

**LA FUNZIONE DELLA SPESA PER L'ISTRUZIONE.
RIFLESSIONE SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

GIUSEPPE EDUARDO POLIZZI

(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Pavia)

Data di pubblicazione: 4 febbraio 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

GIUSEPPE EDUARDO POLIZZI*

**La funzione della spesa per l'istruzione.
Riflessione sul regionalismo differenziato**

Abstract (It.): *il contributo prende spunto dal recente dibattito sul regionalismo differenziato per approfondire alcuni profili legati alla materia istruzione. Particolare attenzione è posta sul collegamento fra scuola e democrazia e sul tema dei divari territoriali. La prospettiva diacronica mette in luce un significativo collegamento fra la modulazione degli oneri finanziari e la coesione nazionale, mentre quella pedagogico-costituzionale, fra l'inclusione scolastica e la tutela della dignità della persona. Il punto affrontato è quello dei limiti che rispetto tali prospettive il progetto di differenziare l'istruzione incontra.*

Abstract (En.): *this contribution takes inspiration from the recent debate on differentiated regionalism to investigate several profiles regarding the subject of education. Special attention is given to the connection between school and democracy and on the subject of regional divide. The diachronic perspective highlights a significant correlation between financial burden modulation and national cohesion, while the pedagogical and constitutional perspective highlights a correlation between school inclusion and the protection of the dignity of the person. The focus of the contribution is on the limits faced by the project to differentiate education, in regards to the above-mentioned perspectives.*

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Pavia.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Scuola e democrazia. – 3. Le tappe del regionalismo differenziato: il disegno di legge Boccia. – 4. L’istruzione: profili di criticità. – 4.1. ... i divari territoriali. – 5. Alcuni limiti. – 6. Brevi spunti di riflessione sull’endiadi (non necessaria) unità/uniformità.

1. Premessa

Uno dei profili del dibattito sul regionalismo differenziato si sviluppa nel tema dell’unità nazionale¹, messa “in crisi” dalle proposte di maggior autonomia in materia istruzione².

Si tratta di preoccupazioni comprensibili, considerato il quadro di lacune normative in cui il procedimento ha preso avvio: è noto che l’ordinamento interno non offre sufficienti garanzie per l’erogazione delle prestazioni legate al godimento del diritto³; manca inoltre un catalogo compiuto dei livelli

¹ Come osserva C. CEFFA, *L’inclusione scolastica nelle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all’istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano 2019, 245-259 e ID., *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *Diritti fondamentali*, 2/2019, 2-5, www.dirittifondamentali.it; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11/2018, 2, www.astrid-online.it/rassegna/index.html.

² Cfr. M. MEZZANOTTE, *L’art. 116, comma 3, Cost. fra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in *Federalismi.it*, 23/2019, 7, www.federalismi.it, il quale osserva che la materia istruzione potrebbe essere espunta dalle intese definitive.

³ Tradizionalmente ricondotto fra i diritti sociali. Fra i numerosi: M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli 2014, 147 ss.; A. D’ANDREA, *Diritto all’istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di*

essenziali delle prestazioni⁴ e dei fabbisogni standard, nonostante siano trascorsi dieci anni dall'approvazione del federalismo fiscale⁵.

Parte del discorso politico ha poi alimentato le diffidenze degli interpreti, i quali in relazione al progetto di autonomia differenziata hanno parlato di pericolo di «secessione» delle regioni ricche (del nord) a danno di quelle povere (del sud), di «*remake*» di un vecchio film «dal sapore amaro di un veleno che non ha mai smesso di scorrere»⁶, di «effetti dirompenti» sulla qualifica di «organo costituzionale»⁷ attribuita alla scuola (pubblica) da Piero Calamandrei.

Le critiche, in sintesi, sono riconducibili alla funzione assunta dall'istruzione nella costruzione dell'unità d'Italia, nel suo mantenimento, sino a esserne presidio e persino: «uno dei pilastri sui quali è stato costruito

Alessandro Pace, Napoli 2012, 1296; A. SANDULLI, (voce) *Istruzione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano 2006, 3308; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano 2001; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova 1976, 1133; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma 1966, 1012; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII (1964), 805.

⁴ Una risposta, seppur parziale, è offerta dalla l. 28 marzo 2003 n. 53 (*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione e formazione professionale*).

⁵ Cfr. l. 5 maggio 2009 n. 42 (*Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*). Per un approfondimento si rinvia al dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati, *Federalismo fiscale*, pubblicato sul sito www.camera.it.

⁶ Così M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?* Edizione provvisoria, Napoli 2019, in particolare 7 e 8, 26 e 27; cfr. inoltre M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato: problemi e prospettive*, in *Bene comune*, 30 giugno 2019.

⁷ V. l'editoriale di R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in questa *Rivista*, 3/2019.

in Italia più che altrove, lo Stato unitario, al fine di consentire la costruzione di una coscienza nazionale comune»⁸.

2. Scuola e democrazia

Quando Piero Calamandrei, nel 1950, ebbe da osservare che la scuola trasforma «le vitali e sane lotte della politica [...] in leggi»⁹, espresse quello che l'istruzione doveva apparire per l'epoca, una sorta di portato storico (e culturale) del percorso di costruzione della democrazia in Italia.

Per quanto lo Statuto albertino non contemplò la materia fra le sue norme, a differenza di altre carte liberali (rivoluzionarie e repubblicane e non concesse e monarchiche)¹⁰, sotto la sua vigenza l'istruzione fu cruciale per definire la posizione dell'individuo rispetto ai pubblici poteri. Da un canto la

⁸ E. GIANFRANCESCO - G. PERNICIARO, *Le Regioni e la materia dell'istruzione tra uniformità e differenziazione. Una breve analisi di ciò che (non) poteva essere e non è stato*, in *Astrid Rassegna*, 22/2011, 2, www.astrid-online.it/rassegna/index.html, pubblicato in versione ridotta col titolo *Istruzione*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna 2012, 95 ss. E ancor prima v. A. SANDULLI, *Istruzione*, cit., 3306.

⁹ P. CALAMANDREI, *Discorso pronunciato da Piero Calamandrei al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale*, Roma 11 febbraio 1950, pubblicato in *Scuola democratica, periodico di battaglia per una nuova scuola*, Roma, IV, supplemento al n. 2, 20 marzo 1950, 1-5.

¹⁰ Si veda ad esempio l'art. 14 della Costituzione argentina del 1853, per un approfondimento G.E. POLIZZI, *Studio preliminare sul diritto di istruzione in Argentina*, in *Dir. pubbl. comp. eur. on line*, 4/2018, www.dpceonline.it, 847-862.

legislazione elettorale e d'altro canto l'ordinamento scolastico offrono osservatori in tal senso¹¹.

Riguardo al primo, nel quadro delle regole elettorali, risulta che l'istruzione incide profondamente nel lungo processo di emancipazione del regnicolo dalla condizione di "suddito"¹². L'evoluzione della legislazione

¹¹ Per una disamina dell'ordinamento scolastico liberale v. per tutti: G.F. FERRARI, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova 1979 e, anche, G. GENOVESI, *Storia della Scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Bari-Roma 2007. Fra le principali riforme di epoca liberale e fascista v. l'atto del Governo del 25 aprile 1859 n. 3725, confluito nella l. 13 novembre 1859, sul riordinamento dell'Istruzione pubblica ("Casati"); l. 15 luglio 1877 n. 3961, approvata dal Senato del Regno nella seduta del 1 giugno 1877 e ripresentato alla Camera il 4 giugno ("Coppino"); l. 15 luglio 1900 n. 260, sull'edilizia scolastica; l. 8 luglio 1904 n. 407, sul prolungamento dell'obbligo scolastico sino ai 12 anni di età ("Orlando"); l. 4 giugno 1911 n. 487, riguardante provvedimenti per la istruzione elementare e popolare ("Daneo-Credaro"); r.d. 31 dicembre 1922 n. 1679, che stabilisce le nuove tabelle organiche dell'Amministrazione centrale e regionale del Ministero della pubblica istruzione e del personale ispettivo e didattico delle scuole elementari; r.d. 6 maggio 1923 n. 1054, relativo all'ordinamento della istruzione media e dei convitti nazionali; r.d. 16 luglio 1923 n. 1753, sull'Ordinamento e attribuzioni del Ministero della pubblica istruzione e dei suoi Corpi consultivi; r.d. 30 settembre 1923 n. 2102 sull'Ordinamento della istruzione superiore; r. d. 1 ottobre 1923 n. 2185, sull'Ordinamento dei gradi scolastici e dei programmi didattici dell'istruzione elementare; r. d. 31 dicembre 1923 n. 3123, sull'Ordinamento dell'istruzione artistica (riforme "Gentile").

¹² Tali profili sono trattati da P.L. BALLINI, *I notabili e il suffragio. La legge elettorale del 1848 e le prime elezioni del Regno d'Italia*, articolo pubblicato nell'antologia di testi a cura di G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Milano 1995, 37-38. Riguardo la normativa elettorale si indica, per il periodo sabauda, l'art. 1, co. 1-5, r.d. 17 marzo 1848 n. 680 (*S.M. approva il Regolamento per le elezioni dei Deputati*); per il Regno d'Italia, l'art. 1, co. 3, l. n. 3778 del 1859; l'art. 2, co. 1, r.d. 21 settembre 1882 n. 999 (*Regio decreto che*

elettorale di epoca liberale fa emergere che il diritto di essere eletto fu legato sempre più all'alfabetizzazione e al titolo di studio e sempre meno al censo; i requisiti dell'alfabetizzazione e del possesso del titolo di studio furono persino condizione di favore per l'età del voto, che da trenta era ridotta a ventuno anni¹³, privilegio di una serie di altre categorie accomunate dal possesso di un titolo accademico¹⁴. E, altresì, fu posta sullo stesso livello del dovere di difesa della patria: a fianco degli istruiti godevano del *favor legis* per l'età del voto coloro che avessero assolto l'obbligo militare, nel regio esercito, nel corpo regi equipaggi o in altri corpi¹⁵.

Rispetto invece alle regole dell'ordinamento scolastico, in particolare quelle dedicate al riparto degli oneri finanziari fra Stato, comune e provincia, la strutturazione dell'impegno finanziario per i diversi gradi e tipologie di istruzione riflette chiaramente il favore della classe rappresentata: la scuola delle *élites*, liceo classico e istruzione superiore, godeva del bilancio centrale, mentre il costo della scuola del popolo fu collocato in capo al bilancio locale.

Ciò valse sino a quando, con la riforma "Daneo-Credaro" del 1911¹⁶, la scuola elementare inferiore fu statizzata e coerentemente sul piano elettorale,

approva il testo unico della legge elettorale politica); l'art. 3 l. 30 giugno 1912 n. 666, contenente il nuovo testo unico della legge elettorale politica.

¹³ V. ancora art. 3, l. n. 666 del 1912.

¹⁴ Art. 4, co. 1-4, l. n. 666 del 1912.

¹⁵ Art. 2, co. 2, l. n. 666 del 1912.

¹⁶ Guardando il tema dal punto di vista dagli studi di Guido Melis dedicati alle *élites* si può osservare che l'assetto tracciato dall'ordinamento scolastico sino alla statizzazione del 1911 fu coerente con l'idea, di matrice liberale, che l'unificazione dovesse avvenire sostenendo la scuola delle *élites* e non quella del popolo. Così la classe rappresentata alimentava un assetto sociale "statico", che avrebbe garantito la posizione di vantaggio sul resto della popolazione, v. G.E. POLIZZI, *La spesa per l'istruzione. Profili costituzionali*, Milano 2019, 50-51.

con la legge del 1912, il voto fu esteso a tutti i cittadini maschi, indipendentemente dal censo.

Che la funzione della scuola fosse la promozione sociale di *ogni* suddito (maschio) ebbe dunque riflesso nella valorizzazione del titolo di studio e dell'alfabetizzazione fra i requisiti dell'elettorato passivo e, parallelamente, dalle riforme scolastiche di epoca giolittiana fu accolto il principio che la scuola del *dèmos* dovesse godere al pari di quella delle *élités* della garanzia del bilancio statale.

Il regime di spesa appena descritto non contemplò fra i beneficiari il discente con disabilità, che per lungo tempo fu escluso dal circuito del finanziamento pubblico, potendo godere solamente dell'opera della Chiesa e della beneficenza dei privati. Situazione che perdurò sino alle riforme del periodo fascista quando il discente con disabilità, pur rientrando nelle politiche di spesa, fu segregato in istituti e classi speciali (1933)¹⁷, per poi essere integrato, in epoca repubblicana, nel contesto ordinario scuola/classe (1971)¹⁸.

In Assemblea costituente, gli aspetti di garanzia furono affrontati con estrema cautela. La situazione finanziaria (che nella transizione costituzionale faceva somigliare l'Italia a quel «cadavere finanziario» degli anni dell'unificazione¹⁹) consigliava di muoversi con prudenza; al contrario la

¹⁷ Significativa è l'estensione dell'obbligo scolastico ai ciechi e ai sordomuti per effetto dell'art. 5 r.d. 31 dicembre 1923 n. 3126 (*Disposizioni sull'obbligo dell'istruzione*).

¹⁸ Il riferimento è alla l. 30 marzo 1971 n. 118 (*Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*); v. in particolare l'art. 28.

¹⁹ Si rinvia a A. SANDULLI - G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2011, 53-56.

Commissione Gonella²⁰, istituita per riformare l'ordinamento scolastico²¹, spinse la riflessione sul costo dell'istruzione e sugli strumenti per superare la drammatica situazione di analfabetismo, nell'idea che la scuola fosse strumento di garanzia democratica della nascente repubblica italiana.

Gli anni Sessanta del secolo scorso segnano un chiaro affaccio di tale visione nell'ordinamento scolastico²², in particolare nella legislazione sulla

²⁰ Il ministro Gonella definì la scuola «fondamento e coronamento della riedificazione democratica della nostra vita nazionale», v. *L'inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, in *La riforma della scuola*, 1947, 6.

²¹ L'intreccio fra scuola e democrazia è rilevato in diversi studi. Basti ricordare: V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 6/1956, 55-56; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1-2/1961, 361 ss.; V. ZANGARA, *I diritti di libertà nella scuola*, Napoli 1959; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli 1961; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI (1972), 147 ss.; A. PIZZORUSSO, *La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in *Foro it.*, 10/1975, 221; U. POTOTSCHNIG, *Organi collegiali e partecipazione nella gestione della scuola*, in *Ann. pubbl. istruz.*, 2/1974, 15 ss.; C. CERETI, *Principi costituzionali sulla scuola e formazione della persona*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano 1977, 251 ss. Il legame fra scuola e democrazia è al centro di autorevoli studi della pedagogia, si rinvia al pensiero di John Dewey, raccolto nel volume di A. MARIUZZO (a cura di), *Dewey. Pedagogia, scuola e democrazia*, Brescia 2016.

²² Cfr. l. 31 dicembre 1962 n. 1859, *Istituzione e ordinamento della scuola media statale e d.m.* 24 aprile 1963 (*Orari e programmi d'insegnamento della scuola media statale*). Significativa è la «Premessa»: «la nuova scuola attua l'art. 34 Cost. e trae la sua ispirazione dai principi in essa stabiliti. Come scuola per l'istruzione obbligatoria risponde al principio democratico di elevare il livello di educazione e d'istruzione personale di ciascun cittadino e generale di tutto il popolo italiano, accrescendo di conseguenza la capacità di partecipazione e di contributo ai valori della cultura e della civiltà». In dottrina: M. FERRARI, *Scuola*,

partecipazione degli studenti alla vita della scuola²³, a cui è legata quella sull'istituzione degli organi di rappresentanza territoriale: una sorta di “disgelo” della Costituzione verso l'idea di scuola democratica²⁴.

Idea che si arricchisce di nuovi e importanti significati nella prospettiva pedagogico-costituzionale dell'inclusione scolastica²⁵, che mette al “centro”

allievi e docenti nel sistema scolastico italiano dal 1962 al 2012, in F. RIGANO - G. MATUCCI (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano 2016, 33-34.

²³ Cfr. l. 30 luglio 1973 n. 477 (*Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna elementare, secondaria e artistica dello Stato*).

²⁴ Su tali profili v. G.E. POLIZZI, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, in F. RIGANO - G. MATUCCI (a cura di) *Costituzione e istruzione*, cit., 263-264.

²⁵ Per gli studi sull'inclusione scolastica nella pedagogia speciale v. per tutti D. IANES, *Didattica inclusiva e bisogni educativi speciali*, in D. IANES - S. CRAMEROTTI (a cura di), *Alunni con BES - Bisogni educativi speciali*, Trento 2013; con prospettiva storica M. MORANDI, *Verso l'inclusione: un filo rosso nella storia della scuola italiana*, in M. FERRARI - G. MATUCCI - M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano 2019, 65-96; negli studi costituzionalistici: M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enc. giur.*, XXX (1993), 1, 3; G. MATUCCI, *Lo Statuto costituzionale del minore di età*, Padova 2015, 90. Più di recente v. C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., 11-32; di G. MATUCCI v. inoltre: *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. MATUCCI - F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 298-324; “Buona scuola”: *l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 1-24, www.osservatorioaic.it; *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. FERRARI - G. MATUCCI - M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi*, cit., 97-132; *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2019, 37-47, www.gruppodipisa.it.

la dimensione individuale del discente, titolare di veri e propri diritti soggettivi rispetto alle prestazioni che integrano l'inclusione. Uno sviluppo di tale impostazione si può trovare nelle politiche di spesa su cui attenta dottrina suggerisce di adottare moduli formalmente uguali e al contempo calibrati sulle esigenze di ognuno²⁶.

Da ultimo, il legame fra scuola e democrazia emerge nel contesto di recenti ricerche, dove risulta che la *literacy* è slegata dalla mera alfabetizzazione o dal possesso di un titolo di studio²⁷: si calcola che quasi un italiano su tre è un analfabeta funzionale e si concentra nel sud e nel nord-est del Paese²⁸. Se tali dati si appaiano col tema delle *fakenews* e con i riflessi nel

²⁶ Un esempio è offerto dall'insegnante di sostegno, v. G. MATUCCI, "Buona scuola": *l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, cit., 15 e (per gli studi della pedagogia speciale) D. IANES, *La scuola inclusiva, ovvero verso l'univer-quità*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione scolastica*, cit., 407.

²⁷ OCSE, *Rapporto PISA 2018* («Programme for International Student Assessment»), in particolare 3-5, pubblicato sul sito internet www.invalsi.it. La *literacy* è definita come «la capacità degli studenti di comprendere, utilizzare, valutare, riflettere e impegnarsi con i testi per raggiungere i propri obiettivi, sviluppare le proprie conoscenze e potenzialità e partecipare alla società». L'Italia risulta al di sotto delle mediane mondiali per capacità di lettura e nelle scienze; trova conferma la persistenza del divario fra nord e sud e fra tipologie di scuola. Vedi in particolare la figura 2 della «Scheda di sintesi»: «Punteggi medi in lettura per macro-area geografica», da cui emerge che gli studenti del Nord-Italia ottengono i risultati migliori mentre quelli del Sud e delle Isole i peggiori; v. inoltre la figura 3: «I risultati in lettura per tipo di scuola», da cui risultano ulteriori divari fra gli studenti dei licei e quelli di istituti professionali e della formazione professionale, quest'ultimi sono più in difficoltà a svolgere correttamente le prove PISA.

²⁸ Cfr. OECD, *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, Paris 2016, da cui emerge che il 28% sulla popolazione italiana è analfabeta funzionale, col 60%

circuito della partecipazione, il collegamento fra scuola e democrazia è evidente²⁹.

3. *Le tappe del regionalismo differenziato: il disegno di legge Boccia*

Orbene, il legame fra istruzione e democrazia suggerisce un'attenta valutazione delle proposte di differenziazione, in un settore peraltro profondamente segnato dalle scarse risorse investite³⁰, lontane dalle mediane europee³¹.

concentrato tra Sud e Nord-Est; l'Italia è terza in Europa per numero di “nuovi analfabeti”, al pari della Spagna.

²⁹ V. fra gli altri: E. LEHNER, *Fakenews e democrazia*, in *Riv. dir. media*, 1/2019, 21, nota 98; C. PINELLI, “*Postverità*”, *verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Medialaws*, 1/2017, 41-47, www.medialaws.eu; G. MATUCCI, *Informazione online e dovere di solidarietà. Le fake news fra educazione e responsabilità*, in *Riv. AIC*, 1, 30 marzo 2018, in particolare 24, www.rivistaaic.it.

³⁰ Il *Documento di economia e finanza pubblica* del 2020 (DEF), Sezione I, «Programma di stabilità», 102, conferma che le prospettive non sono delle migliori: «Il rapporto spesa/PIL presenta un andamento gradualmente decrescente che si protrae per circa un quindicennio. A partire dal 2022, tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione, attestandosi attorno al 3,4 per cento nel 2070».

³¹ L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Riv. AIC*, 4, 14 novembre 2018, www.rivistaaic.it; L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione, versus metodo dell'uniformità*, in A. MASTROMARINO - J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 12 ss.; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di quad. cost.*, 20 aprile 2017, www.forumcostituzionale.it; E.

Come è noto, una delle prime tappe del procedimento di maggior autonomia da parte di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna³² è del 28 febbraio 2018, quando sono stati sottoscritti tre accordi preliminari fra le regioni e il governo in carica³³; è seguita il 25 febbraio 2019³⁴ la sottoscrizione di una bozza di intesa, sugli approdi, i principi generali, la metodologia, che contiene un elenco provvisorio di materie, in vista dell'intesa definitiva³⁵.

BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum di Quad. cost.*, 28 febbraio 2019, www.forumcostituzionale.it; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Il feder. fisc.*, 1/2007, 139 ss.

³² Oltre le tre regioni che hanno sottoscritto gli accordi generali, ve ne sono altre che hanno avviato i negoziati col Governo, come ricorda il *dossier* n. 104 di L. FUCITO - M. FRATI (a cura di), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, XVIII Legislatura, Servizio Studi, Senato della Repubblica, febbraio 2019, 7.

³³ Sui quali v. G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost.*, in questa *Rivista*, 2/2018.

³⁴ Il secondo Governo Conte ha “corretto il tiro”: nel programma presentato in occasione del voto sulla mozione di fiducia, ha parlato di una autonomia giusta e cooperativa, che salvaguardi la coesione nazionale e la solidarietà, la tutela dell'unità giuridica ed economica, lo ricorda R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata*, cit., 4.

³⁵ La dottrina ha qualificato la legge di approvazione della intesa come atipica e rinforzata, v.: P. CIARLO - M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Istituz. del feder.*, 1/2018, 67, e la bibliografia richiamata in nota 1. Sulle questioni connesse alla legge rinforzata di cui all'art. 116, co. 3, Cost., e in particolare se l'attribuzione di forme differenziate di autonomia consegua dall'intesa o dalla legge rinforzata v. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost.*, in *Federalismi.it*, 5, 6 marzo 2019,

Il recente disegno di legge Boccia ha infine previsto di definire “prima” i livelli essenziali delle prestazioni e i fabbisogni standard e (solamente) “dopo” le intese definitive.

Tale passaggio accoglie la richiesta pervenuta da più parti per cui l’intesa segua (e non preceda) l’individuazione di una serie di garanzie minime, in assenza delle quali il rischio è di disarticolare sul piano dell’istruzione l’unità

www.federalismi.it; critica l’analogia con la procedura delle intese con le confessioni acattoliche ex art. 8 Cost.: M. OLIVETTI, *il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 20 marzo 2019, 23 ss., *www.federalismi.it*; prospetta una serie di questioni legate al rapporto fra intesa e legge di recepimento dell’intesa: L. VIOLINI, *L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 330-331. Uno schema di disegno di legge di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. (che ricalca in parte il ddl Boccia) era stato approvato dal Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2007. Per ottenere maggiori forme di autonomia, l’*iter* prevedeva l’avvio tramite un atto di iniziativa delle regioni, presentato nelle forme decise dalla regione stessa; una fase “consultiva”, dove era previsto di raccogliere il parere (obbligatorio) del Consiglio delle autonomie locali ex art. 123, ult. co., Cost., o in assenza, previa consultazione degli enti locali; raccolto il parere, l’atto di iniziativa sarebbe stato trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro degli affari regionali da lui delegato; questi lo avrebbero sottoposto ai ministri interessati e a quello dell’economia e delle finanze; dopo la sottoscrizione dell’intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Regione, il Governo avrebbe deliberato entro trenta giorni la presentazione dell’apposito disegno di legge da approvare secondo il procedimento di cui al 116, co. 3, Cost. L’intesa sarebbe stata sottoposta a una revisione decennale, termine decorrente dall’entrata in vigore della legge attributiva delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, o nel termine inferiore, individuato nell’intesa stessa, fermo che prima di detto termine, lo Stato e la Regione interessata avrebbero potuto assumere l’iniziativa per la revisione dell’intesa, secondo le modalità di cui all’art. 2.

d'Italia. Al contempo, il ddl Boccia genera diverse criticità³⁶, sulle quali si consentano brevi osservazioni.

L'art. 1 prevede che lo Stato, nella sottoscrizione delle intese, deve garantire su tutto il territorio nazionale i LEP o gli obiettivi di servizio. A riguardo, non è chiaro se il riferimento è a tutte le materie di cui all'art. 117 Cost. oppure a quelle indicate dalla l. n. 42 del 2009 (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale)³⁷. Peraltro, lo Stato non ha competenza di dettare «Principi» nelle materie oggetto di regionalismo differenziato, come invece impropriamente indica l'articolo richiamato. Così prevedendo, la fonte di livello primario andrebbe a incidere su una materia di livello costituzionale, in contrasto col co. 3 dell'art. 116 Cost., nella parte in cui non affida alla legge dello Stato un compito siffatto e, in tal caso, con l'art. 138 Cost., che indica un procedimento aggravato per modificare la Costituzione.

Ulteriori dubbi sorgono sulla scelta della fonte "legge quadro". Se prima della riforma del 2001 l'art. 117 Cost. attribuiva allo Stato la competenza di adottare leggi quadro o cornice nelle materie attratte alla potestà legislativa regionale³⁸, dopo invece tale facoltà è stata limitata alle materie di competenza concorrente di cui al relativo co. 3. Si aggiunga, ad ogni modo, che sul piano letterale l'art. 116, co. 3, Cost. indica testualmente che la fonte da utilizzare è la legge statale «su iniziativa» delle regioni e «sulla base» di

³⁶ Il riferimento è al testo presentato come emendamento alla legge di bilancio 2020.

³⁷ Lo osserva la Commissione affari istituzionali nell'esame del 20 novembre 2019.

³⁸ Cfr. art. 117 Cost. formulazione pre-revisione 2001: «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni».

intese, non dunque una legge quadro che come tipologia di fonte prevede, al contrario, che i principi siano «calati dall'alto»³⁹.

I LEP, se non in altro modo, sono determinati secondo quanto previsto dall'art. 17 l. n. 196 del 2009⁴⁰, nonché, per le materie non riconducibili alla lettera *m*), con le modalità previste dall'art. 15, co. 4 e ss. del d. lgs. n. 68 del 2011⁴¹, in coerenza con i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 2, co. 2, lettera *m*), l. n. 42 del 2009⁴², e sono definiti entro dodici mesi dall'entrata in

³⁹ Così L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge quadro» consegnata al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, i presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost., in Federalismi.it, 21/2019, www.federalismi.it.*

⁴⁰ L. 31 dicembre 2009 n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), art. 17 (copertura finanziaria delle leggi).

⁴¹ D.lgs. 6 maggio 2011 n. 68 (*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*), v. spec. artt. 4 (compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto); 5 (riduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive); 6 (addizionale regionale all'IRPEF); 8 (ulteriori tributi regionali).

⁴² L. 5 maggio 2009 n. 42 (*Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*), spec. art. 2, co. 1, dove è previsto che i decreti di attuazione dell'art. 119 Cost. sono emanati secondo taluni principi e criteri direttivi, fra questi vi sono quelli indicati dalla lettera *m*): «superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore: 1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma, lettera *m*), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione; 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni».

vigore della legge che attribuisce per la prima volta la funzione⁴³. Trascorso inutilmente il suddetto termine, le funzioni sono attribuite con decorrenza dall'anno successivo.

Quanto agli strumenti perequativi lo Stato ha facoltà di stabilire misure transitorie (e con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale) a carico della regione “differenziata”, in relazione al ciclo economico e all'andamento dei conti pubblici. A riguardo, l'art. 3 prevede che le risorse dedicate alle infrastrutture devono assicurare su tutto il territorio nazionale i LEP o gli obiettivi di servizio⁴⁴.

4. *L'istruzione: profili di criticità*

La proposta di regionalizzare l'istruzione s'inserisce negli snodi problematici del regionalismo italiano, un sistema «senza modello»⁴⁵, la cui «opacità» non ha giovato alle esigenze di autonomia e, anzi, ha spinto a declinare in senso centralistico le funzioni legislative e amministrative⁴⁶.

⁴³ Con uno o più decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze.

⁴⁴ Fra gli emendamenti proposti dalla commissione affari costituzionali del 28 novembre 2019 si indica quello che riscrive l'art. 3, nel senso di prevedere che lo Stato deve assicurare i LEP *ex art.* 117, co. 2 lett. *m*), i livelli delle prestazioni o degli obiettivi di servizio relativi alla perequazione infrastrutturale, secondo quanto previsto dal d.lgs. 31 maggio 2011 n. 88 (*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*).

⁴⁵ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1315 ss.

⁴⁶ Così A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Riv. AIC*, 3/2019, 119, www.rivistaaic.it, testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno AIC 2018.

In effetti, un rapido riferimento ai passaggi principali di tale percorso restituisce un'impressione siffatta: si è andati dalla mancata attuazione delle regioni, che ha trovato soluzione per quelle ordinarie nel 1970, alla riscrittura del Titolo V⁴⁷ da parte della giurisprudenza costituzionale⁴⁸, a un federalismo inattuato in alcune sue parti essenziali.

Non stupisce, dunque, che sulle proposte di maggior autonomia in materia istruzione, riemergano i profili di fondo di un antico dibattito, dominato, ai suoi poli opposti, da una sostanziale diffidenza per una differenziazione non cooperativa e da una eccessiva fiducia verso una autonomia competitiva⁴⁹.

Riaffiora con tutta la sua complessità, la tensione “storica”⁵⁰ fra due beni protetti dall'art. 5 Cost., unità/indivisibilità e differenziazione/autonomia⁵¹. Da un lato la posizione «politico-identitaria», che valorizza la funzione «difensiva» e la natura «negativa» dell'autonomia regionale, d'altro lato

⁴⁷ Per un miglior approfondimento v. E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la Giur. cost. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2004.

⁴⁸ Basti ricordare l'opera di riscrittura giurisprudenziale dell'art. 117 Cost. e la forza espansiva della clausola di cui alla lettera *m*), co. 2, del medesimo articolo.

⁴⁹ Lo osserva G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, Riv. AIC, 3/2019, 204-205 e 208, www.rivistaaic.it.

⁵⁰ Per approfondire v. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in Riv. AIC, 1/2019, www.rivistaaic.it.

⁵¹ Così R. CALVANO, *L'art. 5 tra promozione e compressione del principio autonomista: un'altalena collegata all'involuzione del sistema politico italiano. Recensione a “Costituzione italiana: Art. 5” di Sandro Staiano (Carocci, 2017, Roma)*, in *Federalismi.it*, 10/2018, www.federalismi.it.

quella «funzionalista»⁵², che promuove l'autonomia «positiva», coerente con la matrice interventista dello Stato sociale, basato sull'idea di integrazione delle competenze⁵³.

Le preoccupazioni di chi valuta le proposte di regionalismo differenziato un pericolo per l'assetto unitario dello Stato italiano sono comprensibili, considerati gli studi di settore che, pur in assenza di informazioni certe sul contenuto delle funzioni conferite⁵⁴, calcolano che nel regime di spesa previsto dagli accordi preliminari le regioni differenziate godrebbero di un gettito fiscale maggiore di «un terzo della spesa per l'istruzione, aumentando le spese regionali in media di un quarto del totale»⁵⁵.

⁵² A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., spec. 116-117.

⁵³ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., 118 ss.

⁵⁴ Vedi R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quad. cost.*, 16 marzo 2019, www.forumcostituzionale.it, il quale ricorda che l'approccio per avviare le richieste di autonomia ha ricalcato il modello offerto dai decreti di trasferimento delle funzioni. L'Emilia-Romagna ha individuato delle aree tematiche all'interno delle quali sono sviluppati degli obiettivi strategici, v. *Documento di indirizzi della Giunta per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione*, approvato dalla Giunta regionale nell'agosto 2017; il Veneto ha adottato una delibera che elenca specifiche funzioni per materia, v. *Allegato alla deliberazione consiliare n. 155 del 15 novembre 2017 relativa a: iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori specifiche forme di autonomia per la regione Veneto, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*; la Lombardia ha optato invece per una via intermedia, individuando da un lato alcune funzioni e da altro lato le finalità da perseguire, v. *Deliberazione del Consiglio Regione Lombardia n. X/1645*, seduta del 7 novembre 2017.

⁵⁵ L. RIZZO - R. SECOMANDI, *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, articolo pubblicato sul sito internet www.lavoce.info, 19 marzo 2019.

Certamente le variabili finanziarie considerate in suddetti accordi per determinare il *quantum* dei trasferimenti, spesa storica, fabbisogni standard⁵⁶, spesa pro-capite, alla luce della clausola di invarianza finanziaria, non fugano i dubbi sorti⁵⁷: diversi osservatori indicano come problematico il tentativo delle regioni coinvolte di azzerare i residui fiscali. In assenza di un sistema di garanzie minime, la tensione col dovere di solidarietà interterritoriale è evidente, come al pari il rischio di disarticolare sul piano della spesa il sistema nazionale dell'istruzione.

Un ulteriore aspetto critico riguarda il trattamento economico degli insegnanti. Il rischio individuato, in estrema sintesi, è che la differenziazione sia foriera di discriminazioni di ordine "territoriale", qualora contratti, concorsi e organici fossero attribuiti alle regioni (che per la diversa capacità fiscale offrirebbero migliori/peggiori condizioni contrattuali), in un contesto tracciato da un fitto contenzioso, dovuto alle assegnazioni della "Buona scuola". Ulteriori temi, che in tale sede si indicano per cenno, sono la libertà

⁵⁶ Per una definizione di fabbisogno standard cfr. l'art. 1, co. 2, primo periodo, d.lgs. 26 novembre 2010 n. 216 (*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*): «I fabbisogni standard determinati secondo le modalità stabilite dal presente decreto costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni».

⁵⁷ Si consideri che l'art. 5 degli accordi preliminari, comune per le tre regioni, prevede che se entro un anno dall'adozione dei decreti di trasferimento delle funzioni non sono definiti i fabbisogni standard, è trasferita una somma pari all'ammontare equivalente alla spesa storica: senz'altro una *best practice* poiché da un canto la spesa per l'istruzione è epurata dalle esternalità negative, d'altro canto le singole regioni sono "responsabilizzate" rispetto le altre.

di insegnamento, qualora fossero imposti *curricula* di studio su base regionale⁵⁸ e, correlativamente, il valore legale del titolo di studio⁵⁹.

4.1. ... *i divari territoriali*

Forse il punto dolente della differenziazione è che si colloca in una situazione di persistenza nel nostro Paese di divari territoriali, che restituiscono una geografia dell'istruzione in cui le *autorità*, statuali, sovraordinate, centrali e decentrate, sono ridisegnate in aree disuguali, di maggior/minor godimento del diritto.

Il paradigma centro-periferia consente di mettere in luce in effetti le asimmetrie sussistenti sul piano territoriale (fra nord/sud, città di grandi/piccole dimensioni, etc...) e su quello pedagogico-costituzionale, dove “il centro”, una scuola aperta a tutti e a ciascuno, risulta quasi un mito, mentre “*le periferie*”, luoghi distanti dal disegno costituzionale, sono un dato di realtà.

In un quadro di norme costituzionali volte a definire strumenti minimi di garanzia, rileva la decisione del Costituente, per nulla pacifica, di far “salva” la conquista del 1911: imputare gli oneri dell'istruzione di base al bilancio centrale e non regionale.

Tale decisione esprime almeno una delle funzioni attribuite alla spesa per l'istruzione: essere strumento di promozione della coesione nazionale, presidio dell'unità, per superare i divari sui livelli di alfabetizzazione e sul possesso del

⁵⁸ G. LANEVE, *La scuola per la Costituzione e la Costituzione per la scuola*, in *Federalismi.it*, 13/2014, 4-5, www.federalismi.it, dove attenzione è posta sul valore costituzionale della formazione della persona per la democrazia, su cui v. *supra*, paragrafo 2.

⁵⁹ R. CALVANO, *Scuola e Regioni, si vaga nel buio*, in www.lacostituzione.info, consultato il 1° dicembre 2019.

titolo di studio. Come emerge chiaramente fin dal dibattito in Costituente. Si consenta un modesto accenno all'intervento di Umberto Nobile, che sostenne di iscrivere al bilancio statale il segmento elementare per risolvere l'annoso problema dell'analfabetismo delle regioni meridionali⁶⁰, e a quello di Concetto Marchesi, che colse il collegamento fra costo imputato al bilancio centrale e unità nazionale⁶¹.

Si spiega per tale via uno degli interrogativi che anima il dibattito sulla differenziazione dell'istruzione, se regionalizzare la spesa comporti il rischio di un aumento dei divari, poiché si sottrarrebbe all'unità un suo strumento di garanzia, stante nell'imputazione del costo al bilancio statale che, *mutatis mutandis*, garantisce a tutte le regioni (e non soltanto a quelle più ricche) risorse per i servizi dell'istruzione: la prospettiva diacronica consente di mettere in luce, infatti, un collegamento significativo fra spesa (comunale/regionale e statizzata) e coesione nazionale.

5. *Alcuni limiti*

L'aggancio fra modello di spesa, processo di unificazione, unità e coesione nazionale mette in luce taluni dei limiti che l'istruzione pone alla differenziazione⁶².

Basti ricordare che un primo limite è posto dagli articoli 119 e 81 Cost., rispetto al coordinamento finanziario e allo stesso equilibrio di bilancio: occorre domandarsi se la spesa regionalizzata possa interferire con l'interesse

⁶⁰ U. NOBILE (Partito comunista), Atti parlamentari, 22 novembre 1946, 560, 562.

⁶¹ C. MARCHESI, *La cultura e la scuola*, in *Rinascita*, 1946, 217-224.

⁶² Secondo la lezione di Giuliano Amato offerta in *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano 1967, ricordata da R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano 2018, 34.

finanziario dello Stato. Tale operazione non è sempre agevole, alla luce di talune riforme, come l'autonomia scolastica, che fanno perdere traccia di importanti risorse finanziarie, impiegate in segmenti di particolare impatto economico, come ad esempio quello legato all'inclusione scolastica⁶³.

Altresì, serve verificare se le misure perequative siano in grado di scongiurare i pericoli di una “secessione *de facto*” sul piano dell'istruzione. Il co. 6 dell'art. 119 Cost. afferma che lo Stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. Orbene, nel caso in cui la differenziazione porti verso un *deficit* di risorse per le regioni che non si avvalgono della facoltà di cui all'art. 116, comma 3 Cost., compito dello Stato (centrale) è di attivare la suddetta clausola, col fine di compensare il *gap* di risorse in misura pari al “costo” della differenziazione, sì che proceda a “somma zero”, per non danneggiare le regioni che non si avvalgono della clausola di maggior autonomia.

Inoltre, gli articoli 2 e 3, co. 2, Cost. definiscono un nucleo inviolabile, la dignità umana, e un compito per la Repubblica in virtù dell'eguaglianza sostanziale: rimuovere gli ostacoli che impediscano il pieno sviluppo della personalità umana. Tali principi irradiano l'art. 34, co. 1, Cost. della prospettiva (pedagogico-costituzionale) dell'inclusione scolastica, foriera anch'essa di ulteriori limiti ai progetti di differenziare l'istruzione. La Corte

⁶³ Si rinvia per un approfondimento all'ampio rapporto della Corte dei conti adottato con delibera n. 13/2018/G del 16 luglio 2018 sulla gestione contabile dell'inclusione scolastica negli anni 2012-2017.

costituzionale con le sentenze 275 del 2016⁶⁴ e 89 del 2019⁶⁵, in modo coerente rispetto all'attenzione posta nei confronti delle persone con disabilità⁶⁶, nel

⁶⁴ Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275, in *Giur. cost.* 2016, 2330 ss., con osservazione di L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore* e di A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*. Si segnalano inoltre: M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, spec. 31-32, www.osservatoriosullefonti.it; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quad. cost.*, 11 gennaio 2017, 1-6, www.forumcostituzionale.it; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta OnLine*, 16 marzo 2017, 1-21, www.giurcost.org; L. MADAU, *"È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, 1/2017, 1-13, www.osservatorioaic.it; A. LONGO, *Una concezione di bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017, 1-14, www.federalismi.it; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum di Quad. cost.*, 29 gennaio 2017, 1-10, www.forumcostituzionale.it; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali e il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in questa *Rivista*, 2/2017, 173-190.

⁶⁵ Corte cost. 17 aprile 2019, n. 89. Per un commento v. E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto* (nota a Corte cost. n. 89/2019), in *Forum di Quad. cost.*, 23 settembre 2019, www.forumcostituzionale.it.

solco del (complesso) tema «*diritti e bilancio*»⁶⁷, ha ribadito che le prestazioni che integrano l'inclusione scolastica configurano diritti soggettivi e, in quanto tali, non possono essere subordinate a limiti di bilancio. Particolarmente chiara in tale prospettiva è la sentenza n. 275 del 2016, dove il diritto all'inclusione – espresso in prestazioni quali il trasporto scolastico e l'assistenza personale – si afferma non essere subordinato alle esigenze di bilancio «poiché per lo studente disabile [sono] una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto», ciò «impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”»⁶⁸, poiché «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁶⁹. Dunque, al di là dell'esito del procedimento in corso occorre rammentare che le prestazioni dell'inclusione godono di un obbligo di garanzia assistito, in ogni caso, dal bilancio centrale dello Stato.

V'è poi un aspetto problematico legato al riparto di competenze tracciato dall'art. 117 Cost.⁷⁰ che impatta sulle funzioni da conferire all'esito della

⁶⁶ Celebre è la sentenza della Corte costituzionale 8 giugno 1987 n. 215, in *Giur. cost.* 1987, 105 ss., con osservazione di C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*.

⁶⁷ L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, cit., 2339.

⁶⁸ Corte cost. n. 275 del 2016, n. 5 del *Considerato in diritto*.

⁶⁹ Corte cost. n. 275 del 2016, n. 11 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰ Per un miglior approfondimento si rinvia a: 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 *Federalismi.it*, 14/2009, www.federalismi.it; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 3/2010, 511 ss.; M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali”*. Ancora alla

differenziazione. Una serie di pronunce della Corte costituzionale riflettono la complessità dell'assetto tracciato dopo la riforma del 2001⁷¹. Uno degli aspetti affrontati riguarda il portato della clausola «norme generali di istruzione», devolute alla potestà legislativa statale. Con la sentenza n. 279 del 2005⁷² e nelle n. 200 e 213 del 2009⁷³ si è affermato che tale materia presidia l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, ed esprime il dovere di solidarietà sociale, travalica di conseguenza l'ambito regionale. I «principi fondamentali» incidono invece sulle modalità di fruizione del servizio e valgono per tutte le regioni⁷⁴, e i «livelli essenziali»⁷⁵ sono la «soglia minimale»⁷⁶ di garanzia del diritto, che consente spazi di «differenziazione» alle regioni. Riguardo la potestà concorrente la Corte costituzionale ha fatto

ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in Le Regioni, 3/2010, 531-538, spec. 536 e 537, dove l'A. si sofferma sul concetto di identità culturale.

⁷¹ Dando sostanzialmente continuità all'assetto originario, in tal senso: E. GIANFRANCESCO - G. PERNICIARO, *L'istruzione*, cit., 8.

⁷² Corte cost. 7 luglio 2005 n. 279; in senso critico: C. PETRILLO, *Clausola di «maggior favore» e upgrading della competenza integrativa in materia istruzione*, in *Giur. cost.* 2010, 2888.

⁷³ Corte cost. 2 luglio 2009 n. 200; Corte cost. 14 luglio 2009 n. 213.

⁷⁴ Corte cost. n. 200 del 2009, n. 25 del *Considerato in diritto*, primo cpv.

⁷⁵ Corte cost. 26 giugno 2002 n. 283, n. 3 del *Considerato in diritto*, quarto cpv., primo periodo: «Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

⁷⁶ E. BALBONI, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituz. fed.*, 6/2001, 1110.

leva sul d. lgs. n. 112 del 2008⁷⁷ per dire che la legge dello Stato non può “sconfinare” nei settori dove le funzioni amministrative sono state attribuite alle regioni⁷⁸. Le materie devolute alla legislazione residuale regionale (istruzione e formazione professionale, nonché l’assistenza scolastica)⁷⁹ comprendono invece l’istruzione professionale pubblica e in convenzione col pubblico, mentre quella privata (all’interno delle aziende) è riconducibile all’ordinamento civile, quindi alla competenza dello Stato, *ex art. 117, co. 2, lett. l*).

5. Brevi spunti di riflessione sull’endiadi (non necessaria) unità/uniformità

In virtù degli aspetti indicati il dibattito sul regionalismo differenziato esprime una chiara tendenza a collocare la garanzia dell’unità (del Paese) nella uniformità (del servizio istruzione), che pone su due estremi opposti l’istruzione e il regionalismo differenziato, come se fosse incompatibile con i principi del nostro ordinamento un sistema nazionale dell’istruzione differenziato su base territoriale.

Nel contesto odierno occorre comprendere se, con apposite garanzie, si possano immaginare moduli di differenziazione volti a rendere il servizio più efficiente in termini di “costo” e, *latu sensu*, rispetto l’inclusione scolastica.

⁷⁷ Corte cost. 13 gennaio 2004 n. 13, n. 3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸ Corte cost. 29 dicembre 2004 n. 423, n. 8 del *Considerato in diritto*, secondo cpv. Cfr. inoltre Corte cost. 7 ottobre 2003 n. 370, n. 7 del *Considerato in diritto*. Si veda A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della Giur. cost.*, in *Le Ist. feder.*, 5/ 2008, 599 ss.

⁷⁹ Per un maggior approfondimento si veda E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell’istruzione*, Milano 2014, 246.

Prospettiva, quest'ultima, che esprime il significato “universale” della «magnifica sintesi» contenuta nell'art. 34 Cost., co. 1: «La scuola è aperta a tutti»⁸⁰.

Postulare che la differenziazione, sempre e comunque, metterebbe in pericolo la coesione nazionale, esprime di tutta evidenza le diffidenze sorte intorno al regionalismo italiano. Che dovrebbero essere affrontate a partire da una disamina critica degli strumenti perequativi in vigore (che non paiono allo stato attuale aver prodotto i risultati sperati); ciò valorizzerebbe l'idea, fin qui poco praticata, di un regionalismo cooperativo, funzionale alla coesione nazionale.

Si consideri ad ogni modo che elementi di differenziazione sono stati innestati da tempo a livello primario delle fonti del diritto. Le proposte di regionalismo differenziato s'inseriscono, infatti, in un percorso avviato dalla l. n. 59 del 1997 e proseguito nell'ambito della “Buona scuola”, per cui è stata prevista la regionalizzazione degli organici dei docenti, dei concorsi, e un adeguamento dei *curricula* di insegnamento alle esigenze del territorio⁸¹.

⁸⁰ F. RIGANO, *Lo studio della Costituzione come pratica dell'inclusione*, in G. MATUCCI, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 390.

⁸¹ Lo ricorda R. CALVANO, *Scuole e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in *www.lacostituzione.info*, 20 maggio 2019, che richiama l'art. 1, co. 60 (facoltà delle istituzioni scolastiche di dotarsi di laboratori territoriali per l'occupabilità) e co. 66 (introduzione del ruolo regionale personale docente dall'anno scolastico 2016/2017), l. 13 luglio 2015 n. 107 (*Riforma del sistema nazionale di istruzione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*) e l'art. 2, co. 1, lett. a), d. lgs. 13 aprile 2017 n. 59 (*Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso ai ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107*, sistema di formazione iniziale e accesso

Inoltre, l'ordinamento dispone di almeno uno strumento per verificare l'uniformità e consentire, *ex post*, di valutare il raggiungimento di determinati obiettivi: il riferimento è all'esame di Stato, che all'esito di un percorso scolastico o di lavoro certifica il raggiungimento di obiettivi comuni (a presidio della coesione).

Si consenta di osservare che una differenziazione fondata sul principio di solidarietà arricchirebbe la scuola nel suo complemento necessario, il pluralismo. La scuola differenziata può infatti stimolare la cultura con varietà di contenuti, così come la scuola privata, osserva Calamandrei nel 1950, può stimolare quella pubblica.

La strada intrapresa dal ddl Boccia si pone in tale direzione, valorizza la differenziazione come espressione del pluralismo, promuove il regionalismo di taglio cooperativo, ed infatti impone di definire prima dell'autonomia differenziata i livelli essenziali e gli strumenti di perequazione, di programmazione *ex ante* e di verifica *ex post*. Per scongiurare l'ipotesi che "scuola differenziata" significhi del territorio ricco o povero, o come ricordava Don Lorenzo Milani, scuola dei "Gianni" o dei "Pierini".

Un tema problematico sono i livelli essenziali dell'istruzione, in un quadro in cui i "punti di partenza" delle regioni sono (storicamente) diversi: la garanzia che i LEP in materia istruzione non appiattiscano il servizio "verso il basso" rimane uno dei profili per ora in "ombra" delle proposte di regionalismo differenziato. Tale aspetto, infine, consente, per sommi tratti, un'ultima considerazione, che offre una possibile spiegazione della difficoltà di determinazione dei LEP per via normativa. La disamina della casistica restituisce l'impressione che l'individuazione delle prestazioni a presidio della dignità umana dipendano dalle circostanze del caso concreto. Indicare normativamente i livelli essenziali significherebbe porre un riferimento delle

dei docenti, sia comuni che di sostegno attraverso un concorso pubblico nazionale indetto su base regionale o interregionale).

prestazioni essenziali per la tutela della dignità della persona, che però non può ritenersi esaustivo, essendo riservate la loro individuazione, da ultimo, al libero convincimento del giudice.