5. In argomento, tra gli altri: A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra regioni e comunità nazionale*, Torino, 2002; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2004.

v'era stata una storica svolta della legislazione statale verso un percorso di *territorializzazione* dell'istruzione: l'art. 21 della l. 59/1997 prima e 62/2000 poi, avevano sostituito il modello centralista e gerarchico, con uno orizzontale e poliarchico: al centro venivano poste 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".

E tuttavia tale evoluzione tardò a concretizzarsi, tanto che la stessa dottrina rimodulò quasi subito i toni trionfalistici iniziali, parlando di "autonomia come cantiere aperto"⁶.

Probabilmente era lo stesso art. 21 della l. n. 59/1997, a contenere in sé qualche incongruenza o contraddizione, rispetto alla *ratio* della legge generale. In particolare, mentre obiettivo dichiarato della l. n. 59/1997 era il ridimensionamento del ruolo statale in funzione del rafforzamento delle autonomie territoriali, l'art. 21 pareva costruire una "relazione privilegiata" tra la struttura ministeriale centrale e le istituzioni scolastiche, *by-passando* così i livelli di governo sub-statali, la cui posizione diveniva secondaria⁷.

Tale collegamento diretto dello Stato con le istituzioni scolastiche, aveva finito dunque col mortificare l'apporto delle Regioni, le cui funzioni in termini di *programmazione* e di gestione del servizio scolastico erano restate di fatto imbrigliate nella fitta rete di uffici scolastici regionali, ai quali negli anni erano stati attribuiti diversi compiti fondamentali per il sistema scolastico.

Arrivò poi la riforma costituzionale del 2001 che apportò grosse novità alla materia, demandandola, con funzioni ed intensità diverse, allo Stato,

6. C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia*, in M. BOMBARDELLI - M. COSULICH, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, 96.

7. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 76. In effetti, il primo comma dell'articolo in questione, da un lato attribuiva ampia autonomia alle istituzioni scolastiche, assegnando in particolare "le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione", dall'altro lasciava allo Stato il compito di identificare e tutelare 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". Le funzioni residuali in materia, per Regioni ed enti locali, stridevano con l'impalcatura sottesa all'intera normativa, il cui obiettivo era quello di valorizzare le autonomie territoriali rispetto al centro. Peraltro, il secondo comma disponeva che l'attribuzione delle funzioni di cui al comma 1 avvenisse tramite lo strumento dei regolamenti governativi su cui si disponeva l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti e non di Conferenze rappresentative dei vari livelli di governo. Si veda sul punto A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, 219.

alle Regioni, ai Comuni ed alle stesse istituzioni scolastiche pubbliche (statali e non statali). Tale nuovo assetto creò (e continua a creare) delicati problemi di equilibrio e di contrasto tra le diverse tipologie di autonomie: quella territoriale, quella funzionale riconosciuta alla scuola, quella delle scuole paritarie private; un “mix di uniformità e differenziazione”⁸, con incerta determinazione della linea di confine tra le stesse, che ha visto (come avvenuto in altri campi) la Corte costituzionale ritagliarsi un ruolo da protagonista.

Per quanto concerne le Regioni, se l’art. 117 Cost. novellato ne ha (almeno potenzialmente) valorizzato il ruolo nel settore, attribuendo loro una competenza legislativa concorrente sull’*“istruzione”* ed una residuale concernente *“l’istruzione e la formazione professionale”*, all’atto pratico il quadro delle competenze regionali si è dimostrato assolutamente indeciso e di non facile comprensione⁹.

Il limite maggiore alla produzione legislativa delle Regioni, complici gli interventi del Giudice delle Leggi, è derivato (a parte dalle stesse istituzioni scolastiche, oramai dotate di autonomia funzionale) dall’attribuzione, in via esclusiva allo Stato, della legislazione in ordine alle *“norme generali sull’istruzione”* e *“la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”*, ai sensi dell’art. 117, comma 2, rispettivamente lettere *n*) ed *m*); con tali attribuzioni, il riformatore del 2001 si è voluto assicurare che, all’interno di un sistema in cui la differenziazione è divenuta un dato imprescindibile, sia comunque garantito sul territorio nazionale un risultato qualitativamente soddisfacente del servizio erogato.

Ma è proprio sulla declinazione concreta di questo ruolo di garante da parte del “centro” che la tensione tra Stato e Regioni ha trovato nuovo terreno di scontro dopo il 2001.

Dal canto suo, la Corte costituzionale, in maniera analoga a quanto avvenuto per altre materie, non si è caratterizzata per una evoluzione lineare e coerente delle sue pronunce; al contrario, la sua azione si è sviluppata nel tempo lungo due direttive, opposte e contrastanti.

In un primo momento, è sembrato accompagnare il legislatore regionale, quasi indicandogli le “praterie” che la riforma aveva spalancato

8. A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione (temi e problemi)*, in *Riv. giur. della scuola*, 2008, 775; secondo l’A., in questa fase sembrerebbe essere privilegiato ancora un orientamento interpretativo volto ad appiattire l’assetto dell’istruzione ai vari livelli territoriali in cui si articola e svolge; in realtà, il nuovo Titolo V della Costituzione, letto in combinato con la normativa sull’autonomia scolastica, sembrerebbe, invece, far prevalere elementi di diversificazione rispetto a quelli di uniformità.

9. E. LONGO, *Fine di una materia. Spunti ricostruttivi e note critiche sul fragile decentramento dell’istruzione*, in www.issirfa.gov, 3.

alla sua iniziativa¹⁰; in un secondo momento, invece, con decisioni via via più restrittive, ha finito con depotenziare il ruolo delle Regioni, sposando quel “rigurgito centralista”¹¹ che ne ha di fatto mortificato la progettualità politica nella materia, di fatto precludendo loro gli spazi aperti dal riformatore del 2001. Relativamente a tale ultimo periodo, valga per tutte la problematica inerente l’esatta distinzione tra “norme generali” (di cui alla lett. *n*) del secondo comma dell’art. 117) e “principi fondamentali” dell’istruzione (di cui al terzo comma dell’art. 117), affrontata (tra le altre) nelle due sentenze del 2009, la 200¹² e la

10. Valgano per tutte, le sentenze nn. 13/2004 (che si analizzerà tra breve) e 423/2004 (che dichiarava illegittimo il “buono-scuola” statale).

11. S. MANGIAMELI, *Introduzione* a OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2010 sulla Legislazione tra Stati, Regioni e Unione Europea*, II, ROMA, CAMERA DEI DEPUTATI, 2010, 8.

12. Tra i moltissimi commenti alla decisione, 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, 2009. Sia consenti-to un rinvio anche a M. TROISI, *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*, in *Le Regioni*, 3/2010. Comunque, sul complesso tema della distinzione tra le “norme generali” ed i “principi fondamentali”, si veda almeno F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in F. MODUGNO - A.S. AGRÒ - A. CERRI (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997, III ed., 286, secondo il quale il rapporto tra i due concetti deve essere inteso me-taforicamente come un dialogo fra soggetti appartenenti a mondi diversi, trattandosi di “entità diverse”, essendo i principi “irriducibili al normativo, al mondo della norma”. Con più particolare riguardo alla distinzione in esame nel campo del diritto all’istruzione, si veda: A. IANNUZZI, *Norme generali sull’istruzione e riserva di legge*, in www.federalismi.it, 24/2010, soprattutto 7-8; G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 2716 ss. Nella sentenza n. 200 il Giudice delle Leggi “smarcava” 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 nazio-nale”; dei principi fondamentali, invece, (oltre a richiamare l’esigenza dell’intervento del legislatore regionale per la loro attuazione), veniva 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”. Orbene, tale interpretazione era potenzialmente rischiosa: il Legislatore statale avrebbe potuto approfittare della intrinseca, potenziale onnicomprensività delle «norme generali sull’istruzione» per ritagliarsi competenze non sue, servendosi di tale strumento nella stessa maniera estensiva con cui, per oltre cinquant’anni, si era adoperata la medesima locuzione contenuta nell’art. 33 Cost., disposizione che ha rappresentato la base

231¹³, tramite le quali la Corte attribuiva ai “principi fondamentali” una concezione potenzialmente mortificante per le iniziative delle autonomie territoriali.

Infatti, il Giudice delle Leggi vedeva nei citati “principi fondamentali” obiettivi di unitarietà e, di conseguenza, caratteri di vincolatività, paradossalmente molto simili alle “norme generali sull’istruzione”, di fatto ledendo la discrezionalità e le scelte politiche e differenziate dei vari legislatori regionali¹⁴.

Questa concezione, però, si fondava su una idea di un “centro” che, incurante delle coordinate costituzionali del 2001, non puntava all’equivalenza ai fini di una tutela del contenuto essenziale delle prestazioni (a cui i cittadini hanno diritto), ma ad un’omogeneità dei risultati, ad una uniformità dei modelli organizzativi¹⁵.

Con tale decisione, in pratica, la Corte (in piena fase di rivisitazione della riforma del 2001) legittimava il legislatore statale (circostanza che poi è puntualmente avvenuta) ad espandere ulteriormente il proprio raggio d’azione in materia, con conseguente mortificazione del legislatore regionale, delle istituzioni scolastiche e, in definitiva, dello stesso nuovo modello di istruzione.

Anche per via di questo orientamento giurisprudenziale, dopo la riforma del Titolo V, da un lato lo Stato ha continuato a produrre leggi

costituzionale sulla quale poggiare e far crescere una disciplina del settore dell’istruzione improntata ad una conduzione esclusivamente statale e ministeriale.

13. Nella n. 231/2009, la Corte nel dichiarare l’illegittimità 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 statale, chiariva che l’esame di Stato faceva parte dei “principi” della materia dell’istruzione in quanto “elemento che non può essere oggetto di formazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in materia unitaria sul territorio della Repubblica”. Inoltre, relativamente al passaggio tra sistemi, secondo la Corte anch’essa rientra tra i principi fondamentali della materia istruzione, poiché “il sistema della 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”.

14. S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova. La differenziazione regionale*, in L. VANDELLI - F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2010, 494.

15. Così M. COCCONI, *L’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche tra riforma del Titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in www.amministrazioneincammino.it, 2005, 16.

di settore ritenendole coperte dalla propria competenza (attraverso la strada ora delle “norme generali”, ora dei “livelli essenziali”); dall’altro, le Regioni hanno legiferato più con una timidezza che poneva loro nei binari certi degli anni novanta, che con il coraggio di esercitare un ruolo *politico* nella materia.

In altri termini, anche nel campo dell’istruzione, il ruolo del legislatore regionale “più che regredire o, all’opposto, aver compiuto un salto di qualità, sembra non aver compiuto quei significativi passi in avanti che la riforma costituzionale prometteva e l’ordinamento nel suo complesso appare ancora oggi guidato dalle scelte del legislatore statale”¹⁶.

Visti, dunque, sotto il particolare punto di osservazione di un deludente *status quo*, i tentativi di regionalismo differenziato nel campo dell’istruzione se da un lato possono rappresentare una pericolosa “fuga in avanti” su un terreno centrale per lo sviluppo uniforme del Paese, dall’altro possono assumere un significato anche più generale e stimolante: paiono come delle “reazioni” ad un centralismo di ritorno che mortifica un modello d’istruzione che, invece (anche in virtù della ventennale evoluzione legislativa e costituzionale), data la sua ontologica policentricità, vede nell’apporto delle autonomie territoriali e funzionali un elemento imprescindibile.

2. *Il modello di istruzione proposto negli “Accordi preliminari” e proseguito nelle bozze di Accordi. Il nodo della programmazione*

In una situazione di conflitto tra i due enti dotati di potestà legislativa e di deludenti politiche pubbliche regionali nel campo dell’istruzione, nel recente passato sono state portate avanti, dunque, iniziative di autonomia differenziata sulla materia: quelle che parrebbero trovarsi in uno stato più avanzato (tante altre Regioni, a loro volta, hanno intrapreso le prime azioni finalizzate al raggiungimento di detta autonomia), nascono dall’*“Allegato: Istruzione”* ai citati *“Accordi preliminari in merito all’intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione”*, sottoscritti dal rappresentante del Governo e dai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

È appena il caso di ricordare come tali *Accordi*, lungi dal rappresentare le *Intese* previste dall’art. 116 Cost., abbiano rappresentato una semplice base di partenza per poter poi predisporre tanto delle iniziative a livello

16. G. SERGES, *Lecture di diritto pubblico*, Napoli, 2011, 48.

regionale quanto, infine, differenti leggi statali. È noto infatti come, da mesi, le trattative tra il governo nazionale e le giunte regionali di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna si siano svolte (e, probabilmente, ancora si stanno svolgendo) in segreto, senza che nulla di ufficiale sia emerso riguardo al merito delle questioni affrontate, alla documentazione “grigia” di accompagnamento, alle posizioni di partenza, alla loro evoluzione¹⁷. Al di là delle bozze di *Accordi* circolate informalmente, del cui aggiornamento non si può essere certi, al momento è stata approvata (e resa pubblica il 25.2.2019) solo la parte degli *Obiettivi generali*, non quella relativa alle singole materie.

Né la circostanza delle dimissioni del c.d. “primo governo Conte” (e, con esso, il partito che maggiormente sosteneva il tema) deve far ritenere che il tema del regionalismo differenziato non sarà più all’ordine del giorno del dibattito politico.

È stato proprio il nuovo governo, infatti, tanto nel punto n. 17 delle “Linee di indirizzo programmatico per la formazione del nuovo governo”, quanto nelle prime azioni compiute dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, a confermare la necessità di un completamento del processo dell’autonomia differenziata, che però salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà¹⁸.

L’analisi dei contenuti principali che i sottoscrittori degli *Accordi preliminari* hanno inteso darsi relativamente alla materia che ci interessa, resta dunque non solo di grande attualità, ma soprattutto di particolare interesse per le eventuali “sterzate” future che, su alcuni profili, il nuovo Governo dovrà dare.

Ebbene, il citato Allegato “*Istruzione*”, disciplina i temi classici della materia; in esso viene attribuita alle Regioni la competenza: sull’organico dei docenti (art. 1); sulla creazione di un Sistema integrato di formazione professionale (art. 2); sulla definizione e organizzazione delle fondazioni ITS “per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese” (art. 3); sulla program-

17. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 4.

18. Il documento, reperibile su *astridonline*, sul punto in questione prevede appunto che sia “necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell’unità giuridica e economica”. In tal senso, sono stati orientati i primi incontri pubblici che sul tema hanno visto protagonista il Ministro Boccia, il quale pare voler presentare un disegno di legge generale che, oltre a descrivere il metodo di approvazione delle Intese di cui all’art. 116 Cost., nel merito ponga dei paletti minimi sulla futura legislazione differenziata in tema di diritti.

mazione, d'intesa con la Conferenza Regione Università, di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio", con la possibilità per la Regione tanto della "costituzione di un Fondo integrativo regionale pluriennale regionale per la didattica", quanto della "costituzione di un fondo integrativo pluriennale regionale a favore della ricerca e dello sviluppo della terza missione" (art. 4); sull'altrettanto annosa problematica della gestione ed implementazione degli edifici scolastici (art. 5).

Tali nuove competenze consentirebbero, dunque, alle Regioni interessate di occuparsi di rilevanti profili organizzativi, da calibrare sulle esigenze del contesto socio-economico regionale: dalla programmazione della rete scolastica regionale (ivi compresa la definizione del fabbisogno del personale e la sua distribuzione tra le scuole); all'offerta didattica, per la quale è prevista la competenza a integrare i percorsi formativi di istruzione e di formazione professionale (su cui incide anche la facoltà di organizzare gli Istituti Tecnici Superiori); ai profili finanziari (con appositi fondi regionali integrativi saranno destinati all'assunzione di ulteriore personale, agli interventi di edilizia scolastica, al sostegno al diritto allo studio).

Ebbene, tra i vari profili accennati, pare particolarmente degno di nota, anche per le preoccupazioni e le prese di posizioni che ha suscitato, proprio l'art. 1, in base al quale "alla Regione spetta la programmazione dell'offerta d'istruzione regionale, definendo la relativa dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche attraverso un piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, fermo restando l'assetto ordinamentale statale dei percorsi d'istruzione e delle relative dotazioni organiche. A tal fine, la Regione può costituire un fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico di cui all'art. 1, comma 69, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché ulteriori posti in deroga. Detti posti sono assegnati per ciascun anno scolastico ai sensi della normativa vigente in materia di contratti a tempo determinato".

Tale novità rileva particolarmente poiché, dal dato letterale dell'articolo e dalle bozze di Accordi informalmente circolate, si desume che le Regioni Lombardia e Veneto potranno predisporre in autonomia la programmazione dell'offerta formativa, ma soprattutto provvederanno anche, attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale, a definire la dotazione dell'organico e ad attribuirlo alle singole scuole.

Anche a tali fini, le Regioni interessate avranno facoltà di costituire un fondo regionale per integrare, con contratti a tempo determinato, l'organico dell'autonomia e di consentire ulteriori posti in deroga.

Gli unici vincoli a tale attività dei legislatori regionali sono rappresentati, dunque, da una non meglio specificata “salvaguardia dell’assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e dal rispetto delle relative dotazioni organiche”.

2.1 (*segue*): *le politiche programmatiche regionali sulle dotazioni dell’organico. Le innovazioni proposte di fronte alla giurisprudenza costituzionale*

Il profilo che si è scelto di indagare è particolarmente interessante perché tocca un (relativamente recente) “nervo scoperto” nel rapporto (comunque perennemente conflittuale, come si è analizzato) tra Stato e Regione nella materia.

È indubbio, infatti, che una delle principali problematiche nel rapporto tra la riforma del Titolo V Cost. e le funzioni amministrative (già) conferite alle Regioni ex d.lgs. n. 112/1998 sia rappresentato dal ruolo delle Regioni nella programmazione della rete scolastica e della programmazione del contingente del personale docente della scuola.

Non a caso la Corte costituzionale è intervenuta sul tema del personale scolastico in realtà molto prima delle iniziative sul regionalismo differenziato, con alcune precisazioni degne di nota, seppur non sempre lineari.

Occorre richiamarle, per meglio comprendere se e quanto le iniziative in corso si pongano o meno nel solco tracciato dalla Corte.

Il riferimento non può non essere la “storica” sentenza n. 13/2004, nella quale il Giudice delle Leggi per la prima volta considera anche le risorse umane tra gli elementi che concorrono e si intrecciano nella funzione, di sicura spettanza regionale, della programmazione e dell’organizzazione della rete scolastica¹⁹.

In tale occasione, infatti, la Corte stabilisce in modo chiaro che, “nonostante l’esatta definizione delle rispettive sfere di competenza potrà certo essere oggetto di successivi affinamenti (...), si può, comunque, assumere

19. E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e boccia l’assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *Le Regioni*, 2013. Su questa sentenza, si veda almeno: R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13)*, in www.federalismi.it, 3/2204; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenza legislativa in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, in *Quad. cost.*, 2004; A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it, 2004.

per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica". Il Giudice costituzionale, dunque, identificando lo specifico della competenza concorrente regionale della materia-istruzione nella "programmazione della rete scolastica", sembra aver creato le premesse per la realizzazione, nel campo dell'istruzione, di un'autentica *politica del servizio pubblico* sul territorio.

Ebbene, parte integrante di questa politica, secondo la Corte, è rappresentata, dalla distribuzione del personale docente e proprio dalla gestione regionale delle risorse umane. Secondo il Giudice delle Leggi, infatti, "la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sull'istruzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intera allo Stato; sicché anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina".

Quell'inciso finale, "spetta alle Regioni svolgere *con una propria disciplina*"²⁰, è, in effetti, un'apertura considerevole da parte della Corte nei confronti del legislatore regionale.

Lo scenario prefigurato dalla Corte è, dunque, quello di una futura dipendenza funzionale del personale docente e non docente della scuola nei confronti delle Regioni, preservando allo Stato la (sola) dipendenza giuridica ed economica²¹.

Tale scelta del Giudice delle Leggi di una riconduzione alle Regioni della programmazione in senso *politico* del servizio pubblico dell'istruzione sul territorio, appare coerente anche rispetto alla possibilità di creare sinergia e correlazione con le altre competenze di spettanza delle Regioni nei settori contigui, ossia quelle relative alle politiche occupazionali, al diritto allo studio e alle professioni secondo il modello di esercizio integrato di tali funzioni presente anche a livello comunitario e con gli obiettivi più generali relativi allo sviluppo socio-economico complessivo del Paese. Va evidenziato, infatti, come l'integrazione di politiche diverse rappresenta comunque una delle linee essenziali di sviluppo del sistema di istruzione e formazione; essa, infatti, offrirebbe alle Regioni la possibilità di organizzare un'offerta complessiva di istruzione e formazione in sintonia con

20. Corsivo nostro.

21. M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., 728. In tal senso, A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico: una sentenza importante*, cit., 5-6.

le esigenze economiche e produttive del proprio territorio e quelle più generali di sviluppo socio-economico del Paese nel suo complesso, proprio grazie all'esercizio delle altre competenze di settore di cui sono titolari²².

In questo senso, la Corte costituzionale quasi spinge il legislatore regionale a portare a compimento quel processo di *territorializzazione* dell'istruzione (iniziato qualche anno prima della riforma costituzionale), che (al di là della scelta di un congelamento degli effetti della sentenza stessa²³), "avrebbe portato verso una risistemazione della materia tale per cui salvo le norme (veramente) generali e principi (veramente) fondamentali, disciplina e gestione del personale (docente e non docente) sarebbero stati da ricomprendere nella competenza regionale sull'istruzione"²⁴.

In riferimento al particolare profilo oggetto d'indagine, dunque, il contenuto dell'*Allegato Istruzione* e delle bozze informali di *Accordi* circolate non parrebbero poi così distanti dagli auspici espressi dal Giudice delle Leggi nella sentenza esaminata (salvo alcuni limiti, affatto secondari, che si analizzeranno nel paragrafo successivo).

Anche gli stessi vincoli previsti dall'art. 1 dell'*Allegato*, "la salvaguardia dell'assetto statale dei percorsi di istruzione" ed "il rispetto delle relative dotazioni organiche", parrebbero andare proprio incontro alla precisazione della Corte nel senso di una attribuzione allo Stato della "determinazione dei (soli) *principi* organizzativi".

Peraltro, anche l'articolo 3 dell'*Allegato*, che darebbe alle Regioni la competenza sulla definizione e organizzazione delle fondazioni ITS "per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese", parrebbe andare nella direzione di quella sintonia tra offerta didattica ed esigenze economiche e produttive del territorio, auspicato dalla Corte e sottolineato da parte della dottrina;

22. M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., 729; A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico*, cit., 4-5

23. Per esigenze legate alla necessaria continuità del servizio pubblico di istruzione, in questa occasione la Corte decide di posticipare l'operatività della dichiarazione di incostituzionalità della norma statale illegittima al momento in cui le Regioni avessero con legge attribuito a propri organi tale potere. In argomento, R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, cit.; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenza legislativa in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, cit.

24. A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2005, 954 ss.; ma in questo senso anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2011, 134.

quest'ultima ha sempre visto un *ruolo politico di programmazione* regionale nel settore, fondato sulla tendenza del sistema di istruzione e formazione a sviluppare una forte integrazione tra politiche diverse, “rispetto alle quali le stesse Regioni, sempre in virtù del nuovo Titolo V, hanno assunto un ruolo centrale: le politiche del lavoro, le politiche di utilizzo dei fondi strutturali europei, le politiche del diritto allo studio, le politiche in materia di professioni”²⁵.

È il caso di rimarcare nuovamente però come, anche su questo tema, la giurisprudenza costituzionale non sia stata sempre lineare; se con la sentenza n. 235 del 2010²⁶ la Corte sostanzialmente ha ribadito quanto affermato nella n. 13/2004, con altre pronunce, precedenti e successive, il Giudice delle Leggi si è invece allontanato da questa concezione “totalizzante” della programmazione regionale dell’istruzione. Innanzitutto con pronunce settoriali, che salvavano norme statali che ad esempio comportavano la riduzione dei collaboratori scolastici (n. 37/2005), o che definivano compiti, impegno orario ed utilizzazione del personale (n. 279/2005); in questa maniera si facevano rientrare nella competenza statale aspetti strategici dell’istruzione, considerando così la disciplina del personale docente e non docente una variabile indipendente rispetto alla programmazione regionale del servizio scolastico.

Ma è soprattutto la sentenza n. 76/2013 ad essere particolarmente utile ai nostri fini.

In questa occasione, il Giudice delle Leggi ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 8 della l. r. n. 7/2012 della Lombardia (che, rubricato “reclutamento del personale docente da parte delle istituzioni scolastiche”, modificava l’art. 3 della l.r. n. 19/2007). Con tale norma, la Regione era intervenuta sul fenomeno delle “supplenze annuali”, prevedendo che ogni istituzione scolastica potesse “organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi per reclutare personale docente con incarico annuale”.

25. A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico*, cit., 4-5.

26. “Questa Corte ha già chiarito che il compito della distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome spetta alle Regioni (sentenza n. 13 del 2004). Essa ha più volte ribadito la necessità dell’intervento del legislatore regionale per la disciplina di «situazioni legate a valutazioni coinvolgenti specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico». Ha così riconosciuto all’ambito di pertinenza regionale sia il settore della programmazione scolastica regionale, sia quello relativo al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, al quale è intimamente collegata la ripartizione delle correlative risorse di personale (sentenza n. 200 del 2009)”.

Ebbene, la Corte ha annullato tale articolo, sul presupposto che tutto il personale scolastico dovesse essere alle dipendenze dello Stato e non delle Regioni.

Più in particolare, secondo la Corte “ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”. Secondo il Giudice delle Leggi, in pratica, “la valorizzazione dell’autonomia non può spingersi fino al punto di consentire ai singoli istituti scolastici di scegliere il proprio personale docente con concorsi locali. Né a diversa conclusione può pervenirsi per il fatto che la legge regionale in esame limita la possibilità di assunzione del personale docente – scelto nell’ambito delle graduatorie provinciali ad esaurimento – ai soli incarichi annuali, avendo come obiettivo quello di favorire la continuità didattica; anche il personale docente assunto con contratto a tempo determinato *fa ugualmente parte del pubblico impiego*”²⁷.

Tale pronuncia (come precedenti analoghe²⁸) rileva ai nostri fini per due aspetti: innanzitutto, nel merito, perché segna una certa distanza dall’analizzata sentenza n. 13/2004. È vero che le aperture rispetto al personale scolastico compiute dalla Corte nel precedente del 2004 si erano manifestate innanzitutto con riferimento alla “distribuzione del personale”, che non comprendeva (almeno esplicitamente) tutti gli aspetti che concernono il personale (reclutamento, pubblico concorso, assunzione e tipologie contrattuali); ma è altrettanto vero che l’ambito materiale della “programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica” di cui si faceva cenno nella medesima sentenza n. 13 avrebbe potuto essere concepito in senso estensivo, considerando la Regione come motore della politica di programmazione, ivi compresa una futura dipendenza funzionale del personale docente e non docente della scuola alle Regioni.

Il secondo profilo di interesse della sentenza n. 76/2013 è dato dalla circostanza che la pronuncia interviene su una legge regionale posta in essere proprio dalla Lombardia, Regione che, dopo qualche anno da questa “bocciatura” della Corte, ha scelto di perseguire il medesimo obiettivo attraverso il percorso previsto dall’art. 116 Cost.

27. Corsivo nostro.

28. Si pensi alla sent. n. 147/2012, nella quale la Corte riconosceva la competenza statale in ordine alla modalità di “copertura” dei dirigenti scolastici, in quanto dipendenti statali e non regionali.

Quanto il tema fosse di primaria importanza per il legislatore lombardo è facilmente desumibile dalla lettura della relazione alla l.r. n. 7/2012, nella quale, tra le finalità della legge, si elenca proprio quella di superare una concezione delle scuole “troppo fortemente governate da una gestione burocratica che, regolando la vita della scuola in ogni dettaglio, ha portato allo sviluppo di una cultura attenta agli adempimenti formali ma che fa perdere di vista l’apprendimento e la crescita degli studenti”; in tale ottica, il reclutamento del personale docente (con un concorso di istituto che realizzasse l’incrocio diretto fra domanda e offerta), si sarebbe concretizzato in “una forma di valorizzazione dell’autonomia scolastica legata al progetto didattico di ciascun istituto”, entro cui le esigenze di uniformità su tutto il territorio potevano considerarsi salvaguardate attraverso la previsione dell’accordo con il Governo che doveva puntare “(...) a valorizzare gli elementi fondamentali per garantire i livelli minimi di prestazione di un’offerta unitaria a livello nazionale”, ma che, al contempo, avrebbe dovuto favorire un dinamismo finalizzato “a una diversificazione di progetti didattici coerenti con i fabbisogni richiesti dai percorsi di istruzione successivi e dalle richieste del mercato del lavoro, anche locale”.

Ebbene, è utile sottolineare come, all’indomani della declaratoria di illegittimità della legge lombarda da parte della Corte, fu proprio una parte della dottrina ad indicare nell’art. 116, III comma, la strada tassativamente ed inequivocabilmente da intraprendere poiché “ulteriori forme e condizioni di autonomia” sul tema sarebbero potute essere riconosciute alle Regioni soltanto in esito allo specifico procedimento ivi previsto²⁹.

Strada che poi la Regione Lombardia ha, in effetti, intrapreso.

2.2 (segue) il rapporto tra la programmazione scolastica “differenziata” e l’evoluzione del Sistema nazionale d’istruzione.

È vero che parte (seppur minoritaria) della dottrina ha inteso sottolineare come l’asimmetria creata dall’art. 116 Cost., potrebbe rappresentare una occasione “per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni”³⁰ e che, se correttamente applicata,

29. *Ex multis*, F. CORTESE, *Assunzione diretta dei prof., Lombardia bocciata. E se fosse una “vittoria”?*, in *Il sussidiario.net*, 30 aprile 2013.

30. S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, in *www.issirfa.cnr.it*, 4.

tale formula potrebbe rafforzare l'intero sistema Paese, attraverso una competizione virtuosa tra i territori regionali³¹.

Ma è anche vero che occorre domandarsi se le iniziative in atto in tema di istruzione, specie nel profilo della programmazione, siano in sintonia con l'analizzata (anche se non lineare) giurisprudenza costituzionale sul tema e, quindi, siano in continuità o meno con i principi costituzionali, sul diritto in questione, che l'evoluzione del *Sistema Nazionale d'Istruzione* ha cercato di attuare da un ventennio a questa parte.

Si è detto in precedenza che con le riforme legislative e costituzionali a cavallo del 2000, che hanno segnato il passaggio dalla "scuola di Stato" al *Sistema nazionale d'istruzione*, l'amministrazione statale ormai non è più il solo soggetto chiamato ad intervenire in via diretta nell'assolvimento della finalità di istruzione. Protagonisti, infatti, sono anche le Regioni, gli enti locali, ma anche le stesse istituzioni scolastiche. Ne scaturisce un quadro nel quale: lo Stato assume le vesti di garante dei livelli essenziali delle prestazioni; le Regioni svolgono attività di programmazione e di pianificazione; gli enti locali, da un lato collaborano all'attuazione della programmazione, dall'altro supportano le istituzioni scolastiche³². In tale contesto, il valore fondante parrebbe essere quello dell'*unità nella differenziazione*: tale formula, in opposizione al monismo statale, implicherebbe, nell'ambito di una struttura policentrica, l'esistenza di un percorso comune che, attraverso la valorizzazione delle autonomie, renda possibile la riconduzione ad unità del sistema³³.

Dall'altro lato, però, si è anche avuto modo di sottolineare come tale disegno abbia subito una serie di deviazioni in fase di attuazione, dovute soprattutto al tentativo del centro di ri-attrarre a sé funzioni e poteri ora spettanti ad autonomie territoriali e scuole. L'apparato ministeriale, se teoricamente ha accettato il nuovo sistema, nei fatti pare aver continuato a muoversi come se l'autonomia delle scuole ed il riparto di competenze con le Regioni non fossero entrati in vigore: come è stato efficacemente sintetizzato, "il livello di governo territoriale si trova nella situazione di vedersi attribuite sempre più competenze, ma queste vengono poi spesso concretamente attorniate da provvedimenti statali che ne impongono una

31. *Ibidem*. Ma sullo stesso piano, seppur in maniera più sfumata, R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 635 ss.

32. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale d'istruzione*, cit., 147.

33. *Ibidem*.

rilettura che le fa tornare ad essere concepite come funzioni amministrative delegate, secondo logiche ormai logore³⁴.

A dispetto delle innovazioni descritte, dunque, il sistema scolastico italiano ha mantenuto un assetto sostanzialmente standardizzato e centralizzato. Gli elementi di flessibilità sono infatti collocati all'interno delle maglie, piuttosto strette, della regolazione centrale³⁵.

Eppure, con la riforma costituzionale del 2001, l'ambito materiale della "programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica", come già identificato dal d. lgs. 112/1998, avrebbe dovuto essere inteso e concretizzato in senso estensivo, ossia non come semplice razionalizzazione dell'apparato dell'istruzione, ma come spazio e occasione di realizzazione di un'autentica *politica del servizio pubblico sul territorio*, in grado di interpretarne i bisogni e prefigurarne le prospettive di sviluppo. Tale visione, però, esattamente come accaduto in altri settori, ha dovuto cedere a quella "logica della materia" che la Corte ha posto quale criterio ordinatore dell'esercizio dei poteri legislativi nella fase di attuazione della riforma, assecondando, così, oltre misura un bisogno di ricentralizzazione delle competenze³⁶.

Alla luce di tutto ciò, è difficile non vedere, nel processo di regionalismo differenziato in atto (almeno basandosi sugli analizzati documenti ufficiali approvati) una certa volontà di riprendere quel processo di *territorializzazione* dell'istruzione interrotto, tornando così a dare seguito a quanto auspicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 13/2004.

In merito, però, è il caso di ricordare quanto la dottrina ebbe modo di sottolineare sin da allora, in sede di commento alla citata sentenza, quasi come *vademecum* per il legislatore regionale: è vero che all'interno di una sorta di *politica di programmazione* del settore, la Corte ha riconosciuto in capo alle Regioni la gestione del personale; è vero anche che l'unicità del sistema di reclutamento non impedisce una *de-statalizzazione* del ruolo del personale docente a livello regionale, né impedisce che le stesse Regioni possano procedere ad integrazioni migliorative del trattamento economico di docenti e non docenti³⁷; ma è altrettanto vero che una eventuale "regionalizzazione" non potrebbe mai essere limitativa del diritto dei

34. E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali*, cit., 246.

35. S. TROILO, *Titolo V e nuova governante del sistema scolastico, tra Stato, regioni e autonomie locali. Il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2013, 11.

36. S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova*, cit., 496.

37. A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico"*, cit., 8.

docenti di trasferirsi da Regione a Regione; e che una eventuale gestione del personale dovrà essere concordata con le istituzioni scolastiche³⁸.

Orbene, dunque, una politica di programmazione scolastica regionale non potrà essere esente da limiti.

Sotto tale profilo, il dato letterale dell'analizzato art.1 dell'*Allegato Istruzione*, ad esempio, se riprodotto nei futuri Accordi ufficiali, potrebbe dar vita ad alcune storture.

Da un lato infatti, la circostanza che “la dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche” venga fatto “attraverso un piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale” potrebbe potenzialmente escludere dalla concertazione proprio le istituzioni scolastiche, la cui autonomia funzionale è oramai costituzionalizzata, con violazione della previsione ex art. 117, comma III, Cost.

Dall'altro lato, alcuni problemi potrebbero in ordine al rispetto di diritti e libertà fondamentali che caratterizzano il ruolo degli stessi docenti.

Innanzitutto, quanto alle modalità attraverso le quali le Regioni potrebbero in futuro provvedere (tramite il “fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico di cui all'art. 1, comma 69, della legge 13 luglio 2015, n. 107”) alla selezione dei docenti con contratto annuale, bisognerà vigilare su eventuali diversificazione del trattamento economico, da Regione a Regione, nonché sulla incidenza o meno di tale formula nelle procedure di reclutamento: su questi profili, come ricordato dalla Corte costituzionale nella (analizzata) sentenza n. 76/2013, sussiste il limite dell'art. 117, II comma, lett. g).

Inoltre, occorrerà raffrontare il contenuto di tale profilo nei costituendi *Accordi* (e quindi i requisiti richiesti per accedere alla selezione regionale) con gli artt. 16 e 33 della Costituzione: la libertà di circolazione, infatti, potrebbe essere compressa da una eventuale preclusione a trasferimenti interregionali; ancora prima, la libertà d'insegnamento (che, oltre che nell'art. 33 Cost. primo comma, trova fondamento nel più ampio art. 21 Cost.) potrebbe essere seriamente pregiudicata dall'imposizione di *curricula* didattici regionali³⁹.

Ebbene, è appena il caso di sottolineare come libertà di circolazione e libertà di pensiero e di insegnamento siano diritti fondamentali

38. *Ibidem*

39. R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in *lacostituzione.info*, 2, la quale vede in questi *curricula* un (potenziale) strumento per veicolare visioni politiche di parte e, quindi, una (potenziale) forte limitazione alla libertà d'insegnamento. Sulla stessa linea, G. DI COSIMO, *Federalismo scolastico?*, cit., 2.

che non possono essere minimamente intaccati *in peius* dal legislatore regionale.

3. *Rilievi conclusivi. L'importanza dei LEP nell'attuazione della territorializzazione dell'istruzione*

È stato (opportunamente) sottolineato che studiare l'art. 116, III c. nel contesto istituzionale odierno (e non di quasi 20 anni fa, quando avvenne la modifica), “significa muoversi in un quadro nel quale i limiti alle potestà legislative regionali, che le Regioni protagoniste del regionalismo differenziato intendono verosimilmente ridurre, hanno natura diversa – e ben più complessa – di quella risultante dall'inclusione delle varie materie in uno dei due cataloghi (più quello generale-residuale) previsti nell'art. 117 Cost.”⁴⁰.

Anche per questo, nell'attuale “riscoperta” dell'autonomia differenziata è possibile intravedere una sorta di reazione alla crisi del regionalismo: una crisi alla quale hanno contribuito in (minima) parte la crisi economica del 2010 e in (larga) parte una giurisprudenza costituzionale che “negli anni ha riletto l'art. 117 con una ispirazione marcatamente centralista, riducendo quasi al nulla la clausola dei poteri residui a vantaggio delle Regioni (art. 117, 4° co.) e ampliando oltre ogni possibile previsione i margini di intervento statali, soprattutto mediante la chiamata in sussidiarietà e le c.d. competenze trasversali”⁴¹.

In questo quadro si inserisce la parabola dell'istruzione, materia nella quale, dopo una grande apertura sul ruolo *politico* delle Regioni nella programmazione scolastica, il processo sembra essersi ormai fermato.

Sotto questo profilo, dunque, il regionalismo differenziato (se correttamente applicato) potrebbe servire a riprendere alcuni capisaldi della evoluzione del “Sistema Nazionale d'Istruzione” che erano stati cristallizzati dalla Corte costituzionale nel primo corso della giurisprudenza post-riforma del 2001 e che poi sono stati interrotti nella fase c.d. neo-centralista.

40. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalimi.it*, 6/2019, 14 ss.

41. *Ibidem*. In tal senso, A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017, 321 ss., evidenzia l'“uso congiunturale” di tale fase del regionalismo, soprattutto a seguito del fallimento del tentativo di revisione costituzionale del 2016.

Quanto al contenuto, però, se da un lato una futura *Intesa* ex art. 116 in materia d'istruzione potrebbe dunque tranquillamente tendere al completamento di quell'opera di *territorializzazione* dell'istruzione iniziata ormai un ventennio fa, dall'altro lato (come si è avuto modo di sottolineare) occorrerà vigilare su alcuni pericoli.

Innanzitutto, per quel che riguarda i docenti, dalla legislazione regionale differenziata non potranno in alcun modo essere limitate libertà fondamentali quali quella d'insegnamento e quella di circolazione; per quel che riguarda gli altri protagonisti della c.d. comunità scolastica (i genitori e, soprattutto, gli alunni), inoltre, il rischio da evitare è che tale programmazione regionale abbia conseguenze sulla qualità dell'erogazione del diritto costituzionale all'istruzione nelle altre Regioni. Infatti, in molti temono che la fonte di reperibilità delle risorse necessarie a finanziare l'autonomia differenziata possa arrivare dalle spese per l'istruzione destinate alle altre Regioni ordinarie: l'erogazione delle prestazioni relative a diritti sociali quali l'istruzione è, infatti, vincolata alla disponibilità finanziaria degli enti pubblici, ragion per cui minori sono le risorse che si presumono saranno disponibili per gli enti regionali a seguito del regionalismo asimmetrico, minore potrà considerarsi la portata degli interventi erogabili nei restanti territori non differenziati⁴².

Per evitare questi rischi e, invece, provare ad incanalare il completamento della *territorializzazione* dell'istruzione nei binari della solida-

42. C.B. CEFFI, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019, 25. L'A., sul punto, descrive le conseguenze della potenziale rigida applicazione degli artt. 5 e 6 della parte generale degli Accordi. In pratica, la presenza della "clausola di invarianza finanziaria" combinata al divieto, parimenti presente nel testo, di introdurre un incremento di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti (uniti ai dati della Ragioneria generale dello Stato 2017, da cui si desume che le tre Regioni capofila hanno una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale), ha condotto gran parte degli studiosi a prefigurare un pericolo per la sostenibilità dei conti pubblici e per la solidità del principio di solidarietà interregionale. Proprio relativamente all'istruzione, ad esempio, tutte e tre le Regioni interessate dal procedimento di autonomia differenziata si contraddistinguono per una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale. Sulla base di tali considerazioni, laddove scattasse la "clausola di salvaguardia" presente nell'art. 5, si stima che nelle Regioni differenziate confluirebbe circa un terzo del totale della spesa per l'istruzione, aumentando le spese regionali, in media, di un quarto del totale. Ebbene, stante il divieto contenuto nell'art. 6 degli Accordi di far derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in molti temono che la fonte di reperibilità delle risorse necessarie a colmare il *gap*, che verrebbe fisiologicamente a determinarsi, arriverebbe verosimilmente dalle spese per l'istruzione destinate alle altre Regioni ordinarie.

rietà, sussidiarietà ed eguaglianza, occorrerà impostare il regionalismo differenziato sulla materia partendo da una prospettiva differente: sarà opportuno guardare al tema ponendosi in un'ottica generale e sistematica “e non accogliendo alla spicciolata le istanze delle Regioni man mano che arrivano, col rischio del prodursi di un caos ancora più ingovernabile di quello che ha seguito l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001”⁴³. In tale ottica, sarà quindi necessario pensare “ad un percorso di riassetto che parta da un ripensamento complessivo di quel che può essere il rapporto Stato-Regioni, che soprattutto in materia di istruzione non può prescindere innanzitutto dai dati, demografici e statistici, oltre che sulle cifre delle sempre limitate risorse della finanza pubblica”⁴⁴.

Sotto altro profilo, v'è da interrogarsi se quella del regionalismo differenziato sia l'unica strada percorribile per rivitalizzare una materia così atrofizzata.

Viene da chiedersi, in altri termini, se per portare a compimento alcuni profili di *territorializzazione* dell'istruzione sia davvero necessario ricorrere all'art. 116, III c., Cost.

Si è detto più volte, infatti, che ormai il nuovo sistema d'istruzione ha inserito l'intero comparto scuola nello storico passaggio da un “regionalismo dell'*uniformità*” ad un “regionalismo della *differenziazione*”: se il primo tipo di regionalismo ha avuto un significato in un determinato periodo storico-culturale (nel periodo successivo alla Costituzione) in cui tutti spingevano per il fine di eliminazione delle disuguaglianze personali e territoriali⁴⁵, adesso invece la differenziazione è divenuto quasi uno degli elementi costitutivi. Eppure, dopo la modifica del Titolo V, il potenziale di differenziazione regionale è rimasto limitato ad una serie (pur lodevoli) di iniziative settoriali delle Regioni: dal diritto allo studio, concepito in senso estensivo anche come sostegno alla libertà di scelta delle famiglie, all'istruzione e la formazione professionale).

È mancato, invece, da parte delle Regioni il coraggio di sposare un ruolo centrale e politico di programmazione che desse loro la possibilità di organizzare un'offerta complessiva di istruzione e formazione in sintonia con le esigenze economiche e produttive del proprio territorio. Ma tale

43. R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia d'istruzione*, in *dirittiregionali.it*, 3/2019, 10.

44. *Ibidem*.

45. 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, 126.

ruolo era ormai “scritto” nel sistema: tutto, dalla evoluzione della legislazione statale, alla modifica costituzionale del 2001, alle prime pronunce della Corte costituzionale riconoscevano (e riconoscono) in capo alle Regioni questo ruolo; ruolo che quindi potrebbe essere ripreso e valorizzato indipendentemente dalle procedure ex art. 116 III c. Cost.

Resta inteso, però, che tale differenziazione regionale (comunque venga perseguita), rende indispensabile trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di unità, fondate sulla costruzione della cittadinanza sociale e la stessa *libertà di differenziazione*, legittimata dal frazionamento del potere politico⁴⁶.

Ecco perché, sia che si scelga di insistere sulla strada del regionalismo differenziato (anche su settori ultranei rispetto alla programmazione scolastica e gestione del personale sulle quali ci siamo maggiormente soffermati), sia che si scelga di attuare la differenziazione dell'istruzione tramite una strada “ordinaria”, una chiave importante sarà la definitiva e completa attuazione dei *livelli essenziali*, la cui esigenza nasce proprio in conseguenza del fenomeno-differenziazione e la cui filosofia di fondo si basa su una *aterritorialità* del diritto sociale⁴⁷.

Orbene, in quel fondamentale diritto sociale che è l'istruzione, i LEP possono rappresentare uno strumento idoneo a garantire equilibrio al *governo della complessità*: complessità intrinseche ad ogni processo di decentramento e complessità inerenti lo sviluppo di un moderno sistema di istruzione⁴⁸.

Al momento, però, ancora non c'è stata una produzione normativa organica ed inequivoca dei LEP in materia. Si segnalano, giusto il d.P.R. 226/2005 che guardava ai rapporti tra Stato e Regioni più sul versante dell'offerta che dei diritti dei cittadini nei confronti del servizio ed il d.leg. vo 13/2013 che si occupava della definizione di norme generali/livelli essenziali nell'ambito dell'apprendimento permanente, per individuare e validare competenze non formali ed informali ed arrivare alla loro certificazione; norme che sono rimaste per lo più dichiarazioni di intenti senza un seguito a livello di sistema.

Si ritiene che, proprio perché hanno come obiettivo la diffusione di diritti in modo armonico e *aterritoriale*, i LEP potrebbero contribuire a correggere e frenare alcune “fughe in avanti” che il regionalismo differenziato potrebbe comportare; ma potrebbero anche fare da “guida” (non-

46. A. POGGI, *L'analisi scientifica*, cit., 82.

47. *Idem*, 118

48. *Idem*, 124.

ché, paradossalmente, da “stimolo”, poiché non avrebbero così da temere eventuali declaratorie di incostituzionalità) per quei legislatori regionali che volessero muoversi prescindendo dalla strada ex art. 116 III c. Cost.

In ogni caso, dunque, l'esigenza attuale dei LEP è la stessa di quella di (quasi) venti anni fa: uno strumento che non freni le autonomie, ma le accompagni riequilibrando (o... prevenendo) le disparità e le ingiustizie fra i settori e tra i territori⁴⁹.

49. L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. cost.*, 2002, 740.

