

## IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE ALLA LUCE DELLA PREVISTA ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO ERIK FURNO

L'art.116, comma 3, Cost., come novellato dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, prevede la possibilità – e non già la necessità -- che a singole Regioni a statuto ordinario, su loro richiesta, sentiti gli enti locali e previa intesa di ciascuna di esse con lo Stato, possano essere attribuite «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in determinate materie. In particolare, l'art.116, comma 3, Cost. rinvia espressamente alle materie di cui al terzo comma dell'art.117 Cost. e ad alcune specifiche materie indicate dal secondo comma, che la Costituzione assegna alla competenza esclusiva dello Stato, quali le materie indicate nella lettera l), limitatamente «all'organizzazione della giustizia di pace, e nelle lettere n) e s) del medesimo secondo comma.

La lettera n) riguarda le «*norme generali sull'istruzione*», per cui spetta al legislatore statale definire la struttura essenziale del sistema nazionale di istruzione e formazione mediante disposizioni che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, mentre la materia «*istruzione*» è affidata dal terzo comma dell'art.117 Cost. alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, per cui lo Stato individua i «*principi fondamentali*» distinti dalle norme generali ed alla Regione competono la programmazione della rete scolastica e gli aspetti relativi alle specifiche realtà territoriali.

Quindi, da un lato, l'art.117, comma 2, affida alla potestà esclusiva dello Stato il potere di dettare le «*norme generali sull'istruzione*», dall'altra, l'art.117, comma 3, nell'ascrivere l'istruzione, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche», alla potestà concorrente delle Regioni, richiede allo Stato di dettare i principi fondamentali della materia, «con esclusione della istruzione e della formazione professionale»<sup>1</sup>.

Il compito della Repubblica di dettare le «*norme generali sull'istruzione*» e di «istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi», ex art.33, comma 2, Cost., si riflette inevitabilmente anche sul riparto delle competenze tra Stato ed autonomie territoriali, complicando il quadro normativo.

A ciò si aggiunga che la lettera m) del secondo comma dell'art.117 Cost. riserva allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale».

Con il rilievo che il quadro normativo è ulteriormente complicato dall'introduzione dei principi della c.d. autonomia scolastica, prevista dall'art.21 della legge di delega del 15 marzo 1997, n.59, e realizzata dal d.P.R. n.275/1999<sup>2</sup>, per cui ai diversi livelli statali e regionali si aggiungono le competenze dei singoli istituti, chiamati ad adeguare l'istruzione alle esigenze locali, professionali e tradizionali dei singoli territori.

Le difficoltà ricostruttive in materia di istruzione derivano dalla mancata attuazione del c.d. federalismo fiscale<sup>3</sup> e dell'autonomia finanziaria ex art.119 Cost., dalla necessità di assicurare un livello uniforme di istruzione mediante la definizione dei LEP sulla base dei costi standard, e dalla giurisprudenza costituzionale, che ha tentato di porre ordine in una materia, qual è l'istruzione, certamente frastagliata e divisa.

---

<sup>1</sup> A. IANNUZZI, *Commento all'art.33*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, II ed., Bologna, 2021, 223.

<sup>2</sup> L'autonomia scolastica, introdotta dalla legge n.59/1997 (c.d. riforma Bassanini), è stata applicata dalla legge 18 dicembre 1997, n.440, recante la «Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi», e realizzata dal d.P.R. n.275/1999, che la disciplina come «garanzia di pluralismo culturale che si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti».

<sup>3</sup> Legge 5 maggio 2009, n.42.

In generale, la giurisprudenza costituzionale, anche mediante il richiamo alla grave crisi economica<sup>4</sup>, ha sempre giustificato in materia di istruzione soluzioni *statocentriche*, ritenendo tale materia tradizionalmente e «monoliticamente» statale<sup>5</sup>, a discapito delle competenze regionali e di una scuola regionalizzata.

Ad esempio, la Corte costituzionale, con la sentenza 2 luglio 2009, n.200, ha affermato, per condivisibili esigenze unitarie, che l'istruzione non può che essere «statale», assegnando alle prescrizioni contenute negli artt. 33 e 34 Cost. una «valenza necessariamente generale e unitaria» e riconoscendo alle «*norme generali sull'istruzione*» la funzione di «assicurare, mediante -si ribadisce- la previsione di una offerta normativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art.33, primo comma, Cost.»<sup>6</sup>.

Diverso è il discorso per i «*principi fondamentali*», che la legge dello Stato è abilitata a dettare in materia di istruzione, ex art.117, terzo comma, Cost.: essi, da un lato, «non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi»<sup>7</sup>.

Quindi, se la materia dell'istruzione scolastica può essere oggetto dell'autonomia differenziata, si potrebbero ipotizzare in tesi forme ed istituti di differenziazione territoriale *in subiecta materia*.

Ad evitare che tale differenziazione si traduca in una violazione dei principi di uguaglianza e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, richiamata dall'art.120, secondo comma, Cost., soccorrono i c.d. LEP, con cui vengono fissati i livelli essenziali delle prestazioni, da erogare in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, che dovrebbero assicurare il pari godimento dei «diritti civili e sociali» imposto dalla Costituzione.

Nel contesto dell'impianto costituzionale, come novellato dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, i livelli essenziali delle prestazioni costituiscono uno strumento di unificazione delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, impedendo sperequazioni e ingiustificabili difformità di trattamento.

Già nella sentenza n.200/2009 la Corte costituzionale riconosce che i LEP hanno la funzione di garantire agli utenti del servizio scolastico «un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale»<sup>8</sup>. Quindi, in materia di LEP concernenti i diritti civili e sociali relativi all'istruzione, spetta allo Stato fissare standard uniformi, libere, però, le Regioni di migliorare i livelli delle prestazioni e il contenuto dell'offerta formativa nell'ambito della propria competenza concorrente in materia.

Secondo A. PAJNO, i LEP in materia di istruzione dovrebbero costituire un sistema volto ad assicurare il diritto all'istruzione e a garantire una certa qualità dell'offerta formativa su tutto il territorio nazionale, così da fare in modo che esista un'omogeneità nella fruizione del diritto all'istruzione.

A tal fine l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni ad opera dello Stato dovrebbe essere concordata con le Regioni e con gli altri enti territoriali, che ne dovranno garantire la concreta attuazione.

---

<sup>4</sup> A partire da Corte cost., 15 gennaio 2010, n.10, la Corte salva gli interventi statali in materia di diritti a causa della grave crisi economica, della mancata attuazione dell'art.119 Cost. e dalla necessità di garantire il godimento dei diritti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. V. anche le sentenze n.16/2010, n.121/2010, n.62/2013 e n.273/2013.

<sup>5</sup> F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO con E. D'ORLANDO, *Diritto degli enti locali*, XVI ed., Milano, 2022, 282 ss.

<sup>6</sup> Corte cost., 2 luglio 2009, n.200, rispettivamente punti 21 e 24 del Cons. dir.

<sup>7</sup> *Ibidem*, punto 25 del Cons. dir. V. anche Corte cost. n.279/2005.

<sup>8</sup> Corte cost., 2 luglio 2009, n.200, punto 27 del Cons. dir.

Non a caso, la Corte costituzionale, con la sentenza n.88 del 2003, ha sancito la necessità che alla individuazione dei LEP si pervenga all'esito di procedure concertative. In altri termini, la stessa individuazione dei LEP ad opera dello Stato va «procedimentalizzata» in modo tale che essa venga «concordata» con le Regioni e con gli altri enti locali, che ne devono garantire l'attuazione.

Su tali posizioni si è attestata la legge n.197 del 2022 (legge di bilancio 2023)<sup>9</sup>, che ha procedimentalizzato il percorso, precisando che l'individuazione dei LEP deve precedere l'attuazione dell'art.116, comma 3, Cost.

L'art.1, comma 791, della legge di bilancio prevede che: «*Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n.59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n.101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali quali condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni. **L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materia o ambiti di materia riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)***».

Il limite della garanzia dei livelli essenziali dovrebbe servire ad impedire un'eventuale frammentazione del sistema dell'istruzione, ma non è sufficiente ad eliminare le criticità di un'istruzione regionalizzata e differenziata sulla base delle diverse identità territoriali.

*In primis*, «regionalizzare le norme regionali sull'istruzione significa, potenzialmente, mutare il volto della scuola italiana, con inevitabili ripercussioni sui diritti in essa agiti -ciò riguarda gli insegnanti (n.d.r.: regionalizzazione del rapporto di lavoro del personale docente ed amministrativo, previa creazione di contratti regionali, formazione regionale degli insegnanti e, soprattutto, trattamento economico differenziato in base alla collocazione regionale), ma anche e forse soprattutto gli alunni e, quindi, il futuro della collettività»<sup>10</sup>.

Inoltre, nella categoria delle norme generali sull'istruzione regionalizzabili rientrano una vasta quantità di materie fondamentali, come individuate da Corte cost. n.200/2009 e 62/2013 e segnalato da autorevole dottrina<sup>11</sup>, così da mettere a rischio la tenuta dell'unità nazionale<sup>12</sup>.

Se con il regionalismo differenziato si paventa la disgregazione dell'ordinamento unitario, di certo tale pericolo diventa reale e concreto nel settore dell'istruzione. Tra l'altro, l'ipotesi di scuole regionalizzate e/o

---

<sup>9</sup> Legge 29 dicembre 2022, n.197, recante il «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

<sup>10</sup> R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art.116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questione giustizia*, n.4/2019.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegrementemente verso l'eversione*, in *La Costituzione.info*, 26 marzo 2019.

diversificate sulla base delle diverse esigenze territoriali urta frontalmente con il disposto dell'art.33, comma 2, Cost., che prevede l'istituzione «di scuole *statali* per tutti gli ordini e gradi», e limita il diritto delle istituzioni di alta cultura, università e accademie di darsi ordinamenti autonomi ex art.33, comma 6, Cost.

Trattasi di «controlimiti» o di «limiti di sistema», che fanno dell'istruzione una materia non strutturalmente devolvibile<sup>13</sup>, dovendosi, da un lato, garantire un'offerta formativa uniforme sull'intero territorio nazionale, con il conseguente corollario della parità di trattamento tra i fruitori del servizio dell'istruzione, e, dall'altro, il rispetto di altre autonomie costituzionalmente garantite, quali, ad esempio, le Università.

Conferme in tal senso si ricavano dalle preclusioni apposte dalla giurisprudenza costituzionale, che è solita negare spazio alle Regioni come nella *vexata quaestio* del trasferimento del personale docente dallo Stato alle Regioni: ad esempio, i giudici costituzionali, con la sentenza 24 aprile 2013, n.76<sup>14</sup>, evidenziano l'illegittimità della pretesa del legislatore regionale di legiferare in tema di pubblico impiego, posto che «nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni».

In tema di accesso agli asili nido, la Corte, con la sentenza 25 maggio 2018, n.107<sup>15</sup>, dichiara l'illegittimità della legge regionale scrutinata per violazione degli artt.3, 31, 117 comma 1, e 120 Cost., in quanto «il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è contrario sia alla funzione sociale degli asili nido sia alla vocazione universalistica» di un servizio sociale qual è indubitabilmente l'istruzione.

Non a caso, insuperata dottrina poneva in risalto l'istruzione quale «attività che incontra il limite di talune "norme generali" non in ragione del soggetto pubblico o privato che la svolge, ma dei risultati che raggiunge e che si riportano sempre, anche in modo parziale, all'organizzazione politica economica sociale del Paese»<sup>16</sup>

Sia consentito allora richiamare l'ammonimento di uno dei principali fautori del regionalismo, Gaspare Ambrosini, nell'Assemblea Costituente, in occasione della discussione poi culminata nel c.d. ordine del giorno Piccioni, approvato il primo agosto 1946 dalla Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, per cui «nel caso di regioni povere o impoverite deve potersi ammettere che lo Stato non le abbandoni, perché altrimenti l'istituto dell'autonomia politica finirebbe per danneggiare la regione»<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi*, n.6/2019, ripreso da D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art.116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, 136.

<sup>14</sup> Corte cost., 24 aprile 2013, n.76, che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia, che prevedeva l'organizzazione di concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente, ammettendo a partecipare soltanto il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento.

<sup>15</sup> Corte cost., 25 maggio 2018, n.107, che dichiara l'illegittimità di una legge della Regione Veneto, che prevedeva il requisito della residenza o dello svolgimento di un'attività lavorativa da almeno 15 anni nel Veneto quale fattore preferenziale, anche se non esclusivo, di accesso agli asili nido.

<sup>16</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 721 ss.

<sup>17</sup> Atti Ass. Cost., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 27 giugno 1946.