

La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*

di *Roberta Calvano*

Le bozze di intesa predisposte dalle tre Regioni che si sono avviate per prime sulla strada del regionalismo differenziato sollevano il problema della possibile regionalizzazione di importanti competenze in materia di istruzione. Ripercorso l'assetto del riparto costituzionale di competenza in materia di istruzione, l'Autrice riflette sui limiti costituzionali e sulle possibili ricadute di un eventuale trasferimento massiccio di competenze in tale ambito.

1. La materia dell'istruzione, tra norme costituzionali e destatalizzazione / 2. L'intreccio delle competenze in materia di istruzione / 3. L'istruzione nella prospettiva dell'autonomia differenziata / 4. Le bozze di intesa Stato - Regioni / 5. Istruzione regionalizzata o strumento di unità nazionale e costruzione della cittadinanza?

1. La materia dell'istruzione, tra norme costituzionali e destatalizzazione

È triste, ma inevitabile constatare oggi, dinanzi alle cronache, come la scuola "organo costituzionale" prefigurata da Calamandrei¹, pur rimanendo un obiettivo ideale da realizzare, non esista nella realtà effettiva del nostro ordinamento. Non si può negare, tuttavia, come vi sia stata una lunga fase, coincidente con quella della prima attuazione del dettato costituzionale, nel trentennio d'oro che ne ha seguito l'entrata in vigore, fase sommamente espansiva dello sviluppo sociale ed economico nel nostro Paese, in

cui si è realizzata la centralità della scuola pubblica italiana quale formazione sociale che ha consentito l'inverarsi dell'unità linguistica e culturale alla base della nostra comunità politica. Tale processo, che era stato già avviato con la "legge Casati", ed è poi proseguito nella scuola gentiliana², ha visto nella scuola degli anni dell'avvio dell'esperienza repubblicana una sede decisiva per la costruzione di una cittadinanza consapevole delle masse, che si affacciavano alla rappresentanza politica – va ricordato – solo a partire dal 1946³.

Il sistema dell'istruzione sembra essersi successivamente caratterizzato prevalentemente come un campo di battaglia, in ragione non tanto di uno scon-

* Il presente contributo è il frutto dello sviluppo successivo e di una rielaborazione di uno scritto destinato agli *Studi in onore di Antonio Ruggieri*.

1 P. Calamandrei, discorso tenuto alla Società Umanitaria di Milano in occasione di un ciclo di conferenze sulla Costituzione organizzato da un gruppo di studenti, 11 febbraio 1950.

2. Ripercorre l'evoluzione del sistema il bel volume di A. Sandulli, *Il sistema nazionale dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003. Più di recente, per un ricco quadro sul diritto all'istruzione, vds. M. Benvenuti, "La scuola è aperta a tutti"? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale, in *Federalismi*, n. 4/2018, pp. 99-126.

3. Non è questa la sede per approfondire il nesso tra raggiungimento del suffragio universale e questione di genere in relazione alla rappresentanza politica, che tuttavia merita di essere ricordato almeno come dato storico fondamentale.

tro tra concezioni avverse e incompatibili, sulla base di ideologie politiche differenti, quanto piuttosto del suo caratterizzarsi come sede di uno spregiudicato mercato del consenso, data la sua qualità di comparto più popoloso del pubblico impiego⁴, oltre alla sua chiara vocazione a connettersi con gli interessi della stragrande maggioranza delle famiglie italiane nel ruolo ad esse attribuito *ex art. 30 Cost.*⁵. È così, dunque, che l'istruzione ha rappresentato nell'ordinamento italiano un ambito di intervento pressoché continuo per i legislatori che, via via, lasciavano la traccia del loro passaggio, intrecciando inestricabilmente volontà di innovare e modernizzare ed evidenti appetiti politici.

Principalmente grazie ai più recenti tra tali interventi, a partire dagli anni novanta, nel sistema scolastico si sono gradualmente diffusi paradigmi propri del mercato, affermandosi una concezione aziendalistica degli istituti di istruzione, mentre il legislatore, anche sulla scorta delle indicazioni dell'Ocse, riprese via via dalle raccomandazioni dell'Unione europea, perseguiva sempre più un'idea della scuola come impresa, mettendo gli istituti scolastici in competizione tra loro nel mercato dell'istruzione⁶. Tali innovazioni hanno rappresentato il frutto più maturo di un processo che, a partire dalla privatizzazione del pubblico impiego e quindi dello *status* degli insegnanti, per giungere all'introduzione del principio dell'autonomia scolastica, sull'ultimo scorcio del ventesimo secolo, produceva la sostanziale "destatalizzazione" della funzione dell'istruzione⁷. Tale dismissione di compiti da parte dello Stato, quasi inavvertita dai più invero, seppure normativamente fissata, avveniva parallelamente alla rilettura dell'istruzione non più come funzione, ma come servizio.

Il processo descritto si svolgeva, in una prima direzione, a vantaggio delle cosiddette "autonomie funzionali", pur restando in larga parte inattuato il principio allora introdotto dell'autonomia scolastica, che in fin dei conti ha rappresentato una sorta di dono della "mela avvelenata"⁸. Tale istituto, introdotto con l'art. 21 della legge n. 59 del 1997, veniva inteso infatti come foriero di un più intenso ruolo dei cittadini e dei privati in genere nella gestione della cosa pubblica "istruzione", lasciandoli invece, a venti anni di distanza, nella condizione di farsi carico di una scuola pubblica de-finanziata e quasi abbandonata a se stessa.

La seconda direzione di tale dismissione avrebbe dovuto, poi, seguire la linea dell'articolazione e distribuzione delle competenze su base territoriale, in seguito alla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, opera riformatrice – anche questa – solo in parte riuscita, come subito si vedrà. Il trasferimento della materia "istruzione", lo si anticipa sin da ora, avrebbe potuto essere possibile non solo grazie a una scrittura coerente della novella, ma soprattutto se si fosse più chiaramente compreso e promosso il senso profondo del principio dell'art. 5 Cost. Tramite tale principio⁹ si consente il mantenimento dell'unità del sistema mediante il rispetto e la promozione delle autonomie, che ne divengono quindi strumento. Perché «l'autonomia, d'altronde, presuppone l'unità, la sua piena ed integrale salvaguardia, non già ammette il suo superamento, nel qual ultimo caso l'ente autonomo non sarebbe più tale bensì si porrebbe come sovrano, rivendicando il riconoscimento di siffatta sua qualità da parte degli enti restanti»¹⁰. Una riflessione, questa, tanto più rilevante e utile ai fini della riflessione, oggi avviata dalla dottrina costituzionalistica, in

4. Su questi aspetti e la connessa questione della iper-sindacalizzazione del comparto, vds. L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2014, pp. 445 ss., considerazioni riprese ora in *Id.*, *Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in E. Chiti - G. Gardini - A. Sandulli (a cura di) *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Unità e pluralismo culturale*, vol. VI (raccolta curata da L. Ferrara e D. Sorace), Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 75 ss.

5. Sul punto, vds. F. Angelini, *La famiglia e l'istruzione*, in F. Angelini e M. Benvenuti, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 67 ss., nonché, da ultimo, E. Lamarque, *Il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

6. Sul tema, vds. M. Baldacci, *Democrazia ed educazione: una prospettiva per i nostri tempi*, in M. Fiorucci e G. Lopez (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del '900*, Roma Tre Press, Roma, 2017, pp. 35 ss. In senso del tutto diverso, riteneva la scuola assimilabile all'impresa U. Pototschnig, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, pp. 732 ss.

7. A fronte della Costituzione che affida tale compito alla «Repubblica» e parla di scuole statali e di esami di stato, vds. S. Cassese, «*Plaidoyer*» per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, vol. V, n. 3/1990, pp. 147 ss.

Letture interessanti, ma rimasta del tutto minoritaria del ruolo della «Repubblica» di cui agli artt. 33 e 34, come da riferirsi alle assemblee rappresentative, parlamentari e regionali, in M. Gigante, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Pol. dir.*, 1999, p. 468.

8. Per rubare una bella immagine usata da Leopoldo Elia in tutt'altro contesto, con riferimento all'attribuzione del giudizio di ammissibilità del referendum alla Corte costituzionale da parte della legge costituzionale n. 1 del 1953.

9. Da ultimo, sul tema, vds. S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017.

10. A. Ruggeri, *Riforma costituzionale ed autonomia regionale, dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali (profili problematici)*, in *Giur. cost.*, 14 novembre 2013, www.giurcost.org/studi/Ruggeri29.pdf.

relazione all'attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3, Cost¹¹.

2. L'intreccio delle competenze in materia di istruzione

Tra le numerose questioni interpretative da dipanare all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, parte II, Cost., un capitolo a sé meritò dunque la questione della "Costituzione scolastica". Anche in questo ambito, forse più che in altri innovati dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 e più diffusamente "arati" dalla riflessione costituzionalistica, le competenze vennero allora spezzettate e distribuite trasversalmente tra livelli territoriali e soggetti differenti, come si vedrà a breve, coinvolgendo però non solo il rapporto Stato - Regioni, ma anche altri soggetti, tra cui gli istituti scolastici, rispetto ai quali la riforma costituzionalizzò il principio dell'autonomia scolastica introdotto, come si ricordava, con legge ordinaria nel 1997.

Per quanto riguarda le norme costituzionali, l'istruzione ha rappresentato dunque uno dei temi su cui la Corte costituzionale, in particolare nella sua opera ventennale di rilettura (e riscrittura) della novella costituzionale del Titolo V, così come con riguardo alle norme contenute nella prima parte della Costituzione, ha potuto dipingere un vero e proprio affresco, per alcuni versi molto nitido, sebbene risultati complessi l'assetto delle competenze disegnato in tale materia.

Tra le altre pronunce, soprattutto nella sentenza n. 200 del 2009, il giudice costituzionale ha chiarito come si pongano negli «artt. 33 e 34 della Costituzione 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 della scuola 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, 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.)», aggiungendo che, «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"».

Con tale ampia descrizione, la Corte intendeva chiarire – lo si sottolinea ora e lo si terrà a mente ai fini del discorso che segue – come il legislatore costituzionale avesse assegnato «alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale», rappresentando «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra 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».

Sin qui l'area normata dagli artt. 33 e 34 Cost., mentre più complicato appare il quadro disegnato, nel 2001, dall'art. 117 Cost., nel quale oltre ad *a)* le *norme generali sull'istruzione*, materia particolarmente ampia attribuita alla potestà esclusiva statale (comma 2, lett. *n*) – con cui si replica quanto già detto al comma 2 dell'art. 33 («la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione») –, si prevede *b)* una materia *istruzione* affidata alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni (comma 3), nella quale si devono individuare i principi fondamentali affidati alla legislazione statale, distinti dalle norme generali. Da tale materia ripartita si deve, poi, escludere quanto riservato all'autonomia delle istituzioni scolastiche. Viene espressamente esclusa dalla *istruzione*, per affidarla alla potestà residuale¹² delle Regioni, una terza materia *c)*, poco perspicuamente identificata come «*istruzione e (...) formazione professionale*».

11. La letteratura è già sterminata. Per l'esame degli aspetti salienti del dibattito, si vedano gli scritti richiamati alle note seguenti.

12. In questo caso, singolarmente, si tratta di una potestà residuale non innominata delle Regioni.

All'esito di tale processo il quadro frastagliato del sistema nazionale di istruzione vede oggi: i Comuni fornire le funzioni accessorie (refezione scolastica, trasporti, utenze delle scuole), essere proprietari degli edifici adibiti a scuola d'infanzia, elementare e media, mentre le scuole di istruzione secondaria del II grado fanno capo, in linea di massima, alle Province, salvo che nelle Regioni che abbiano tenuto in mano propria la materia; le Regioni, variamente attuatrici (o no) delle funzioni relative all'istruzione, parzialmente trasferite ad esse dal d.lgs n. 112/1998, occupandosi dell'assistenza scolastica e della formazione professionale; gli uffici scolastici regionali (statali) competenti su sicurezza delle scuole, formazione dei docenti di sostegno per gli alunni disabili, formazione e aggiornamento del personale ATA e dei dirigenti scolastici. Al Ministero restano comunque una somma di attribuzioni che l'Ocse calcola come corrispondenti al 52 per cento del totale delle decisioni in materia di istruzione¹³. L'asimmetria tra competenze legislative e attribuzione delle relative funzioni si somma, poi, al problema per cui gli enti locali e gli istituti scolastici non dispongono delle risorse finanziarie e umane necessarie a esercitare i propri compiti in materia.

Una questione meno dibattuta, ma non meno spinosa, all'interno di quella inerente all'intreccio delle competenze amministrative, oltre che legislative, in materia di istruzione, riguarda i confini entro cui avrebbero potuto svolgersi le alterazioni rispetto a tale articolazione di poteri e competenze, in caso di attuazione del regionalismo differenziato prefigurato dall'art. 116 Cost. L'individuazione di eventuali limiti a tale processo rimase allora un tema sfumato, su cui, come si vedrà, si è tornati a riflettere oggi, dopo che l'elaborazione di tre bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna ha prospettato un'ulteriore articolazione del già complesso sistema nazionale di istruzione.

3. L'istruzione nella prospettiva dell'autonomia differenziata

Nell'ampio quadro, disegnato dal giudice costituzionale nella sentenza n. 200 del 2009¹⁴, restava dunque, in qualche misura, inevitabilmente in ombra un problema allora rilevante solo da un punto di vista teorico, ma che oggi si disvela in tutta la sua criticità circa i possibili limiti all'intervento in materia di istruzione da parte delle Regioni, in caso queste attivino la procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost. per l'attribuzione dell'autonomia differenziata¹⁵.

Con il procedimento che da tale norma viene previsto e regolato solo nelle sue linee generali, le Regioni possono ottenere infatti «forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie» di potestà concorrente e, tra quelle di potestà esclusiva statale (elencate dall'art. 117, comma 2), qui interessa in particolare l'attribuzione di ulteriore autonomia nella materia di cui alla lett. n, relativa alle «norme generali sull'istruzione». La possibile attribuzione di autonomia differenziata alle Regioni ordinarie riguarda, inoltre, le materie di potestà legislativa concorrente «istruzione» e «ricerca scientifica e tecnologica».

Per impostare dunque una pur breve riflessione sull'autonomia differenziata in materia di istruzione, è necessario svolgere preliminarmente una lettura del quadro entro cui essa si verrebbe a collocare, ovvero quello dell'assetto del regionalismo a seguito dell'attuazione dell'autonomia differenziata, quale potrebbe derivare da una lettura il più possibile attenta – secondo l'insegnamento crisafulliano dell'interpretazione costituzionale *magis ut valeat* – del dato testuale costituzionale. La richiesta delle Regioni, sentiti gli enti locali, ai sensi dell'art. 116, comma 3, può riguardare infatti l'ottenimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in alcune materie tassativamente enumerate, rispetto a quelle forme

13. Lo dice il rapporto Ocse intitolato *Education at a glance 2018* (www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en) ed è confermato nel documento *How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?*, allegato al rapporto *Education at a glance 2019* (www.oecd-ilibrary.org/education/how-decentralised-are-education-systems-and-what-does-it-mean-for-schools_e14575d5-en).

14. Nella sentenza, tuttavia, si individuavano i molteplici ambiti oggetto delle norme generali sull'istruzione, distinguendoli dalla residua competenza regionale, che corrisponde fondamentalmente alla programmazione della rete scolastica e agli aspetti relativi alle specifiche realtà territoriali delle Regioni; si individuavano, poi, gli ambiti oggetto dei principi generali della materia concorrente «istruzione». Sul punto vds. F. Cortese, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Quad. cost.*, 2009, successivamente pubblicato in *Le Regioni*, n. 3/2010, p. 511.

15. La Corte, in effetti, si sofferma solo incidentalmente e molto brevemente sulla questione, al punto 126, ricordando che, se da un lato «deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica» sulla scorta di «basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale», da conciliare con le «esigenze autonomistiche», d'altro canto «resta fermo, beninteso, che, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario – con legge dello Stato, approvata 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"».

e condizioni che il primo comma della stessa disposizione attribuisce alle Regioni a statuto speciale. Si deve qui molto sinteticamente ricordare come il ben noto quadro del regionalismo italiano¹⁶, disegnato dai Costituenti e poi integrato dalla riforma del Titolo V, ritagli, nella regola dell'attribuzione di competenze alle Regioni ordinarie, una deroga, nel senso di un accentuarsi di tale autonomia (salvo il sorpasso poi avvenuto per l'imperizia del legislatore del 2001), che riguarda cinque sole Regioni, quelle a statuto speciale. La deroga può ulteriormente estendersi poi, da un punto di vista soggettivo, con l'attivazione di quella che può essere identificata come una sorta di sottospecie minore della specialità, ovvero l'autonomia differenziata, da attuarsi per singole Regioni che la richiedano – e la ottengano –, nel solco delle indicazioni procedurali e di materia derivanti dall'art. 116 comma 3. Da ciò, parrebbe agevole desumere che l'autonomia differenziata, come contemplata nella Costituzione, non può tradursi *sic et simpliciter* in una integrale devoluzione di *ogni* competenza in *ciascuna*, o quasi, delle ventitré materie elencate nell'art. 116, comma 3, né tantomeno sopravanzare per ampiezza e intensità l'autonomia attribuita alle Regioni a statuto speciale. La locuzione «forme e condizioni» e ancor più l'aggettivo «particolari», riferiti all'autonomia, ripetuti nell'art. 116, comma 3, paiono alludere semmai a conferimenti di competenze, volta per volta specificamente riferite alle particolari esigenze del contesto socio-economico del territorio regionale. Tali conferimenti, nel caso delle Regioni speciali, oltre a essere stabiliti costituzionalmente e non solamente «facoltizzati»¹⁷, appaiono invece necessariamente di portata più ampia, derivando da ragioni di carattere storico e politico, dato su cui si fonda la suddetta specialità, fotografata non a caso stabilmente nella Costituzione, negli statuti speciali di rango costituzionale e nei relativi decreti attuativi.

A ritenere diversamente, ci troveremmo dinanzi all'assurdo per cui la norma designerebbe prima l'au-

tonomia delle cinque Regioni a statuto speciale, per poi prefigurare Regioni ordinarie suscettibili di ottenere – tramite una fonte rinforzata, ma pur sempre di rango primario, in deroga ai commi 2 e 3 dell'art. 117 – una specialità ancora più ampia di quella prevista dal primo comma dell'art. 116, e questo in un quadro già reso complesso dall'aver la riforma del Titolo V – come si è ricordato – prodotto un travalicamento, in alcuni ambiti, dei confini delle competenze delle Regioni ordinarie su quelle speciali.

Alla luce di tali considerazioni, pare dunque tanto più esclusa l'ipotesi di una richiesta integrale di ogni tipo di attribuzione di carattere legislativo e amministrativo in relazione a tutte (o quasi)¹⁸ le ventitré materie richiamate dall'art. 116 come potenzialmente interessate dai processi di attivazione della «autonomia asimmetrica», così come pare lecito un diniego statale a fronte di simili richieste.

Stabilita la diversa natura/portata dell'autonomia differenziata, o asimmetrica, rispetto a quella speciale, restano da individuare i limiti cui essa, in base a una lettura del dettato costituzionale, dovrebbe sottostare. Sin da quando la questione era stata posta dal punto di vista meramente teorico, era stato chiarito come la procedura di cui all'art. 116 non avrebbe potuto superare i limiti costituzionali, non potendo le leggi di differenziazione derogare al dettato costituzionale, se non per l'assetto delle competenze interessate, non collocandosi le stesse leggi, se pure rinforzate, su un piano assimilabile a quello delle norme costituzionali. Si ritenne dunque non solo necessario che in ogni caso venisse garantito il limite costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni, ma altresì che – in materia di istruzione – la garanzia dell'unità del sistema tramite la fissazione delle norme generali da parte dello Stato fosse assicurata¹⁹, così come più ampiamente, in tutte le materie coinvolte, la tutela dei diritti fondamentali, in vista della imprescindibile esigenza di non creare o approfondire gli squilibri già esistenti tra zone diverse del Paese²⁰.

16. Tra le tante ricostruzioni, si veda quella, pregevole, di M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1311.

17. Come mette in evidenza F. Salmoni, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in G. Salerno e A. Ferrara (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 312.

18. Le diverse versioni delle tre bozze di intesa che, tra il 2018 e il 2019, sono state oggetto di trattativa tra il Governo e le tre Regioni richiamate hanno riguardato ventitré, venti e sedici materie, sempre riconfermando una lettura tendenzialmente espansiva del tipo di autonomia richiesto rispetto a quella prefigurata nell'art. 116 Cost., almeno nella lettura che se ne dà nel testo. Non è, ad oggi, chiaro se tali documenti continueranno a costituire la base della trattativa sull'autonomia differenziata, destinata a rientrare a breve nell'agenda politica, e se quindi le bozze di intesa attualmente conosciute proseguiranno il loro iter, dopo l'*impasse* cui si era giunti prima della crisi di agosto 2019. Al momento in cui si scrive, la prospettiva che emerge dalle cronache è quella dell'approfondimento della riflessione tramite l'elaborazione di un progetto di legge attuativa dell'art. 116, comma 3, da parte del Dipartimento per gli affari regionali, e della successiva progettata sottoposizione delle bozze di intesa ad una Commissione di studio ministeriale, della quale chi scrive fa parte.

19. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, pp. 139 ss.

20. E. De Marco, *Qualche interrogativo su un "regionalismo a più velocità"*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003, p. 353.

Tuttavia, sempre nella fase della riflessione sul nuovo articolo 116, vi è stato anche chi ha rilevato che gli artt. 33 e 34 andrebbero ora letti alla luce dei sopraggiunti artt. 116, 117, 118 e 119 con una inversione del ruolo usualmente riferito al rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione²¹, allo scopo di avvalorare un'interpretazione del quadro costituzionale nel quale la sussidiarietà orizzontale e la differenziazione prevalgano sull'omogeneità e l'unitarietà del sistema di istruzione, e le Regioni stesse possano intervenire sulle norme generali, limitandosi a «rispettare le condizioni minime già previste nella legislazione statale»²².

In realtà, il giudice costituzionale ha ben chiarito già da tempo che «l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di “disposizioni” statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che usufruiscono del servizio di istruzione» (Corte cost., sentenza n. 309/2010). Si è poi precisato, circoscrivendo i possibili effetti della parziale regionalizzazione operata nel 2001 con riguardo al sistema dell'istruzione, con riferimento ai diritti civili e sociali, che «deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali» (sentenza n. 200/2009).

Da tutto ciò sembra doversi evincere che un'eventuale attuazione del regionalismo differenziato,

su cui si sono attuate laboriose trattative tra il Governo e alcune Regioni, come già ricordato, nell'ultimo scorcio della XVII legislatura e all'inizio della XVIII, richiederebbe necessariamente l'impiego di una certa cautela – tra le altre²³ – nell'attribuzione alle Regioni, qualora insistessero in tal senso, delle competenze nell'ampia e cruciale materia delle «norme generali sull'istruzione».

Se l'ipotesi di una norma costituzionale dichiarata incostituzionale – mai tanto chiaramente ipotizzabile come nel caso della previsione, nell'art. 116, comma 3, della facoltà di consentire alle Regioni che lo richiedano di derogare all'art. 117, comma 2, lett. *n* (potestà esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione) – sembra tuttavia relegata per il momento al mondo dei casi di scuola²⁴, tale disposto impone la massima intransigenza nell'interpretazione dei limiti apponibili a eventuali trasferimenti, in ragione della rilevanza del nesso tra la materia di cui alla lett. *n* e i diritti fondamentali garantiti negli artt. 33 e 34 Cost., così come della natura di principio fondamentale di quel che emerge dal combinato disposto delle due disposizioni, fondative dell'obbligo per lo Stato di garantire scuole statali di ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale, aperte a tutti, che garantiscano ai capaci e meritevoli privi di mezzi di raggiungere i gradi più alti degli studi²⁵.

Il limite della garanzia dei livelli essenziali sarà poi anch'esso rilevante e apponibile, seppure in seconda battuta rispetto a quelli, ora richiamati, derivanti dal disegno della Costituzione scolastica derivante dalla prima parte della Costituzione. Ulteriori limiti che verrebbero in rilievo derivano, poi, dall'art. 117, comma 2, lett. *g* e *l* – come si ricorderà (*infra*). Ma la questione più critica sarà probabilmente procedurale, con riferimento al momento e alla sede in cui azionare tali limiti, a fronte di meccanismi sin qui immaginati, come si chiarirà qui di seguito, che spo-

21. Su cui vds., tra gli altri, M. Luciani, *La «costituzione dei diritti» e la «costituzione dei poteri»*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985, pp. 497 ss.

22. A. Poggi, *Istruzione, formazione e servizi alla persona*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 35. Più cauto, pur se analogamente favorevole a una certa differenziazione in materia, in nome del pluralismo, A. Morelli, *Diritto all'istruzione e autonomie speciali*, in *Id.* e L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 340.

23. Preoccupano, inoltre, le competenze su di un bene chiaramente di dimensione così ampia da poter ottenere una effettiva tutela solo se considerato da un punto di vista unitario, se non sovranazionale, come l'ambiente; preoccupa l'attribuzione della tutela del patrimonio artistico e culturale al livello regionale; preoccupano le grandi infrastrutture viarie e di trasporto dell'energia. Tra gli altri vds., sulle varie materie, F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *Federalismi*, n. 6/2019, pp. 2-34.

24. Ma, sulle ipotesi di scuola, si è imparato da tempo nel diritto costituzionale a... mai dire mai: vds. G.U. Rescigno, *Il “caso Mancuso”, ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/1996, pp. 235 ss. Su tale ipotesi, A. Morelli, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur.* (rassegna online), n. 2/2019, p. 21.

25. Analoghe preoccupazioni, per il rispetto dei limiti derivanti dalla necessaria uniformità delle norme generali sull'istruzione, in M. Benvenuti, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e... formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 1/2015, p. 16.

stano l'azionabilità degli strumenti di garanzia molto a valle rispetto ai processi decisionali prospettati.

4. Le bozze di intesa Stato - Regioni

Le proposte di attivazione delle procedure avanzate nel corso del 2018, ai sensi dell'art. 116, dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, e giunte all'inizio del 2019 alla discussione in Consiglio dei ministri, hanno da questo punto di vista suscitato un certo allarme nel mondo della scuola, richiedendo in particolare le richiamate Regioni, oltre alle altre materie contemplate nell'art. 116, comma 3, anche l'integrale attribuzione della materia dell'istruzione, norme generali comprese²⁶.

Le eventuali conseguenze in termini di regionalizzazione del sistema dell'istruzione e del rapporto di lavoro dei docenti non sarebbero, in verità, totalmente un *quid novum*, poiché va ricordato che già nella legge n. 107 del 2015, sulla cd. "Buona scuola", sono presenti disposizioni miranti alla regionalizzazione: ad esempio, nell'art. 1, comma 66, secondo cui gli organici del personale docente vengono regionalizzati e si prevede che i concorsi siano banditi su base regionale (art. 2, comma 1, lett. a, d.lgs n. 59/2017), oltre alla previsione di un adeguamento dei *curricula* di insegnamento rispetto al «territorio» (art. 1, comma 60).

Quello prospettato ora, nelle bozze di intesa del 2018/2019, è certo un passo ulteriore e ben più drastico nella direzione della regionalizzazione da tempo intrapresa dal legislatore, attuato con strumenti tali da renderne più significative e irreversibili le possibili conseguenze. Le leggi di differenziazione, infatti, come leggi rinforzate, non sarebbero assoggettabili a *referendum* abrogativo, e non paiono suscettibili di giungere facilmente al giudizio della Corte costituzionale. Qualora fosse mantenuta la loro qualità di "scatole vuote"²⁷, destinate cioè a trasferire materie senza specificare, in alcuni casi, i contenuti e gli ambiti riguardati da tali trasferimenti, esse non avrebbero una immediata applicabilità a rapporti giustiziabili. Inoltre i dpcm, che le bozze di intesa prefigurano come veicoli per il trasferimento delle singole funzioni alle

Regioni, in attuazione di quanto verrà stabilito dai comitati paritetici – cui viene affidata nelle bozze di intesa la totalità delle scelte in merito ai contenuti ultimi di tali trasferimenti –, non sono certamente atti impugnabili nel giudizio di legittimità costituzionale.

In relazione al merito della disciplina dell'istruzione e della scuola, la più probabile conseguenza derivante dall'autonomia differenziata così come richiesta da queste tre Regioni, prospettata in una prima versione delle bozze di intesa circolate²⁸, sarebbe stata quindi la regionalizzazione del rapporto di lavoro del personale docente e amministrativo, con la creazione di contratti regionali, formazione regionale degli insegnanti e un trattamento economico differenziato in base alla collocazione regionale. I trasferimenti da Regione a Regione si farebbero più complessi, e tutto questo non potrebbe non incidere sulla qualità del servizio offerto, così come sulla possibilità di giungere a una differenziazione di *status* tra docenti delle Regioni del nord e quelli delle Regioni economicamente più svantaggiate.

Naturalmente, la progettata differenziazione-regionalizzazione dello *status* ha suscitato le vive proteste degli insegnanti e dei loro sindacati, ottenendo parziali smentite e retromarce, della cui affidabilità è lecito dubitare. Ciò anche in ragione della considerazione per cui, oltre al trattamento economico e giuridico, molti altri profili possono incidere sulla funzione docente, in maniera forse anche più negativa, pur se indirettamente.

Un'ulteriore grave criticità che emerge dalla lettura delle bozze di intesa elaborate dalle Regioni Emilia Romagna, Veneto e Lombardia riguarda, infatti, i profili finanziari legati al trasferimento delle competenze, vero asse portante che sembra reggere le richieste di autonomia differenziata. Tali progetti, in una loro prima versione, prevedevano che, superata una prima fase transitoria in cui le Regioni si vedrebbero attribuite risorse pari alla «spesa storica» sostenuta annualmente dallo Stato entro il loro territorio, entro un anno dall'approvazione dei dpcm di trasferimento delle funzioni, adottati sulla base della legge di differenziazione, alle Regioni interessate vengano attribuiti finanziamenti pari ai fabbisogni *standard*, «che dovranno essere determinati per ogni singola

26. Nelle diverse versioni ufficiali e ufficiose circolate della bozza relativa all'intesa con la Regione Emilia Romagna, la materia «istruzione», in un caso, era integralmente compresa tra quelle devolute alla Regione; in un secondo momento, era limitata all'organizzazione della rete scolastica. Non è chiaro, poi, quale delle versioni sarebbe divenuta definitiva.

27. Così le definisce R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegrementemente verso l'eversione*, in *La Costituzione. info*, 26 marzo 2019 (www.robertobin.it/ARTICOLI/Intese%20di%20febbraio.pdf).

28. Una parte generale delle intese risulta già siglata dal presidente del Consiglio Conte il 25 febbraio 2019. I testi sono pubblicati sul sito *web* del Dipartimento affari regionali. Versioni successive, risalenti a luglio ed ottobre 2019 non risultano ancora concordate con le Regioni, paiono più caute nel disciplinare i trasferimenti che tuttavia, pur non riferendosi più apertamente a sistemi regionali di istruzione, suscitano ancora criticità.

materia (...) fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni», con l'attribuzione alle Regioni «di compartecipazione al gettito dei tributi erariali». Ciò che più preoccupa, alla luce del dato per cui il nostro Paese si caratterizza spesso, dal punto di vista della legislazione, per una “temporaneità perpetua”, è che in attesa del calcolo dei fabbisogni *standard* si istituisca un sistema basato, oltre che sul trattenimento del gettito fiscale sul territorio regionale, sul valore medio nazionale *pro capite* della spesa statale nelle varie materie (che considera, però, solo la spesa pubblica regionalizzata e non i conti pubblici territoriali delle pubbliche amministrazioni, oltre a non tener conto delle peculiarità territoriali)²⁹, avendo l'obiettivo di giungere in definitiva all'azzeramento del cd. “residuo fiscale”, ignorando ogni idea di perequazione e di redistribuzione, oltre al rischio di perpetuare la documentata iniqua distribuzione della “spesa storica”³⁰. La disciplina sin qui ipotizzata sembra, insomma, prefigurare un sistema nel quale il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni differenziate del nord produrrà un aggravarsi della già esistente disparità di trattamento rispetto ad altre Regioni con un gettito fiscale e un reddito *pro capite* molto inferiore, come quelle del sud e delle isole.

In attesa di comprendere la direzione che, su questo punto, prenderà il Governo nato a seguito della crisi dell'estate 2019, la questione risulta aperta. Essa si connette, come è noto, al problema dell'inattuazione del federalismo fiscale, e si aggrava via via che cresce il numero di Regioni coinvolte nel processo, che sotto le spoglie di un'attuazione dello stesso e del regionalismo differenziato, pare celare a questo punto una nuova riforma del regionalismo *tout court*, che per la sua natura, oltre che per la sua portata, dovrebbe invero attuarsi con legge costituzionale. Non è da dubitare che la questione, mentre si scrive tuttora in sospenso, non potrà che riproporsi a breve, non appena le forze politiche che erano fautrici di tale progetto torneranno a occupare le istituzioni di governo, o

che quelle che ad esso non si sono mai apertamente opposte svelino finalmente le loro reali intenzioni in merito.

Tornando al sistema nazionale dell'istruzione, si può anticipare per ora soltanto che un possibile argine alla regionalizzazione “spinta” richiesta in materia (per ora solo da tre Regioni, ma ve ne sono tante altre che si avviano sulla strada disegnata dall'art. 116³¹), sembra venire direttamente dall'art. 117, e in particolare dalla lettura dell'elenco delle materie di competenza esclusiva statale, poiché la disciplina del reclutamento dei docenti, come chiarito a suo tempo dal giudice costituzionale, «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» (sent. n. 76/2013), mentre la più volte richiamata sentenza n. 200 del 2009 aveva evidenziato come ulteriore titolo di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia si rinvenga ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l (ordinamento civile) «relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola».

5. Istruzione regionalizzata o strumento di unità nazionale e costruzione della cittadinanza?

Il problema è dunque complesso e oggi tuttora aperto, posto che tre fra le iniziative regionali per l'autonomia differenziata sono giunte a una fase del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, dalla quale per alcuni pare difficile tornare indietro, nonostante il cambio di maggioranza avutosi a un anno e mezzo dall'inizio della legislatura. Ciò sembra doversi rilevare soprattutto in forza dell'avvenuto coinvolgimento del corpo elettorale in due consultazioni popolari dal chiaro esito³², elemento questo che dovrebbe contri-

29. Per una sintetica e chiara esposizione sul punto, vds. S. Staiano, *Autonomia, rotto il silenzio ora chiarezza su dati e costi*, *Il Mattino*, 27 agosto 2019.

30. A. Giannola e G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul “federalismo differenziato”*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 1-2/2018; G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

31. Come testimoniato in commissione parlamentare dal ministro per gli affari regionali E. Stefani, circa le istanze ricevute da una decina di Regioni, e successivamente ribadito in più sedi dal successore, ministro F. Boccia.

32. Ci si riferisce alla consultazione degli elettori nei *referendum* regionali svoltisi in Veneto (il 22 ottobre 2017, in forza della legge regionale del Veneto 19 giugno 2014, n. 15, recante «Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto») e alla deliberazione del 15 novembre 2017, n. 154, con cui il Consiglio regionale ha conferito al presidente della Giunta regionale ampio mandato «per l'avvio e la conduzione del negoziato e la informativa al Consiglio regionale», nell'interesse della Regione Veneto; vi è poi stata la nota del 20 novembre 2017, con cui il presidente della Giunta regionale ha trasmesso la proposta di legge statale al presidente del Consiglio dei ministri e al sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei ministri in materia di affari regionali, formulando istanza per l'avvio del negoziato ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione; sempre il 22 ottobre 2017 (con *referendum* indetto con decreto del presidente della Regione del 24 luglio 2017, n. 745) si è votato per l'autonomia differenziata anche in Lombardia, con il 95 % dei “Sì”, ma una partecipazione solo del 38,34 %, contro il 57,2 % del Veneto (e il 98,2 % dei “Sì”).

buire, tra le altre valutazioni, a dare la misura di quale operazione delicata sia il maneggiare gli strumenti di democrazia partecipativa, per gli effetti potenzialmente dirompenti che sono suscettibili di produrre nel loro innesto in un sistema di democrazia rappresentativa già in crisi di legittimazione. Va chiarito, tuttavia, come la decisione ultima circa le iniziative ex art. 116 sia una scelta attribuita dalla Costituzione a una decisione sommamente discrezionale del Governo e, successivamente, alla decisione sovrana delle Camere in sede di deliberazione a maggioranza assoluta sulle cosiddette leggi di differenziazione, che dovrebbero recepire le eventuali intese raggiunte tra Governo e singole Regioni.

La prospettiva di una eventuale frammentazione del sistema dell'istruzione non pare, per ora, essere del tutto venuta meno, risultando tuttora all'orizzonte la trattativa tra lo Stato e le Regioni interessate a tale processo. Come si diceva in apertura, è viva la preoccupazione circa la possibile regionalizzazione del trattamento giuridico ed economico degli insegnanti. Nonostante le rassicurazioni da parte di esponenti di governo circa il dato per cui il reclutamento e il contratto degli insegnanti resteranno gestiti a livello statale, quindi ministeriale³³, non pare si possano sottovalutare le criticità che si prospettano: regionalizzare le norme generali sull'istruzione significa, potenzialmente, mutare il volto della scuola italiana, con inevitabili ripercussioni sui diritti in essa agiti – ciò riguarda gli insegnanti, ma anche e forse soprattutto gli alunni e, quindi, il futuro della collettività. Oggi, nella categoria delle norme generali sull'istruzione “regionalizzabili” ex art. 116, comma 3, Cost., rientra infatti una vasta pluralità di materie fondamentali, come ha nel tempo segnalato la Corte costituzionale³⁴. Si pensi solo alla disciplina dell'obbligo scolastico, alle norme sulla parità tra istituzioni scolastiche (coinvolgente la determinazione dei requisiti per ottenere la “parità” e quindi, in definitiva, il rapporto fra scuola pubblica e privata), a quelle relative alle classi di concorso per gli insegnanti; ai curricoli didattici vigenti nei diversi

ordini di scuole; ai criteri di formazione delle classi; alla organizzazione didattica delle scuole primarie; ai criteri e parametri per la determinazione degli organici³⁵; alla costituzione di reti territoriali tra le scuole per la definizione di un organico di rete, l'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica³⁶.

Se regionalizzare del tutto la programmazione della rete scolastica, materia oggi di competenza concorrente, così come il dimensionamento degli istituti, sembra meno rilevante in termini di impatto sull'unità nazionale, sotto altri aspetti le bozze di intesa sin qui pubblicate mettono, secondo larga parte della dottrina, a rischio la tenuta dell'unità nazionale, prima ancora che del modello di regionalismo³⁷.

L'aggravio del divario nord-sud, e la definitiva perdita del residuo senso di appartenenza a una comunità politica unitaria da parte dei cittadini sembrano essere già dietro l'angolo. Quanto all'impatto dell'autonomia differenziata sul sistema dei rapporti tra centro e periferia, così come prefigurata dalle bozze cui si è fatto riferimento, il rischio è che con essa, da un regionalismo senza modello³⁸, si passi a un regionalismo impazzito, dove le Regioni speciali, che lamentano l'arretramento subito a seguito della riforma del Titolo V, si affiancherebbero a Regioni ordinarie di “tipo a” e Regioni ordinarie differenziate di “tipo b”, a loro volta differenziate tra loro, mentre l'assenza di una istituzione rappresentativa di raccordo al centro di questo dedalo di competenze differenziate, che già tante volte è stata lamentata dal 2001 in poi, diverrebbe a questo punto un elemento di ulteriore criticità dell'assetto istituzionale³⁹. La legislazione ordinaria dovrebbe, di volta in volta, indicare quali sue parti si applicano a quali Regioni, un problema di non secondario momento in un ordinamento dal tessuto normativo già complicato come quello italiano,

33. Prima dal presidente del Consiglio (*Regionalizzazione, Conte: docenti devono essere nazionali. No strappo su scuola, presto sintesi*, in *Orizzontescuola.it*, 11 luglio 2019), poi dal ministro dell'istruzione (*Fioramonti: “L'autonomia differenziata nella scuola non si fa”, Il manifesto*, 27 settembre 2019). Peraltro, come già ricordato nel testo, la legislazione ordinaria si è già mossa nella direzione della regionalizzazione dello status degli insegnanti, in sede di attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 107/2015.

34. Sul punto vds. l'ampia ricostruzione di M. Benvenuti, *Un “problema nazionale”, op. cit.*, in particolare p. 31.

35. Corte cost., sentenza n. 200/2009.

36. Corte cost., sentenza n. 62/2013.

37. Si rinvia, tra gli altri, all'efficace scritto di R. Bin, *L'insostenibile leggerezza*, *op. cit.*; vds. anche C. Iannello, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2018, p. 427.

38. M. Luciani, *Un regionalismo*, *op. cit.*, p. 1311.

39. A. Morelli, *Le relazioni istituzionali*, XXXIII Convegno annuale AIC «La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale» (Firenze, 16-17 novembre 2018), in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 114-159.

dove la certezza del diritto pare ormai una chimera. Le leggi regionali a loro volta interverrebbero, in base alle bozze sin qui divulgate, a sostituirsi via via alla legislazione statale previgente nelle materie trasferite. Ma quale il confine di tali trasferimenti se le intese elencano prima tra le materie trasferite “norme generali sull’istruzione” e “istruzione”, e poi sommano al primo elenco un secondo elenco di “competenze” che sembrano indicare, in modo genericamente esemplificativo, più che tassativo, i trasferimenti di competenza progettati?

Come si vede, uno dei tasselli più rilevanti, nel quadro che vede il rischio di disgregazione dell’unità nazionale farsi più credibile, è quello che riguarda l’istruzione. Non sembra allarmistico segnalare che tale processo sarebbe favorito proprio dalla regionalizzazione della materia dell’istruzione, dato il ruolo centrale che una piena e uguale garanzia del diritto-dovere all’istruzione, unitamente a un’omogeneità e a un ripensamento dei programmi scolastici (orientati, nell’ultimo decennio, progressivamente sempre più alla formazione per il mercato del lavoro⁴⁰ anziché allo sviluppo della persona umana e a una cittadinanza consapevole), possono esercitare. Tali riflessioni si collocano, infatti, in un contesto nel quale l’impoverimento di larghi strati della popolazione, la radicalizzazione delle spinte populiste e dell’antipolitica, l’accresciuta distanza tra nord e sud si innestano, in un esplosivo abbraccio, con l’analfabetismo funzionale – fotografato dai dati Ocse⁴¹ – di un’ampia percentuale della popolazione. Tali elementi dovrebbero spingere a considerare con maggior attenzione che è proprio dai banchi di scuola che si costruisce la cittadinanza e il senso di appartenenza (o di estraneità) a

una determinata comunità politica. L’istruzione statale, insomma, si evidenzia come un tutt’uno con l’unità culturale, che il giudice costituzionale, come già ricordato, ha sottolineato più volte essere il collante dell’unità nazionale.

La crisi della scuola pubblica italiana, che la legge n. 107/2015 (cd. “Buona scuola”) non è riuscita che temporaneamente a tamponare⁴², richiederebbe insomma un’urgente presa in carico da parte delle istituzioni, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, in connessione con una riconsiderazione dell’assetto complessivo dei rapporti centro - autonomie.

La complessità già derivante dalla riforma del Titolo V, così come ridisegnata dalla giurisprudenza costituzionale e dalle riforme legislative seguite nell’ultimo decennio, sembra a sua volta altrimenti destinata ad aggravarsi ulteriormente, in caso le iniziative in materia di autonomia differenziata proseguano nella direzione oggi auspicata dai loro fautori⁴³. Anziché superare la mancata attuazione del federalismo fiscale e di altri aspetti della riforma del 2001, come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni o la specialità “dimezzata” delle Regioni a statuto speciale, si andrebbe oggi verso la creazione di ulteriori irragionevoli sperequazioni e complessità nella gestione delle funzioni amministrative.

Infine, l’iniziativa ex art. 116 di Regioni molto ricche e popolate non potrà che rischiare di sottrarre risorse importanti al bilancio dell’istruzione pubblica, oltre che più in generale di contribuire a compromettere la garanzia dei diritti sociali, già messa a dura prova da un decennio di crisi⁴⁴. Situazione a fronte della quale si continua, invece, a dotare la scuola privata di un finanziamento pubblico diretto ingente⁴⁵.

40. Su questi temi, sia consentito rinviare al mio *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, “collana Citoyens”, CRS-Ediesse, Roma, 2019.

41. L’Italia è, insieme alla Spagna, in fondo alla classifica di trentacinque Paesi sviluppati per quanto riguarda le capacità di lettura critica e comprensione di un testo, secondo i dati contenuti nel rapporto PIAAC («Programme for the International Assessment of Adult Competencies») - Ocse: G. Di Francesco (a cura di), *Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, Isfol, Roma, 2014.

42. Sul tema vds. R. Calvano, “Cattivi consigli” sulla “Buona scuola”? La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di giustizia sul caso Mascolo, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, 11 novembre 2016 (www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2016_Calvano.pdf), nonché *Id.*, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato* (Collana Citoyens del CRS - Ediesse), Roma, 2019, pp. 81 ss.

43. Riflette sulla specialità diffusa A. Ruggeri, *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, n. 6/2000, pp. 845 ss.; *Id.*, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi*, n. 8/2014, pp. 12 ss.; *Id.*, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, o verosia ciò che non c’è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c’è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/III_Seminario_AIC_I%20costituzionalisti%20e%20le%20riforme_Intervento_Ruggeri.pdf.

44. Da questo punto di vista, la riflessione costituzionalistica ha già espresso significative preoccupazioni circa le serie criticità che potrebbero derivare dall’attuazione del progettato intervento, suggerendo un approfondimento della discussione – tra gli altri vds., oltre ai contributi già citati, M. Villone, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; C. Iannello, *Asimmetria regionale*, op. cit.; da ultimo, A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl. eur.* (rassegna online), n. 1/2019 (www.edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/regionalismo-differenziato_numero-speciale_revisionato.pdf).

45. Sia consentito rinviare, sul punto, nuovamente a R. Calvano, *Scuola e Costituzione*, op. cit., p. 128.

Alle Regioni che assistono a questo processo riformatore, che indirettamente le riguarda e di cui non potranno che subire i contraccolpi, in primo luogo con una netta riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato, spetterà dare una risposta istituzionale, così come alla dottrina costituzionalistica analizzare, discutere e approfondire i processi in atto. Se si proseguirà invece nella direzione di una

difensiva quanto inopportuna attivazione di altrettanti procedimenti *ex art. 116*, comma 3, che molte Regioni hanno già pensato di avviare, e di una supina esegesi delle norme via via approvate, è agevole prevedere che non potranno che aggravarsi le crepe nell'edificio del regionalismo italiano e, per quanto concerne il discorso che si è svolto, del sistema nazionale dell'istruzione.