

MICHELE TROISI*

L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni**

SOMMARIO: 1. Premessa. Il modello storicamente “ministeriale” dell’istruzione. — 2 L’istruzione dopo la riforma costituzionale del 2001: il complesso intreccio di competenze. — 3. Il contributo (altalenante) della Corte costituzionale. L’iniziale *favor* verso un protagonismo del legislatore regionale. — 3.1 (segue): il cambio di rotta ed il depotenziamento del ruolo politico delle Regioni in materia d’istruzione. — 4. Il legislatore regionale di fronte all’evoluzione della materia. Un bilancio deludente. — 4.1 (segue): Il c.d. *regionalismo differenziato* e le prospettive per l’istruzione. — 5. La “logica delle materie” come freno alle *politiche pubbliche* statali e regionali in tema d’istruzione. — 6. Alcuni rilievi conclusivi. Un conflitto che ostacola lo sviluppo dell’istruzione. — Bibliografia.

1. Premessa. Il modello storicamente “ministeriale” dell’istruzione

Le politiche pubbliche relative all’istruzione si sono contraddistinte, da sempre, per l’alta conflittualità in sede applicativa, soprattutto in ordine a ruoli e competenze rivendicati ora dallo Stato, ora dalle Regioni.

Il settore, infatti, anche prima della riforma costituzionale del 2001, si è storicamente caratterizzato per una incerta linea di demarcazione tra le (ataviche) tendenze alla centralizzazione e all’uniformità (da parte dello Stato) e le (via via sempre più pressanti) richieste di differenziazione (da parte degli enti territoriali).

In effetti, la scelta dello Stato di avocare a sé il diritto-dovere di provvedere all’istruzione è sempre stato un orientamento culturale, prima ancora che giuridico, risalente nel tempo, che si era manifestato addirittura nel periodo pre-costituzionale¹: a quel tempo, la necessità, per lo

* Professore associato in Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università degli Studi del Salento.

** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato, con altro titolo, alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.

¹ Sono del 1847 l’istituzione del Ministero della P.I., del 1848 la legge Boncompagni (n. 818/1848) e del 1859 la legge Casati (n. 3725/1859): iniziative basate tutte “sull’idea che l’istruzione sia un servizio che spetta allo Stato non soltanto promuovere, ma anche impartire direttamente”, così POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra Amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975, 248. Secondo l’A. nei secoli passati, “l’idea che governava la scuola era che la generazione o le generazioni viventi, se non volevano che i valori e le conquiste culturali della tradizione andassero dispersi, dovevano preoccuparsi di insegnare, di comunicare, di trasmettere quello che era, di tempo in tempo, il patrimonio elaborato dall’umanità. Di qui l’idea dell’istruzione come trasmissione di cultura (...). Di qui anche il convincimento che lo Stato, in quanto responsabile di siffatta istruzione, dovesse essenzialmente procurarsi le persone capaci di adempiere a quella funzione (...). La negazione di ogni libertà nell’insegnamento impartito nelle scuole dello Stato trovava in questa idea la sua logica e naturale premessa”.

Stato unitario, di concretizzare, oltre l'unità politica, anche l'unificazione culturale, indusse "a realizzare quest'opera attraverso la via della *statizzazione* del sistema di istruzione, che ebbe il suo necessario completamento nella creazione di una amministrazione scolastica costruita sul modello ministeriale"².

Gli istituti scolastici, di conseguenza, erano considerati "organi tecnici dello Stato", coerentemente ad una impostazione politico-culturale che vedeva nell'istruzione la funzione primaria di uno Stato che non era "neutro e indifferente, e [non poteva] solo vigilare, dirigere, consigliare; la sua missione [era] veramente di essere il capo, la guida, l'indirizzo dell'educazione e dell'intelligenza del paese"³: in definitiva, lo Stato non era soltanto organizzatore e gestore di scuole, ma esso stesso educatore e insegnante⁴.

In tale contesto, la possibilità di coinvolgere enti territoriali nello svolgimento di tali politiche pubbliche era, dunque, inimmaginabile.

Ebbene, com'è noto, con la Costituzione del 1948 tramontava definitivamente l'idea ottocentesca dello *Stato maestro di scuola*; eppure, sul piano legislativo un reale 'sganciamento' della scuola dall'apparato amministrativo statale, è stato concretamente tradotto solo di recente.

All'indomani della promulgazione della Costituzione, infatti, si era optato per un modello organizzativo fortemente ispirato ad un 'governo ministeriale' della scuola, che aveva rappresentato un elemento di continuità nella storia dell'amministrazione scolastica con il periodo statutario.

Il fenomeno era pluridirezionale: innanzitutto si assisteva ad una sorta di 'pubblicizzazione' della scuola, per cui lo Stato, nel perseguire i suoi obiettivi, svolgeva un'opera tendenzialmente orientata verso la scuola da esso stesso gestita, con nocumento per la scuola gestita dai privati e legate allo Stato da un rapporto di tipo concessorio⁵. Inoltre, tale pubblicizzazione era sfociata in una vera e propria 'statizzazione': lo Stato aveva avocato a sé ogni funzione relativa all'istruzione, di fatto negandone tanto alle Regioni, quanto alle stesse istituzioni scolastiche⁶.

Anche quando, negli anni settanta, furono portati avanti tentativi⁷, se non di separazione della scuola dalla p.a., almeno di coinvolgimento, in seno agli organi della stessa, di altre

² PAJNO - CHIOSSO - BERTAGNA (a cura di), *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, 38.

³ Così si esprimeva Francesco De Sanctis nella seduta del 21 gennaio 1874, in AA.VV., *Atti del Parlamento subalpino. Discussioni*, Torino, 1950, 348.

⁴ CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro it.*, 1991, 214.

⁵ SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna 2003, 51-52.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Il riferimento è alla produzione legislativa degli anni settanta con la quale (anche tramite l'attribuzione di competenze agli enti territoriali) si provò a scalfire l'impostazione centralistica di un sistema scolastico di origine ottocentesca: innanzitutto la legge di delega 30 luglio 1973, n. 477, che affidava al Governo il compito di emanare decreti legislativi conseguenti, completamente innovativi dell'ordinamento scolastico, tra i quali primeggiava quello istitutivo degli organi collegiali che consentivano la "gestione (c.d. sociale) della scuola" (così DE SIMONE, *Costituzione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1978, 136) anche ad altre componenti (famiglia, alunni, enti territoriali, rappresentanze del mondo dell'economia e del lavoro); e poi i "decreti delegati" conseguenti; tutti recanti la data del 31 maggio 1974, furono: il n. 416 relativo, appunto, all'istituzione degli organi collegiali, il n. 417 concernente lo stato giuridico dei docenti, il n. 419 sull'aggiornamento, sperimentazione, innovazione e ricerca pedagogica ed educativa e il n. 420

componenti (finalizzate ad una sorta di “connessione istituzionale”)⁸, gli stessi si dimostrarono ben presto effimeri⁹, ed il legislatore non tardò a riprendersi i suoi spazi.

Del resto anche in altri settori (urbanistica, sanità, assistenza), dopo aver lasciato in una condizione di sostanziale libertà le Regioni per tutti gli anni settanta, lo Stato aveva recuperato lo spazio della legislazione, spegnendo progressivamente ogni velleità degli enti territoriali di innovare l’ordinamento generale della Repubblica; di conseguenza, per effetto della “legislazione statale nelle materie di competenza regionale estesa al dettaglio, la legislazione regionale si riduceva progressivamente ad una serie di atti di natura provvedimentale”¹⁰.

Per un altro ventennio, dunque, il diritto all’istruzione visse, nella sua concretizzazione sub-costituzionale, in un *continuum* con l’impostazione centralistico-ministeriale di epoca liberale, nonostante l’*humus* culturale ed internazionale remasse ormai in senso contrario¹¹. In linea con quanto era già avvenuto a livello europeo, infatti, tra la fine degli anni ottanta e la metà degli anni novanta andava sempre più affermandosi la consapevolezza che un sistema scolastico accentrato non fosse più in grado di rispondere ai bisogni della produzione oltre che alle nuove domande socio-culturali¹².

sullo stato giuridico del personale non docente. “Le innovazioni apportate da questi provvedimenti, oltre ad aver aperto la scuola alla partecipazione diretta delle famiglie e delle forze sociali, hanno contribuito ad affinare la mentalità e la sensibilità degli interessati sui problemi scolastici e a rendere i responsabili dell’educazione più attenti alle esigenze di formazione dei soggetti discenti e più disponibili alla gestione organizzativa e tecnica della scuola e, infine, più propensi a favorire la sperimentazione e l’aggiornamento dei docenti. Ciò significava ammettere, ormai, una evoluzione che si era verificata di fatto nei principi costituzionali del diritto all’istruzione e della libertà di insegnamento, perché la scuola era diventata autenticamente democratica”; così MOLINARI-D’ADDAZIO, *Il regolamento in materia di autonomia scolastica*, Roma, 2003, 11 ss.

⁸ L’espressione è di MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967 (1976), 1188, che vedeva nella partecipazione agli organi collegiali della scuola un’occasione di incontro, di “connessione istituzionale tra le varie forze interessate al funzionamento della scuola”.

⁹ Alla prova dei fatti, tali innovazioni si tradussero in uno scarso potere decisionale ed eccessiva partecipazione a componenti sociali troppo diverse. Ben presto si determinò una “difficile convivenza” tra i membri degli stessi organi collegiali e l’atmosfera che si instaurò in essi fu quella di un “condominio rissoso” più che di convivenza democratica di una comunità educante (così CALCERANO-MARTINEZ Y CABRERA, *Scuola*, in *Enc. dir.*, XLI, 1989, 864)

¹⁰ MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova. La differenziazione regionale*, in VANDELLI-BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2010, 497.

¹¹ POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, 208 ss., ritiene che durante questo periodo si stesse formando comunque un *humus* culturale contrario a tale gestione dell’istruzione; l’A. cita il precedente pdl n. 1531/1989, *Norme sulle autonomie delle scuole, sugli organi collegiali sull’amministrazione centrale e periferica della Pubblica Istruzione*, - “in cui per la prima volta prende decisamente forma l’idea di un sistema di competenze amministrative nella gestione dell’istruzione a tre livelli: il livello delle scuole (cui conferire ampia autonomia), il livello degli istituti regionali di ricerca (cui attribuire i compiti di valutazione); il livello ministeriale (cui attribuire programmazione e coordinamento)”, nonché la legge n. 537/1993 che riprendeva quel progetto di legge, “conferendo delega al Governo per l’adozione di decreti legislativi che avrebbero dovuto dare attuazione all’autonomia scolastica (didattica, organizzativa e finanziaria)”.

¹² LONGO, *Fine di una materia. Spunti ricostruttivi e note critiche sul fragile decentramento dell’istruzione*, in www.issirfa.cnr.it, 2018, 1 ed *ivi* i riferimenti a FRANCHI-SEGANTINI, *La scuola che non ho. Per una politica della piena scolarità*, Firenze, 1994, 31.

Parallelamente, cresceva sempre più il fenomeno della riemersione del territorio¹³, come ambito di relazioni sociali e politiche dotate di maggiore pregnanza e caratteristiche ed esigenze proprie; rispetto ad esse, lo Stato appariva troppo uniforme nel suo centralismo per dare riconoscimento e garanzia¹⁴; tale fenomeno non poteva non avere conseguenze anche nel campo dell'istruzione.

Furono, allora, l'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁵ e le relative norme di attuazione¹⁶ a fare da spartiacque, dal vecchio modello pre-costituzionale, al nuovo modello di scuola.

Con tale intervento, infatti, il legislatore attuò quella riforma del sistema scolastico in senso autonomistico che sostituì, al monopolio dello Stato, una struttura composita, in seno alla quale venivano chiamati ad operare, in modo integrato, Stato, Regioni, enti locali, scuole statali, scuole non statali¹⁷.

In particolare, l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche rivestiva fondamentale rilievo in seno al processo di trasformazione dalla c.d. *scuola di Stato* al *Sistema nazionale di istruzione* (che verrà poi formalizzato con la successiva l. n. 62/2000). Essa rappresentava il "centro gravitazionale della riforma scolastica, dal momento che la frammentazione della struttura statale di tipo monolitico ha consentito di affiancare alle scuole statali quelle istituite da enti locali e da soggetti privati, dando luogo ad un sistema dominato dai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"¹⁸.

Grazie a tale "destatalizzazione del servizio dell'istruzione"¹⁹, allo Stato, liberato dai compiti di gestione e di organizzazione, passati alla periferia, venivano riservate funzioni strategiche di indirizzo e di valutazione, mentre alle strutture scolastiche era riconosciuta l'autonomia funzionale alla progettazione dell'offerta formativa nel territorio.

Da questa norma, che rappresentava il tronco di un nuovo albero, seguirono, negli anni a seguire, ulteriori interventi legislativi: in particolare, il d.lgs. n. 112/1998, dopo tanti anni di

¹³ Sull'importanza sempre crescente del territorio si veda, in ultimo, il dibattito lanciato da *Diritti Regionali* n. 3/2018 dal titolo "Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale", con interventi di GIUFFRÈ, RUGGERI, COSTANZO, GIANFRANCESCO, POGGI.

¹⁴ Sotto tale profilo, secondo FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006, 144, il concetto stesso di "territorio", "che nella sua declinazione nazionale ha sempre teso all'omogeneizzazione delle specificità locali, esprime ora l'aspirazione a manifestare proprie regole e tradizioni. Dinanzi a tali fenomeni, gli Stati appaiono troppo uniformi nel loro centralismo per dare riconoscimento alle tante diversità che si agitano sui loro territori e che non sono più rispecchiate o rispecchiabili solo in un ordine politico di tipo rappresentativo. La loro territorialità uniforme appare sovrastare troppo altre territorialità più frastagliate, che la sottendono e che vogliono emergere e farsi sentire".

¹⁵ La c.d. legge Bassanini, nell'art. 21, ha attribuito personalità giuridica e autonomia alle istituzioni scolastiche.

¹⁶ Il d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, riguardante il regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche e il decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44, relativo al regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche" in regime di autonomia.

¹⁷ SANDULLI, *Il sistema nazionale*, cit., 72-73.

¹⁸ *Ibidem*, 154.

¹⁹ DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in www.amministrazioneincammino.it, 2005, 2, ora anche in BOMBARDELLI-COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, 94.

monopolio (legislativo ed amministrativo) dello Stato nel campo dell'istruzione, attribuiva alle Regioni e agli enti locali una "storica" competenza sulla programmazione del sistema scolastico: più precisamente, se alle Regioni venivano delegate funzioni amministrative in ordine alla programmazione dell'offerta formativa, della rete scolastica, del calendario scolastico, dei contributi alle scuole non statali, a Province e Comuni venivano attribuite funzioni fondamentali quali l'aggregazione e la fusione di scuole.

L'auspicio del legislatore era quello di porre in essere un percorso di territorializzazione dell'istruzione, teso a sostituire, ad un modello centralista e gerarchico, uno orizzontale e poliarchico: al centro le comunità scolastiche, impegnate ad offrire, attraverso *curricula* personalizzati, il successo scolastico a tutti gli alunni, ed attorno gli enti territoriali e locali chiamati a svolgere compiti di "programmazione integrata".

E tuttavia tale evoluzione non si concretizzò, tanto che la stessa dottrina rimodulò quasi subito i toni trionfalistici iniziali, parlando di "autonomia come cantiere aperto"²⁰.

Probabilmente era lo stesso art. 21 della l. n. 59/1997 a contenere in sé qualche incongruenza o contraddizione rispetto alla *ratio* della stessa legge. In particolare, mentre obiettivo dichiarato della l. n. 59/1997 era il ridimensionamento del ruolo statale in funzione del rafforzamento delle autonomie territoriali, l'art. 21 pareva costruire una "relazione privilegiata" tra la struttura ministeriale centrale e le istituzioni scolastiche, *bypassando* così i livelli di governo sub-statali, la cui posizione diveniva secondaria²¹.

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

In particolare, accadeva che il Ministero della Pubblica Istruzione, da organo necessario per la sola unitarietà del sistema, diveniva il "braccio" di una p.a. che man mano ampliava le sue funzioni. Basti pensare al d.lgs. n. 300/1999, che reintroduceva una pesante e verticistica normativa di riorganizzazione del sistema: alla soppressione dei Provveditorati agli studi, infatti, faceva da contraltare la costituzione di una fitta rete di Uffici scolastici territoriali, ai quali negli anni sono stati attribuiti diversi compiti fondamentali per il sistema scolastico (tipo le risorse finanziarie e di personale da assegnare alle istituzioni scolastiche), che di fatto hanno finito con

²⁰ *Ibidem*.

²¹ SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 76. In effetti, il primo comma dell'articolo in questione, da un lato attribuiva ampia autonomia alle istituzioni scolastiche, assegnando in particolare "le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione", dall'altro lasciava allo Stato il compito di identificare e tutelare i "livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato". Le funzioni residuali in materia, per Regioni ed enti locali, stridevano con l'impalcatura sottesa all'intera normativa, il cui obiettivo era quello di valorizzare le autonomie territoriali rispetto al centro. Peraltro, il secondo comma disponeva che l'attribuzione delle funzioni di cui al comma 1 avvenisse tramite lo strumento dei regolamenti governativi su cui si disponeva l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti e non di Conferenze rappresentative dei vari livelli di governo. Si veda sul punto POGGI, *Le autonomie funzionali*, cit., 219.

l'ostacolare quelle funzioni di programmazione e di gestione del servizio scolastico previste dal d.lgs. n. 112/1998.

Prima della modifica del Titolo V del 2001, dunque, nonostante l'evoluzione legislativa avesse trovato il culmine nell'innovativo art. 21 della legge n. 59/1997, il sistema scolastico continuava ad essere, nella sua organicità, non soltanto indirizzato, ma governato e gestito dallo Stato, attraverso un Ministero le cui funzioni erano di vero e proprio governo e andavano al di là di quanto necessario per assicurare il carattere flessibile del sistema²².

2. L'istruzione nella riforma costituzionale del 2001: il complesso intreccio di competenze.

A seguito della riforma costituzionale n. 3/2001, anche in materia di istruzione si era prodotto, almeno formalmente, un sostanziale mutamento di equilibri tra Stato, Regioni ed enti locali, superandosi così quella asimmetria che il primo comma dell'art. 21 della l. n. 59/1997 sembrava aver creato: com'è noto, infatti, la novella aveva demandato la materia, con funzioni ed intensità diverse, allo Stato, alle Regioni, ai Comuni ed alle stesse istituzioni scolastiche pubbliche (statali o non statali), alle quali l'art. 117, comma 3, riconosceva solennemente un'autonomia prodromica ad un affrancamento dallo Stato.

Tale modifica aveva indubbiamente portato ulteriori arricchimenti nella materia, oltre a quelli, fondamentali, della l. n. 59/1997, che ne avevano accresciuto il quadro d'insieme, incidendo tanto sulle modalità di svolgimento della funzione legislativa relativa all'istruzione (si pensi alla costituzionalizzazione della sussidiarietà verticale ed orizzontale, nonché alla ripartizione, tra Stato e Regioni, della potestà legislativa), quanto sulle forme di materiale erogazione del servizio pubblico da parte delle singole istituzioni scolastiche dotate di autonomia. In definitiva, il combinato disposto tra l'art. 21 della legge n. 59/1997 e la modifica del Titolo V del 2001 aveva fatto sì che, se il fondamento costituzionale dell'istruzione restava saldamente ancorato negli artt. 33 e 34 Cost, con tutti i diritti, le libertà ed i doveri in essi contemplati, era parsa possibile una "rilettura"²³, in termini di arricchimento, degli articoli in questione.

E' indubbio, però, che tale nuovo assetto abbia fatto sorgere anche delicati problemi di equilibrio e di contrasto tra le diverse tipologie di autonomie: quella territoriale, quella funzionale riconosciuta alla scuola, quella delle scuole paritarie private; un "mix di uniformità e differenziazione"²⁴, con incerta determinazione della linea di confine tra le stesse, che ha visto (come avvenuto in altri campi) la Corte costituzionale ritagliarsi un ruolo da protagonista.

²² Così descrive la situazione prima della riforma costituzionale, GIGANTE, *L'istruzione*, in CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2000, 516.

²³ POGGI, *Il "Sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it, 5/2005, 1.

²⁴ RUGGERI, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in *Riv. giur. della scuola*, 2008, 775; secondo l'A., in questa fase sembrerebbe essere privilegiato ancora un orientamento interpretativo volto ad appiattare l'assetto dell'istruzione ai

Per quanto concerne le Regioni, ad esempio, se l'art. 117 Cost. novellato ne ha (almeno potenzialmente) valorizzato il ruolo nel settore, attribuendo loro una competenza legislativa concorrente sull'“istruzione” ed una residuale concernente “l'istruzione e la formazione professionale”, all'atto pratico il quadro delle competenze regionali si è dimostrato assolutamente indeciso e di non facile comprensione²⁵.

In particolare, dal combinato disposto tra l'evoluzione della legislazione statale di settore e la modifica costituzionale, l'iniziativa del legislatore regionale in questi anni di attuazione della riforma parrebbe essere stata frenata dai due co-protagonisti del sistema d'istruzione.

Da un lato, dalle stesse istituzioni scolastiche che, oramai dotate di autonomie funzionali, sono le uniche titolari di funzioni relative al servizio dell'istruzione in senso tecnico e alla relativa organizzazione, necessarie per consentire la programmazione dell'azione educativa e didattica. L'indole strettamente tecnica di tali funzioni peraltro costituisce il criterio che legittima la sottrazione del loro conferimento agli enti politico-territoriali, in deroga all'art. 118 Cost. e al meccanismo della sussidiarietà verticale in esso contenuto²⁶.

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

3. Il contributo (altalenante) della Corte costituzionale. L'iniziale favor verso un protagonismo del legislatore regionale

La debolezza di una scelta politica tendente ad affidare alla sede della garanzia della giurisdizione costituzionale la sistemazione delle fonti legislative, anziché rafforzare il metodo della negoziazione dei contrapposti interessi dello Stato e delle Regioni nell'ambito di apposite sedi istituzionali²⁷, non poteva non avere effetti controproducenti in quei campi, quali proprio l'istruzione, caratterizzati dal descritto inestricarsi di vari titoli competenziali.

E così, in maniera analoga a quanto avvenuto per altre materie, anche in questo settore il Giudice delle Leggi non si è caratterizzato per una evoluzione lineare e coerente delle sue

vari livelli territoriali in cui si articola e svolge; in realtà, il nuovo Titolo V della Costituzione, letto in combinato con la normativa sull'autonomia scolastica, sembrerebbe, invece, far prevalere elementi di diversificazione rispetto a quelli di uniformità

²⁵ LONGO, *Fine di una materia*, cit., 3.

²⁶ COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2007, 729.

²⁷ Così, più o meno testualmente, BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1-2/2010, 64-65.

pronunce; al contrario, la sua azione si è sviluppata nel tempo lungo due direttive, opposte e contrastanti.

In un primo momento, è sembrato accompagnare il legislatore regionale, quasi indicandogli le praterie che la riforma aveva spalancato alla sua iniziativa; in un secondo momento, invece, con decisioni via via più restrittive, ha finito con depotenziare il ruolo delle Regioni, sposando quel “rigurgito centralista”²⁸ che ha di fatto mortificato le potenzialità aperte per il legislatore regionale dalla riforma del 2001.

L’iniziale *favor* del Giudice delle Leggi verso un protagonismo del legislatore regionale nella politica pubblica relativa all’istruzione è facilmente riscontrabile nelle tre decisioni che si passeranno in rassegna.

La prima pronuncia, la nota sentenza n. 282/2002, in realtà incideva solo indirettamente sulla materia, in quanto relativa alla portata dei *livelli essenziali delle prestazioni*: settore strategico, specie nella materia istruzione, nella fase di passaggio “da un regionalismo dell’*uniformità* ad un regionalismo della *differenziazione*”²⁹.

Ebbene, con tale pronuncia, la Corte chiariva come tale formula non andasse intesa come una competenza irrinunciabile dello Stato, ma come una difesa dei diritti nei loro contenuti essenziali e di adempimento dei correlati obblighi di prestazione.

Tale lettura, non in termini di competenza ma di garanzia dei diritti, ha permesso di distinguere il piano della determinazione normativa dei livelli, spettante allo Stato, intesa unicamente come identificazione delle condizioni in presenza delle quali possono essere

²⁸ MANGIAMELI, *Introduzione*, in OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stati, Regioni e Unione Europea*, II, Roma, Camera dei Deputati, 2010, 8.

²⁹ Così POGGI, *L’analisi scientifica*, in CAMPIONE-POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l’autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna 2009, 126, secondo la quale il primo tipo di regionalismo ha avuto un significato in un determinato periodo storico-culturale (nel periodo successivo alla Costituzione) in cui tutti spingevano per il fine di eliminazione delle disuguaglianze personali e territoriali. Circa l’art. 117 secondo comma lett. m) Cost. e la sua duplice, complessa funzione di ricondurre ad unitarietà l’ordinamento ed essere strumento tramite il quale dare attuazione alla Costituzione stessa, la letteratura giuridica è molto vasta. Ai fini del presente lavoro, ci si limita a richiamare, tra gli altri: BALBONI, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Ist. del fed.*, 2001, p. 1103 ss.; BELLETTI, “*Livelli essenziali delle prestazioni*” e “*contenuto essenziale dei diritti*” nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, 181 ss.; BIFULCO, “*Livelli essenziali*”, *diritti fondamentali e statuti regionali*, in GROPPOLI-OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 137 ss.; V. CAMPIONE-A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l’autonomia delle istituzioni scolastiche*, cit., 75 ss.; D’ATENA, *Materie legislative e tipologie di competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 15 ss.; FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e eguaglianza*, in *Le Regioni*, 2/2006, 564 ss.; LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2002, 345; MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, 5/2004, 1216 ss.; PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117 c. 2 lett. m Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 880 ss.; RESCIGNO, *I diritti civili e sociali tra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e Diritti*, Milano, 2003, 107 ss.; RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e soc.*, 1/2001, 191 ss.; TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012.

garantiti i livelli essenziali delle prestazioni da quello della loro attuazione, affidata alle Regioni, nell'esplicazione del ruolo politico loro riconosciuto dal nuovo Titolo V³⁰.

In definitiva, come è stato efficacemente sintetizzato, la competenza statale in materia di LEP è "esclusiva" ma non "escludente": la garanzia dei LEP passa attraverso la loro individuazione ad opera dello Stato e la relativa attuazione ad opera delle Regioni³¹.

La prospettiva disegnata dalla Corte, dunque, autorizzava il pieno esplicarsi del potere legislativo regionale, nella materia in questione, sul piano della politica del servizio pubblico, pur nel rispetto dei contenuti essenziali del diritto all'istruzione e delle competenze riconducibili allo statuto costituzionale dell'autonomia scolastica³².

Il legislatore regionale, infatti, avrebbe dovuto agire in coordinamento con le istituzioni scolastiche autonome presenti sul territorio; una differente lettura avrebbe portato ad una mortificazione di quel principio di massima valorizzazione possibile dell'autonomia che è alla base del modello di riparto di competenze tra Stato e periferie introdotto nel 2001³³.

In merito alle pronunce che avevano direttamente ad oggetto l'istruzione, la più importante di questa prima stagione della Corte costituzionale è stata la n. 13/2004, con la quale veniva stabilito in modo chiaro che, "nonostante l'esatta definizione delle rispettive sfere di competenza potrà certo essere oggetto di successivi affinamenti (.....), si può, comunque, assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica". La Corte, dunque, identificando lo specifico della competenza concorrente regionale della materia-istruzione nella "programmazione della rete scolastica", sembrava aver creato le premesse per la realizzazione, nel campo dell'istruzione, di un'autentica politica del servizio pubblico sul territorio.

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

Questa pronuncia, dunque, rileva particolarmente: lo scenario prefigurato dalla Corte era quello di una futura dipendenza funzionale del personale docente e non docente della scuola nei confronti delle Regioni, preservando allo Stato la (sola) dipendenza giuridica ed economica³⁴.

³⁰ COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., 740.

³¹ POGGI, *L'analisi scientifica*, cit., 124.

³² COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., 740.

³³ RUGGERI, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, cit., 775.

³⁴ COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., 728

Eppure, per esigenze legate alla necessaria continuità del servizio pubblico di istruzione, la Corte decideva di posticipare l'operatività della dichiarazione di incostituzionalità della norma statale illegittima al momento in cui le Regioni avessero con legge attribuito a propri organi tale potere³⁵; alla titubanza del legislatore regionale nel porre in essere tale norma, però, fece seguito (come si dirà tra breve) un repentino cambio di prospettiva da parte del Giudice delle Leggi.

Al di là di tale mancanza, la scelta della Corte di una riconduzione alle Regioni della programmazione in senso politico del servizio pubblico dell'istruzione sul territorio appariva convincente anche rispetto alla possibilità di creare sinergia e correlazione con le altre competenze di spettanza delle Regioni nei settori contigui, ossia quelle relative alle politiche occupazionali, al diritto allo studio e alle professioni secondo il modello di esercizio integrato di tali funzioni presente anche a livello comunitario e con gli obiettivi più generali relativi allo sviluppo socio-economico complessivo del Paese.

Va evidenziato, infatti, come l'integrazione di politiche diverse rappresenta comunque una delle linee essenziali di sviluppo del sistema di istruzione e formazione; essa, infatti, offrirebbe alle Regioni la possibilità di organizzare un'offerta complessiva di istruzione e formazione in sintonia con le esigenze economiche e produttive del proprio territorio e quelle più generali di sviluppo socio-economico del Paese nel suo complesso, proprio grazie all'esercizio delle altre competenze di settore di cui sono titolari³⁶.

Altro esempio evidente di freno all'iniziativa statale nella materia, è stata la sent. n. 423/2004, con la quale la Corte dichiarava costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 101 della l. n. 350/2003 (legge finanziaria 2004) nella parte in cui prevedeva che parte del Fondo nazionale per le politiche sociali fossero destinate "all'ulteriore finanziamento delle finalità previste dall'art. 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289" e cioè ad attribuire alle persone fisiche un contributo "finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie"³⁷. Infatti, "la disposizione impugnata — essendo relativa a contributi per l'iscrizione a scuola paritaria — incide[va] sulla materia dell'istruzione attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.)"³⁸. Tale modalità di finanziamento, per la Corte, si traduceva in una "ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti

³⁵ LONGO, *Fine di una materia*, cit., 3

³⁶ COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., 729

³⁷ *Giur. cost.*, 2004, 4486.

³⁸ *Ibidem*. La Corte precisa che, invero, "già prima della riforma del Titolo V, l'art. 138, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 112 del 1998 aveva conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative a i contributi alle scuole non statali (...). Di talchè "appare implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 d.lgs. n. 112 del 1998" (sent. n. 13 del 2004). Vertendosi, dunque, in ambiti in cui le funzioni in esame non spettano allo Stato, deve ribadirsi che non sono ammessi finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione. Da qui la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, nella parte in cui prevede la erogazione delle somme ivi indicate per le finalità previste dall'art. 2, comma 7, l. n. 289 del 2002".

locali” nonché nella “sovrapposizione di politiche e indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”.

In tal modo la Corte evidenziava la necessità di una corrispondenza obbligata fra titolarità delle funzioni e disponibilità di adeguate risorse finanziarie e poneva le condizioni perché transitasse alle Regioni la gestione delle risorse necessarie per dar corpo alla politica del servizio pubblico sul territorio³⁹.

Con tale decisione, la Corte “decretava la fine dell’esperienza dei buoni-scuola statali”⁴⁰, chiarendo che nelle materie di competenza legislativa regionale lo Stato non può dettare vincoli di destinazione dei finanziamenti stanziati. Ciò implicitamente significava autorizzare le Regioni alla previsione di forme di sostegno alla frequenza delle scuole paritarie, a testimonianza di come in questa fase la Corte abbia fatto da apripista per le iniziative legislative della Regione.

Il Giudice delle Leggi, dunque, nelle decisioni analizzate indicava al legislatore regionale la strada da seguire per un ruolo da protagonista nelle politiche pubbliche d’istruzione, inibendo al legislatore statale l’atavica velleità di una piena gestione diretta del diritto in questione⁴¹.

3.1 (segue): il cambio di rotta ed il depotenziamento del ruolo politico delle Regioni in materia d’istruzione

In un secondo momento, però, il Giudice delle Leggi, in linea con quanto avvenuto per altre materie, assunse un atteggiamento dapprima più prudente e poi di vero e proprio freno rispetto all’iniziativa regionale, assecondando un progetto di neocentralizzazione ministeriale delle competenze non molto differente dal periodo pre-costituzionale⁴².

Anche in questo caso è sufficiente analizzare poche decisioni per rendersi conto subito del cambio di orientamento della Corte (in alcuni casi, radicale) rispetto a qualche anno prima; un atteggiamento che, alla lunga, ha finito con il bloccare la progettualità politica dell’ente regionale nel settore, con una perdita in termini di arricchimento per la materia stessa.

L’inizio del depotenziamento “soft” delle Regioni sulla materia ebbe origine con la sentenza n. 120 del 2005, resasi necessaria per la questione di legittimità costituzionale sollevata dal governo avverso la legge regionale Toscana n. 5/2005 che, in relazione alla materia dell’istruzione (più specificamente, sugli asili nido), si era attribuita funzioni di definizione di *standard* qualitativi, di linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati.

Ebbene, la Corte parve muoversi utilizzando una tecnica analoga a quella adoperata nelle decisioni sulle norme di alcuni statuti regionali: così come, con le famose sentenze nn. 372,

³⁹ COCCONI, *Le Regioni nell’istruzione*, cit., 741.

⁴⁰ POGGI, *Il “sistema nazionale di istruzione” dopo la revisione costituzionale*, cit., 4.

⁴¹ In tal senso, sia consentito il richiamo a TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d’istruzione. I riflessi sulla involuzione del settore*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.

⁴² In generale, su questa fase della Corte costituzionale (non certo limitata alla sola materia dell’istruzione) si veda BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2012.

378-379/2004 non ne dichiarò l'illegittimità, ma ne depotenziò la portata⁴³, analogamente, in questo caso dichiarò infondate le censure sollevate dal Governo, ma sul presupposto che le funzioni programmatiche della Regione fossero attinenti meramente ai profili organizzativi e gestori dei servizi e non ai livelli essenziali delle prestazioni; così facendo, il Giudice delle Leggi dequalificava lo stesso concetto di "standard" rispetto al suo significato all'interno della legge e contribuiva, in generale, a ridurre il ruolo regionale alla semplice predisposizione di una disciplina essenzialmente organizzativa, priva di valenza politica. Nel contesto della legge, invece, la determinazione di *standard* assumeva un significato ben diverso: non solo organizzativo ma anche politico, alludendo alla possibilità di delineare un assetto del servizio pubblico dell'istruzione coerente con le prospettive e le linee di sviluppo economico e sociale del territorio, oltre che con quello complessivo del Paese⁴⁴.

Vicenda analoga era toccata, qualche mese prima, alla l.r. Emilia-Romagna n. 12/2003: con la sentenza n. 34/2005, la Corte costituzionale aveva dichiarato infondata la q.l.c. su alcune disposizioni della legge emiliana (l'art. 9, comma 3, sull'alternanza scuola-lavoro, l'art. 17, sulle finalità della scuola d'infanzia e l'art. 41, sull'educazione degli adulti), censurate per la pretesa violazione delle norme generali che, nella legge statale n. 53/2003, contemplavano gli stessi istituti disciplinati dagli articoli impugnati. Ebbene, nell'intento di preservare da censure la legge regionale, la Corte aveva avallato un'interpretazione restrittiva del ruolo regionale, ravvisando in tali disposizioni una mera riproduzione di norme statali, non dotate di portata innovativa e riconducendo, quindi, le funzioni regionali nel settore a quanto già previsto dal d.lgs. 112/1998⁴⁵.

La vera "torsione centralistica" di questa fase della produzione giurisprudenziale sulla materia, però, ebbe modo di manifestarsi, in maniera abbastanza palese, nella problematica

⁴³ Dell'ingente dibattito dottrinale su queste sentenze, ci si limita a richiamare: ANZON, *La Corte condanna all'inefficacia giuridica le norme programmatiche degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 6/2004, 4057 ss. (e *ivi*, nello stesso numero, CUOCOLO, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*; MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*; RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto 'necessario' e contenuto 'eventuale'*); BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 11 ss. (e *ivi*, nello stesso numero, BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, 15 ss.; CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, 21 ss.; FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, 31 ss.; PASTORI, *Luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, 35-36; PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, 37 ss.; RUGGERI, *La Corte, la denormativizzazione degli statuti regionali*, 41 ss.); D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in www.issirfa.cnr.it, 2 ss.; RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁴ COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., 743

⁴⁵ La dottrina ha messo in risalto, comunque, come la sentenza rilevi anche perché, "per la prima volta, alcuni istituti previsti dal sistema nazionale d'istruzione, come l'alternanza scuola-lavoro e la formazione degli adulti, sono concepiti come un riflesso degli «orientamenti invalsi in ambito comunitario» rispetto ai quali sono chiamati a operare «in armonia». Tali istituti, in effetti, sono concepiti come un effetto del rafforzamento, a livello sopranazionale, di una «politica indirizzata alla riqualificazione dell'istruzione e della formazione professionale quale fattore di sviluppo e di coesione sociale» (p. 4 mot. in dir.)". Così, COCCONI, *op.ult. cit.*

inerente l'esatta distinzione, tra "norme generali" (di cui alla lett. n) del secondo comma dell'art. 117) e "principi fondamentali" dell'istruzione (di cui al terzo comma dell'art. 117) spettanti allo Stato.

Infatti, nella n. 200/2009, il Giudice delle Leggi "smarcava" le «norme generali sull'istruzione» dai «principi fondamentali»⁴⁶, identificandole in quelle disposizioni che, definendo la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, "richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale"; dei principi fondamentali, invece, (oltre a richiamare l'esigenza dell'intervento del legislatore regionale per la loro attuazione), veniva data una definizione solo residuale, identificandoli in quelle norme di competenza statale che "non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione"⁴⁷.

La Corte, dunque, sceglieva di imboccare la strada delle diverse finalità alla base della distinzione dei termini in questione, identificando nell'art. 117 II° c. lett. n) Cost., la stessa *ratio* che risiede nel dettato di cui all'art. 33, II° c.: se ciò che ha previsto la Carta costituzionale è un sistema indubitatamente misto (accanto alle scuole statali vi sono quelle non statali) e decentrato, è altrettanto vero che, per il principio di uguaglianza sostanziale, spetterebbe allo Stato delineare il modello generale di istruzione da impartire allo studente, garantendo, tramite le norme generali, quelle esigenze insopprimibili di uniformità nell'ambito del medesimo sistema nazionale d'istruzione⁴⁸.

Orbene, tale interpretazione era potenzialmente rischiosa: il Legislatore statale avrebbe potuto approfittare della intrinseca, potenziale onnicomprensività delle «norme generali sull'istruzione» per ritagliarsi competenze non sue, servendosi di tale strumento nella stessa maniera estensiva con cui, per oltre cinquant'anni, si era adoperata la medesima locuzione contenuta nell'art. 33 Cost., disposizione che ha rappresentato la base costituzionale sulla quale

⁴⁶ In ciò allontanandosi da una sua precedente decisione, la n. 279 del 2005, nella quale aveva quasi identificato contenutisticamente i due concetti, fondando la distinzione unicamente nella diretta applicabilità ("indistintamente e al di là dell'ambito propriamente regionale") delle prime e la necessità di altre norme per una piena operatività dei secondi. Per un'analisi sul rapporto tra questa sentenza e quelle del 2009 sia consentito il rinvio a TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le Regioni*, 3/2010.

⁴⁷ Sul complesso tema della distinzione tra le "norme generali" ed i "principi fondamentali", si veda almeno MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in ID.-AGRÒ-CERRI (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997, III ed., 286, secondo il quale il rapporto tra i due concetti deve essere inteso metaforicamente come un dialogo fra soggetti appartenenti a mondi diversi, trattandosi di "entità diverse", essendo i principi "irriducibili al normativo, al mondo della norma". Con più particolare riguardo alla distinzione in esame nel campo del diritto all'istruzione, si veda: IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in www.federalismi.it, 24/2010, soprattutto pagg. 7-8; SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 2716 ss.

⁴⁸ DE MARTIN, *Istruzione e formazione*, in CERULLI IRELLI-PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna 2004, 158.

poggiare e far crescere una disciplina del settore dell'istruzione improntata ad una conduzione esclusivamente statale e ministeriale.

Alle perplessità sollevate da questa pronuncia si sommavano quelle causate dalla successiva sentenza n. 213/2009, nella quale la Corte si spingeva oltre, attribuendo ai «principi fondamentali» una funzione differente da quella residuale appena esaminata.

Infatti, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della Provincia autonoma di Bolzano, che disciplinavano l'accesso all'esame di Stato, nonché il passaggio dalla formazione professionale, all'istruzione secondaria superiore in maniera differente dalla legislazione statale, la Corte chiariva che l'esame di Stato faceva parte dei "principi" della materia dell'istruzione in quanto "elemento che non può essere oggetto di formazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in materia unitaria sul territorio della Repubblica"⁴⁹.

A distanza di un mese dalla sentenza n. 200/2009, dunque, la Corte precisava meglio la funzione dei «principi fondamentali» in materia d'istruzione, attribuendo ad essi obiettivi di unitarietà e, di conseguenza, caratteri di vincolatività, paradossalmente molto simili alle «norme generali sull'istruzione».

Eppure, i principi fondamentali non dovrebbero essere ostativi di una effettiva legislazione regionale e la loro formulazione non dovrebbe coprire la discrezionalità e le scelte politiche e differenziate dei vari legislatori regionali⁵⁰. Il criterio-guida al quale il "centro" dovrebbe orientare il proprio ruolo, alla luce delle coordinate costituzionali del 2001, per questa come per altre materie, dovrebbe essere l'equivalenza ai fini di una tutela del contenuto essenziale delle prestazioni a cui i cittadini hanno diritto e non l'omogeneità dei risultati o l'uniformità dei modelli organizzativi⁵¹; una ipotesi differente significherebbe tornare nuovamente al modello di "Stato educatore" e "maestro di scuola" che, col pretesto della garanzia di un diritto, imporrebbe il "suo" modello di istruzione.

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

L'opera di "depotenziamento" delle competenze regionali è continuata, poi, con la sentenza n. 76/2013, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 8 della l. r. n. 7/2012 della Lombardia (che, rubricato "reclutamento del personale docente da parte delle istituzioni scolastiche", modificava l'art. 3 della l.r. n. 19/2007). Con tale norma, la Regione era

⁴⁹ Inoltre, relativamente al passaggio tra sistemi, secondo la Corte anch'essa rientra tra i principi fondamentali della materia istruzione, poiché «il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale d'istruzione, per connetterle vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento».

⁵⁰ MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova*, cit., 494.

⁵¹ Così COCCONI, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche tra riforma del Titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in www.amministrazioneincammino.it, 2005, 16.

intervenuta sul fenomeno delle “supplenze annuali”, prevedendo che ogni istituzione scolastica potesse “organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi per reclutare personale docente con incarico annuale”.

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

Tale pronuncia (come precedenti analoghe⁵²) rileva particolarmente perché segna una distanza evidente con l’analizzata sentenza n. 13/2004: in quest’ultimo caso, secondo la Corte, l’ambito materiale della “programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica” avrebbe dovuto essere concepito in senso estensivo, comprendendo una futura dipendenza funzionale del personale docente e non docente della scuola alle Regioni; a meno di dieci anni da quella pronuncia, invece, lo stesso Giudice compiva una decisa inversione di marcia, riportando tutto il personale scolastico alle dipendenze dello Stato e ridimensionando di molto i confini operativi del legislatore regionale nella materia.

E’ una fase, quest’ultima, nella quale la Corte costituzionale parrebbe porre in essere una “manipolazione del riparto costituzionale delle competenze” che diviene così, per settori come quello che qui rileva, volutamente “indeterminato e subordinato alla volontà del solo legislatore statale e del giudice delle leggi, così come era già avvenuto nel primo regionalismo”⁵³.

Forte di queste aperture, il legislatore statale in questo periodo modifica profondamente gli ordinamenti della scuola e, anche sulla spinta della logica di contrarre la spesa pubblica, interviene più volte sulla distribuzione del personale della scuola.

Invero, già con la legge Moratti prima e con la l. n. 133/2008 il legislatore aveva accentuato enormemente l’impianto centralistico del sistema scolastico, per esigenze di razionalizzazione complessiva del sistema educativo, con conseguente mortificazione di ogni velleità regionale: ad esempio, la dipendenza del personale docente allo Stato e la stessa attribuzione del personale alle scuole da parte degli uffici scolastici regionali ha impedito qualsiasi possibilità di programmazione dell’offerta formativa da parte delle regioni.

Poi, con il d.l. n. 95/2012 (convertito dalla l. n. 135/2012) in forza dell’introduzione dei meccanismi di *spending review*, il “centro” ha mantenuto il blocco del processo di attribuzione delle competenze regionali quanto alla distribuzione del personale e riaffermato il ruolo degli Uffici scolastici regionali, sottolineandone in modo analitico i procedimenti di assegnazione e mobilità: dunque, una logica di continuità con la precedente impostazione di una penetrante articolazione ministeriale anche nei territori⁵⁴, confermata anche dalla recente l. n. 107/2015 (c.d. “buona scuola”), nella quale agli U.S.R. vengono assegnate importanti mansioni (dalla

⁵² Si pensi alla sent. n. 147/2012, nella quale la Corte riconosceva la competenza statale sulle modalità di copertura dei dirigenti scolastici, in quanto dipendenti statali e non regionali.

⁵³ MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it, 2012, 10. Di “intervento manipolativo” della Corte come strumento per affrontare la conflittualità tra Stato e Regioni implementata dalla riforma del 2001, parla anche TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle Regioni dall’Unità in poi*, in AA. VV. *Scritti in onore di Antonio d’Atena*, Milano, 2015, 3108 ss.

⁵⁴ LONGO, *Fine di una materia*, cit., 3

verifica del piano triennale dell'offerta formativa, al conferimento degli incarichi ai docenti che non abbiano ricevuto proposte).

Eppure, un'interpretazione in senso "politico" del ruolo regionale nell'istruzione (che la dottrina aveva legittimamente immaginato, dopo la sentenza n. 13/2014), avrebbe dovuto conseguenziare un cambiamento, in termini di depotenziamento, sotto il profilo funzionale dell'Ufficio scolastico regionale e la sottrazione ai dipartimenti ministeriali di tutti i compiti esercitati in relazione all'assegnazione e alla gestione delle risorse umane e finanziarie⁵⁵.

4. Il legislatore regionale di fronte all'evoluzione della materia. Un bilancio deludente.

Se quello descritto in precedenza è il problematico quadro generale, non c'è da stupirsi se, nell'affrontare il tema della legislazione regionale relativa al diritto all'istruzione, parte della dottrina abbia sottolineato come la produzione legislativa di settore *post* riforma del 2001 non sia stata particolarmente cospicua, specie se rapportata alle innovazioni introdotte sul piano della distribuzione delle competenze⁵⁶.

In effetti, leggendo i dati dei rapporti ISSiRFA, all'interno dei macrosettori di riferimento "Servizi alla persona e alla comunità", le leggi regionali in materia di "diritto all'istruzione" in senso stretto non paiono così numerose rispetto ad altre⁵⁷.

Tale dato, però, va letto alla luce di due considerazioni.

La prima è che l'iniziativa del legislatore regionale, già qualche anno prima delle nuove competenze di cui all'art. 117 Cost., era andata implementandosi ed affinandosi rispetto alle varie problematiche che si presentavano, fino a rendere la Regione protagonista di interventi diretti finalizzati alla rimozione delle situazioni di disparità ed alla promozione effettiva del diritto allo studio.

Non erano state poche, infatti, le Regioni che avevano attivato strumenti atti a tutelare tanto il diritto all'istruzione, previsto dall'art. 34 Cost., quanto il diritto al pluralismo dell'istruzione⁵⁸.

Più precisamente, ad una serie di leggi di settore (dei primi anni '80), che rientravano in pieno nella c.d. *prima generazione* di produzione regionale, nelle quali le Regioni avevano limitato l'intervento legislativo all'aspetto economico-finanziario ed a quello c.d. promozionale, aveva fatto seguito, di pari passo con una progressiva assunzione di un ruolo politico-istituzionale dell'ente Regione, un periodo in cui i legislatori regionali si erano spinti ad approvare leggi in numerosi settori della vita sociale⁵⁹; nel campo del diritto allo studio, l'iniziativa era andata affinandosi a tal punto che molte Regioni si resero protagoniste di

⁵⁵ TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d'istruzione*, cit., 23.

⁵⁶ GIANFRANCESCO-PERNICIARO, *Istruzione*, in VANDELLI-BASSANINI, *Il federalismo alla prova*, cit., 104

⁵⁷ Ad esempio, i rapporti ISSiRFA 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 sulla legislazione di settore, contengono rispettivamente 7, 5, 8, 12 e 6 leggi regionali in materia di istruzione scolastica; il *trend* è andato via via scemando negli anni successivi.

⁵⁸ DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 3/1999, 555 ss.

⁵⁹ LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007, 110.

interventi finalizzati alla rimozione delle situazioni di disparità tra gli alunni, proponendo financo strumenti che assicurassero la parità tra le varie scuole operanti nel territorio regionale (si pensi alla l. r. Piemonte n. 61/1996, significativamente denominata “*Contributi ai comuni per concorrere al funzionamento delle scuole materne autonome*”).

Anzi, in merito agli strumenti di sostegno regionale al diritto allo studio posti in essere fin dagli anni '90, la dottrina aveva identificato due modelli⁶⁰: l'uno, che aveva come capofila l'Emilia-Romagna, riconosceva borse di studio a favore degli studenti capaci e meritevoli, senza distinguere tra scuola pubblica e privata⁶¹; l'altro, che guardava alla Lombardia, prevedeva forme di rimborso parziale delle spese sostenute per l'istruzione (buoni-scuola)⁶².

E' sicuramente degna di nota, dunque, la circostanza che le Regioni, pur nelle strette maglie dell'originario art. 117 (che assegnava loro la sola legislazione concorrente in materia di assistenza scolastica), forti delle funzioni attribuite loro dal d.PR n. 616/1977 e, in un secondo momento, soprattutto dal d.lgs. n. 112/1998, erano divenute il motore centrale della politica amministrativa e legislativa del diritto allo studio sul proprio territorio: per la peculiare consistenza delle materie regionali, dunque, “appare confermato il convincimento che le nozioni presupposte cristallizzate sono passibili di interpretazione evolutiva con riferimento, non già alle sopravvenienze normative, ma a quelle effettuali”, per le quali, nelle singole voci, sono sussumibili oggetti ulteriori, per effetto delle trasformazioni da cui è interessata a realtà storica⁶³.

Orbene, dopo la l. n. 62/2000 e la revisione costituzionale del 2001, tale modalità di tutela del diritto all'istruzione sembra essersi rafforzata da un punto di vista “qualitativo”: le Regioni “pilota” hanno raffinato l'efficienza dei risultati⁶⁴, le altre Regioni hanno seguito chi il sistema

⁶⁰ *Idem*, 114-115. In argomento, si veda anche ANTONINI, *I buoni scuola del Piemonte e dell'Emilia Romagna: due filosofie a confronto*, in *Non profit*, 1/2001, 35 ss.

⁶¹ Si pensi proprio alla l. r. n. 155/1999 dell'Emilia Romagna, il cui art. 12 prevedeva in favore degli studenti “l'attribuzione di assegni di studio a parziale copertura delle spese di acquisto di libri di testo, di iscrizione e frequenza a scuole statali e non statali”. Con tale legge la Regione abrogava la precedente l.r. n. 52/1995, con la quale aveva previsto un aiuto finanziario ai comuni che attivavano convenzioni finalizzate al sostegno delle scuole private: tale “innovativa” legge aveva creato una serie di polemiche culminate con la sua impugnazione del TAR Emilia Romagna davanti alla Corte costituzionale, che però, con ord. n. 67/1998, dichiarò inammissibile la questione per difetto di rilevanza (si veda, tra gli altri: CARETTI, *Brevi osservazioni su una “mancata” sentenza della Corte in materia di rapporti tra pubblico e privato nel settore della scuola*, in *Le Regioni*, 1998, 1349; RIMOLI, *Scuole private e pubblici finanziamenti: la Corte prende tempo*, in *Giur. cost.*, 1998, 705 ss.).

⁶² Esempio di questo modello era rappresentato dalla l. r. n. 1/2000 della Lombardia, prima legge regionale che sostiene un diritto di scelta tra istituzione scolastica statale e non statale, mediante l'assegnazione di una provvidenza (il “buono-scuola”) indipendente dal rendimento scolastico.

⁶³ MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, 139 ed *ivi* i riferimenti a D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 119.

⁶⁴ Si pensi alla l. r. n. 10/2002 della Lombardia (“*Introduzione dei criteri di valutazione della qualità dell'offerta formativa ai fini dell'erogazione dei buoni scuola*”), con la quale si cerca di verificare che l'offerta formativa delle scuole in cui vengono utilizzati i buoni scuola abbiano degli standards minimi di qualità; all'opposto, si pensi alla l. r. n. 26/2001 dell'Emilia Romagna (“*Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita*”), con la quale viene garantito ad ogni cittadino emiliano “per tutto l'arco della vita ed in condizioni di pari opportunità, l'accesso a tutti i gradi

dei buoni-scuola (Piemonte⁶⁵, Veneto⁶⁶ e Sicilia⁶⁷) chi quello delle borse di studio (Molise⁶⁸, Campania⁶⁹, Umbria⁷⁰) associate ad una molteplice serie di interventi volti a favorire l'accesso all'istruzione (servizi di mensa, trasporto, residenziali). Tale ultimo strumento è assegnato sulla base di criteri molteplici, identificati nel merito, nel rischio di abbandono del sistema formativo e nelle disagiate condizioni economiche dei beneficiari. Il buono scuola, invece, è introdotto sulla base della delega contenuta nel d.lgs. 112/1998, che affida alle regioni il finanziamento delle scuole non statali e consiste nel rimborso, totale o parziale, delle spese sostenute per l'istruzione dai frequentanti delle scuole paritarie.

I due modelli scelti dalle varie Regioni divergono soprattutto per le finalità che presentano in merito alla tutela del versante passivo del diritto all'istruzione: il lombardo è principalmente volto alla garanzia della libertà di scelta delle famiglie; quello emiliano è volto alla tutela del diritto a ricevere un'istruzione, prevedendo un'incidenza della spesa scolastica sul reddito familiare come criterio di assegnazione del contributo⁷¹.

Tale attività del legislatore regionale, che sposta l'attenzione della Repubblica, dalla gestione diretta dell'istruzione, alla creazione delle condizioni per l'accesso all'istruzione, si pone in linea

dell'istruzione, nonché il sostegno per il conseguimento del successo scolastico e formativo e per l'inserimento nel mondo del lavoro”.

⁶⁵ Con la l.r. n. 10/2003 (“Norme sull’esercizio del diritto alla libera scelta educativa”), la Regione Piemonte ha previsto un contributo, parametrato al reddito familiare, a parziale copertura delle spese sostenute e documentate dalle famiglie. Tale legge è stata poi abrogata dalla successiva l.r. n. 28/2007, “Norme sull’istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa”.

⁶⁶ La l.r. n. 1/2001 del Veneto (“Interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie”), prevede forme di sostegno per le famiglie degli alunni del sistema scolastico d’istruzione attraverso dei buoni scuola, la cui finalità è consentire “il diritto d’accesso”, “la frequenza” e “la parità nel diritto d’accesso e nella frequenza” (art. 2).

⁶⁷ La l.r. n. 14/2003 della Sicilia è significativamente denominata “Norme per l’erogazione del buono scuola e interventi per l’attuazione del diritto allo studio nelle scuole dell’infanzia, elementari e secondarie”.

⁶⁸ L.r. n. 31/2005, “Interventi per il diritto allo studio nelle scuole dell’infanzia non statali e nelle scuole primarie non statali e paritarie”, la cui unidirezionalità verso le scuole non statali è giustificata dalla mancanza di scuole statali in alcune zone regionali.

⁶⁹ La l.r. n. 4/2005, “Norme regionali per l’esercizio del diritto all’istruzione e alla formazione”, ha lo scopo primario, come la legge emiliana, di rafforzare il diritto all’istruzione (soprattutto negli strati più bassi della popolazione), piuttosto che di favorire una libera scelta da parte delle famiglie degli studenti.

⁷⁰ La l.r. n. 28/2002, “Norme per l’attuazione del diritto allo studio”, prevede interventi per gli studenti in condizioni disagiate e comunque diretti a favorire la qualificazione del sistema scolastico e formativo e a migliorare i livelli di qualità dell’offerta formativa (art. 5).

⁷¹ LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 117. Secondo l’A. il primo tipo di modello intende “l’istruzione come «bene pubblico» (diritto «oggettivo» all’istruzione), la cui funzione è quella di rimuovere le disuguaglianze di base e di massimizzare la funzione di utilità sociale attraverso l’eliminazione di barriere che possano precludere ai cittadini l’accesso alla conoscenza”; il secondo modello di leggi regionali, invece, considera “l’istruzione come un «bene privato» (diritto «soggettivo» all’istruzione). In base ad esso, lo Stato e le Regioni devono favorire la libertà degli individui di scegliere l’istituto scolastico in base all’offerta formativa. Così tutte le scuole (...) sono collocate sullo stesso piano sia dal punto di vista del finanziamento sia dal punto di vista del mercato, poiché la scelta sarà effettuata secondo un meccanismo di concorrenza nell’offerta del bene istruzione” (p. 128).

con quel tentativo di distacco dalla concezione centralistico-ministeriale dell'istruzione che aveva caratterizzato le riforme di settore a cavallo degli anni 2000.

In definitiva, è vero che la produzione legislativa regionale post 2001 nella materia non è stata particolarmente cospicua; ma è altrettanto vero, però, che essa ha qualitativamente influito in maniera sostanziosa su quel processo di regionalizzazione, già iniziato in precedenza e che, nell'ambito dell'istruzione, ha una configurazione di tipo divisionale⁷²: da un lato lo Stato funge da “*connettore trasversale*”⁷³, sia fissando le norme generali e gli obiettivi, sia svolgendo un ruolo di monitoraggio in funzione equitativa; dall'altro, le Regioni si occupano della organizzazione dei servizi, raccordando le diverse politiche di sviluppo di “*welfare locale o municipale*”⁷⁴ e favorendo un maggiore raccordo tra i vari soggetti (genitori ed insegnanti su tutti) della comunità scolastica.

Venendo alla seconda considerazione, la sensazione è, però, che il legislatore regionale abbia scelto — per una sorta di “timidezza indotta” dagli interventi “centralistici” della Corte costituzionale — di percorrere solo in parte le enormi praterie che la riforma costituzionale del 2001 aveva spalancato, limitando il suo (come visto, comunque qualitativamente pregevole) intervento ad un “aggiornamento” della vecchia materia dell'assistenza scolastica e della garanzia del diritto allo studio, collocando la propria azione principalmente nel solco restrittivo già definito dal d.lgs. 112/1998.

Tale dato deludente va letto, però, alla luce di alcune precisazioni.

Innanzitutto, all'interno di questi “sicuri” confini nei quali le Regioni hanno scelto di rimanere, non sono mancati esempi di interventi nei quali il legislatore ha dimostrato di concepire il proprio ruolo della materia andando oltre la mera garanzia di effettività da assicurare al diritto allo studio, tipica della fase pre-riforma.

L'impianto della legislazione di settore di “seconda generazione”, infatti, è spesso improntato all'assunzione di un impegno regionale rivolto al supporto all'istruzione concepito anche come potenziamento della qualità dell'offerta formativa ed educativa, oltre che al suo riequilibrio verso le aree deboli dell'utenza. Si pensi alla l.r. della Puglia n. 31/2009, che, nel riconoscere, sin dal primo articolo, il diritto di accesso all'istruzione anche per quella particolare categoria di c.d. soggetti deboli, rappresentata dagli immigrati, sottolinea come l'istruzione sia un diritto che la Repubblica ha il dovere di garantire a tutti, indipendentemente dal possesso della cittadinanza; o si pensi alla l. r. della Campania n. 4/2005, che chiarisce, fin dai primi articoli, il fine primario di un rafforzamento del diritto all'istruzione soprattutto negli strati più bassi della popolazione.

⁷² BENADUSI, CONSOLI, *La scuola italiana alla prova dell'autonomia*, in BENADUSI-CONSOLI (a cura di), *La governance della scuola*, Bologna, 2003, 20.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Sul passaggio dal “welfare statale” al “welfare municipale” si veda FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003, 225 ss.

D'altro canto, vi sono state Regioni che hanno cercato di sfruttare appieno le proprie competenze, interpretando in modo ambizioso e innovativo il proprio ruolo politico nel settore, andando oltre il concetto di assistenza.

Le leggi regionali dell'Emilia-Romagna (n. 12/2003, ma anche la successiva n. 5/2011) e Toscana (n. 32/2002), ad esempio, propongono una visione più organica e non settoriale delle competenze in materia di istruzione.

Da un lato, disegnano una innovativa regolazione integrata di tutti i settori legati all'istruzione, che fino ad allora erano rimasti sempre distinti: una integrazione sul territorio di politiche diverse ma convergenti, quali quelle relative all'istruzione e alla formazione e ai servizi sociali e sanitari, finalizzate al pieno sviluppo della persona ed al "diritto all'apprendimento per tutta la vita"; dall'altro lato, però, il potenziamento delle autonomie territoriali in queste leggi non contrastano con le autonomie delle istituzioni scolastiche, con i quali, anzi, si promuovono forme di collaborazione istituzionale⁷⁵.

Come si è avuto modo di sottolineare, però, queste due leggi è vero che sono sopravvissute al vaglio di costituzionalità, ma a costo di un "depotenziamento" della natura dei loro istituti maggiormente caratteristici (gli "standard qualitativi" per la Regione Toscana, "l'alternanza scuola/lavoro" e "l'educazione degli adulti" per la l.r. emiliana), a vantaggio di una visione culturale (e, quindi, di una gestione) quasi "Statocentrica" dell'istruzione.

In definitiva, al di là di qualche rara eccezione, in ordine alla produzione legislativa regionale in materia d'istruzione era lecito attendersi molto di più dopo la riforma del 2001.

L'impressione è che, a lungo andare, le decisioni della Corte costituzionale di restrizione sulle prospettive di legislazione regionale abbiano finito per riflettersi sulla effettiva progettualità politica: le Regioni, preoccupate dagli effetti della "logica delle materie"⁷⁶, sembrano aver rinunciato a percorrere fino in fondo settori, quali l'istruzione, che, "magari con una più attenta ricostruzione degli spazi di disciplina possibile, avrebbe consentito di caratterizzare la legislazione regionale in direzioni innovative"⁷⁷.

4.1 (segue) Il c.d. regionalismo differenziato e le prospettive per l'istruzione.

Un'eccezione alla poca progettualità politica delle Regioni nel campo dell'istruzione, parrebbe essere rappresentata dalle iniziative avanzate qualche tempo fa nell'ambito del c.d. *regionalismo differenziato* o *regionalismo asimmetrico*.

Il riferimento è all'art. 116, terzo comma, Cost., il quale (dopo la novella del 2001) prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (fermo restando le particolari forme di autonomia di cui godono le Regioni a statuto speciale, ex art. 116, I c.) sia per tutte le materie di legislazione c.d. concorrente, sia per alcune

⁷⁵ LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 117.

⁷⁶ Su cui si veda *infra*, par. 5

⁷⁷ SERGES, *Lecture di diritto pubblico*, Napoli, 2011, 46.

di competenza esclusiva dello Stato, tassativamente elencate: “organizzazione della giustizia di pace”, “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” e, appunto, “norme generali sull’istruzione”.

E’ appena il caso di segnalare che, se parte della dottrina ha sempre messo in evidenza alcuni dubbi interpretativi sulla stessa formulazione dell’art. 116 Cost.⁷⁸, altra parte ha invece inteso sottolineare come l’asimmetria creata dalla norma potesse rappresentare una occasione “per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni”⁷⁹; correttamente applicata, infatti, tale formula potrebbe rafforzare l’intero sistema Paese, attraverso una competizione virtuosa tra i territori regionali⁸⁰.

In realtà, tale previsione costituzionale è rimasta lungamente inattuata⁸¹, anche perché si era in attesa di una legge che concretamente la disciplinasse. Ebbene, l’art. 1 comma 571 l. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministero per gli affari regionali.

L’approvazione di tale norma, unitamente al fallimento di quella riforma costituzionale del 2016 “che marcatamente spostava — ed è rilievo, come si sa, largamente condiviso — l’ago della bilancia verso il centro”⁸², hanno dato nuovo slancio alle rivendicazioni di alcuni territori regionali⁸³ che hanno intrapreso delle iniziative finalizzate al riconoscimento di forme di autonomia differenziate. Di conseguenza, il 28.2.2018 sono stati stipulati tre distinti “*Accordi preliminari in merito all’intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione*”, sottoscritti dal rappresentante del Governo e dai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e

⁷⁸ Si veda, tra i tanti, CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017; RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. reg.*, 2001. Ma anche, più recentemente, GIANCASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell’art. 116, comma 3 Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Reg.*, 2/2018, 163 ss.

⁷⁹ MANGIAMELI, *L’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, in *www.issirfa.cnr.it*, 4

⁸⁰ *Ibidem*. Ma sullo stesso piano, seppur in maniera più sfumata, TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Reg.*, 4/2017, 635 ss.

⁸¹ Timide iniziative erano state avanzate da Toscana (nel 2003), Lombardia (nel 2007), Veneto (2007) e Piemonte (2008), ma senza alcun seguito da parte del governo.

⁸² RUGGERI, *Territorio, persona, Costituzione*, in *Diritti regionali*, 3/2018, 22.

⁸³ In tal senso, MORELLI *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Reg.*, 3/2017, 321 ss., evidenzia l’“uso congiunturale” di tale fase del regionalismo a seguito del fallimento del tentativo di revisione costituzionale del 2016.

Veneto⁸⁴; tali *Accordi* hanno rappresentato una base di partenza per poter poi predisporre tanto delle iniziative a livello regionale quanto, infine, differenti leggi statali⁸⁵.

Ebbene, tralasciando alcuni dubbi di tipo procedurale che sono stati prontamente messi in luce dalla dottrina⁸⁶, gli *Accordi preliminari* rilevano ai nostri fini soprattutto per le potenziali conseguenze in ordine alle quattro materie sulle quali “è stata condivisa dalle Regioni interessate l’opportunità di circoscrivere il negoziato, in questa prima fase del confronto (...): la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, la tutela della salute, l’istruzione, la tutela del lavoro, e i rapporti internazionali e con l’Unione europea”.

In particolare, l’*“Allegato: Istruzione”*, ha sin da subito suscitato più di qualche perplessità nella dottrina⁸⁷ e tra gli addetti ai lavori, poiché ha attribuito alle Regioni la competenza: sull’organico dei docenti (art. 1); sulla creazione di un Sistema integrato di formazione professionale (art. 2); sulla definizione e organizzazione delle fondazioni ITS “per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese” (art. 3); sulla programmazione, d’intesa con la Conferenza Regione Università, di un’offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio”, con la possibilità per la Regione tanto della “costituzione di un Fondo integrativo regionale pluriennale regionale per la didattica”, quanto della “costituzione di un fondo integrativo pluriennale regionale a favore della ricerca e dello sviluppo della terza missione” (art. 4); sull’altrettanto annosa problematica della gestione ed implementazione degli edifici scolastici (art. 5).

⁸⁴ A tali *Accordi preliminari* si è giunti a seguito dei due referendum di indirizzo svoltisi in data 22 ottobre 2017 nelle Regioni Lombardia e Veneto e di una approvazione, da parte dell’Assemblea regionale dell’Emilia Romagna, di due risoluzioni consiliari (nn. 5321/2017 e 5600/2017) per l’avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell’Intesa con il Governo. Sul punto v. BONOMI-RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *Dirittifondamentali.it*, 2017; DAINOTTI-VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell’autonomia*, in *Le Reg.*, 4/2017, 711 ss.; MORELLI *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, cit.

⁸⁵ Intervenendo alla camera dei deputati, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha avuto modo di chiarire che l’obiettivo del Governo è “di poter predisporre delle leggi per la concessione dell’autonomia, tutte separate a seconda delle regioni. Si tratta di un’autonomia differenziata e tanto deve essere differenziata anche la risposta che viene data per ciascuna. Ovviamente, però, lo schema tecnico e la forma legislativa possibilmente dovranno essere omogenei per tutti. Viene stabilito un percorso il quale può essere proseguito da queste regioni o può essere intrapreso anche da altre regioni che vogliono richiedere l’autonomia” (Camera dei deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, 11 luglio 2018).

⁸⁶ In particolare, perplessità ha suscitato la chiosa finale degli *Accordi preliminari*, nella quale si chiarisce che «l’approvazione da parte delle Camere dell’intesa [...] avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato per via di prassi, per l’approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all’art. 8, terzo comma, della Costituzione». Tale inciso, in effetti, a sorgere dubbi in ordine all’effettivo “potere decisionale residuo in capo al Parlamento a seguito del raggiungimento di detta intesa”. Così PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018, 7.

⁸⁷ CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in *lacostituzione.info*; G. DI COSIMO, *Federalismo scolastico?*, in *lacostituzione.info*.

In particolare, è stato soprattutto il profilo relativo alla delicata questione dell'organico ad attrarre le maggiori critiche; secondo l'art. 1 dell'*Allegato-Istruzione agli Accordi*, infatti, "alla Regione spetta la programmazione dell'offerta d'istruzione regionale, definendo la relativa dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche attraverso un piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, fermo restando l'assetto ordinamentale statale dei percorsi d'istruzione e delle relative dotazioni organiche. A tal fine, la Regione può costituire un fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico di cui all'art. 1, comma 69, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché ulteriori posti in deroga. Detti posti sono assegnati per ciascun anno scolastico ai sensi della normativa vigente in materia di contratti a tempo determinato".

Orbene, a tali *Accordi preliminari* hanno fatto seguito le "bozze di Intesa" del luglio 2019 tra la Presidenza del Consiglio e i Presidenti delle tre Regioni interessate, tappa alla quale si è giunti con metodo discutibile, senza che per mesi nulla di ufficiale fosse emerso riguardo al merito delle questioni affrontate, alla documentazione "grigia" di accompagnamento, alle posizioni di partenza, alla loro evoluzione⁸⁸.

Ebbene, la problematica relativa alla gestione del personale della scuola, se nella *bozza di Intesa* con l'Emilia-Romagna è rimasta in ombra⁸⁹, in quella con le altre due Regioni è disciplinata in maniera coerente con l'analizzato *Allegato-Istruzione degli Accordi*. Innanzitutto è previsto per la Lombardia e il Veneto, "nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale, la potestà legislativa in materia di norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento: (...) e) alla disciplina, anche mediante contratti regionali integrativi, dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, nel rispetto delle disposizioni statali in materia di ordinamento civile e dei contratti nazionali di lavoro del comparto scuola e della dirigenza scolastica; (...) g) alla disciplina della

⁸⁸ PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in *federalismi.it*, 6/2019, 4.

⁸⁹ Nella *bozza d'Intesa* dell'Emilia-Romagna con il Governo, innanzitutto è significativa la circostanza che (a differenza delle omologhe *bozze d'Intesa* con le altre due Regioni), quella dell'istruzione sia una delle ultime materie disciplinate; addirittura (dopo l'analitica disciplina di materie come la "giustizia di pace" e la "tutela dell'ambiente") l'istruzione figura nella rubrica "ulteriori funzioni regionali", dopo la "politica internazionale", "commercio con l'estero" e le "politiche attive per il lavoro". Inoltre, tra le funzioni specifiche, nella *bozza d'Intesa* non c'è traccia della problematica relativa all'organico, se non nella parte in cui, ripetendo in maniera quasi pedissequa l'analizzato art. 1 dell'*Allegato-Istruzione* degli *Accordi preliminari*, l'art. 28 prevede, in maniera abbastanza generica: "1. Alla Regione spetta l'organizzazione della rete scolastica e la programmazione dell'offerta di istruzione regionale, definendo, nel rispetto dei parametri stabiliti a livello nazionale, la relativa dotazione dell'organico e la sua attribuzione alle autonomie scolastiche, attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, fermo restando l'assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e la disciplina delle dotazioni organiche. 2. Alla Regione è altresì attribuita la competenza legislativa per la costituzione di un fondo regionale attraverso il quale realizzare l'integrazione dell'organico di cui all'art. 1, comma 69, della Legge 13 luglio 2015, n. 107, e l'assegnazione di ulteriori posti per dare piena attuazione alle politiche educative e formative regionali. Detti posti sono assegnati, per ciascun anno scolastico, ai sensi della normativa vigente".

programmazione della rete scolastica sul territorio regionale, inclusi gli aspetti relativi alla definizione del fabbisogno regionale di personale e alla distribuzione dello stesso tra le istituzioni scolastiche”⁹⁰.

Inoltre, nell’articolo successivo (*Norme relative al personale dell’Ufficio Scolastico Regionale e degli Uffici d’Ambito Territoriale e delle istituzioni scolastiche regionali*)⁹¹, si specifica che “con legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, la Regione istituisce i ruoli regionali del personale delle istituzioni scolastiche, ove confluisce il personale di nuova assunzione”; “al personale iscritto nei ruoli regionali si applicano comunque le disposizioni statali in materia di ordinamento civile e di pubblico impiego ed i contratti collettivi nazionali del comparto Istruzione e Ricerca”.

Peraltro, nello stesso articolo, quanto alla possibilità da parte della Regione di provvedere autonomamente all’integrazione dell’organico, se il comma 13 prevede che “la Regione definisce annualmente il fabbisogno di personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario da inserire nei ruoli regionali”, il comma successivo prevede che “la Regione indice periodicamente procedure concorsuali, sulla base del fabbisogno annuale previsto, garantendo un sistema di reclutamento uniforme secondo quanto previsto a livello nazionale. Il personale assunto all’esito di dette procedure è iscritto nei ruoli regionali”.

Tali profili delle *bozze d’Intesa* rilevano particolarmente, perché sembrerebbero riproporre, in maniera ben più marcata, quella idea di una (sorta di) riserva di docenti a tempo determinato a gestione regionale che la Regione Lombardia aveva già avanzato con una “semplice” legge regionale (senza la copertura di una Intesa ex art. 116 Cost.) e che, come analizzato, era stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 76/2013. Peraltro, tale iniziativa parrebbe portare alle estreme conseguenze quanto il Giudice delle Leggi aveva sottolineato con la (più datata) sentenza n. 13/2004; in quella occasione, infatti, come si è analizzato, aveva chiarito da un lato che “si può, comunque, assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica”, dall’altro che, anche indipendentemente da un intervento ex art. 116, terzo comma, “la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sull’istruzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intera allo Stato; sicché anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la

⁹⁰ Articoli rispettivamente n. 10 (per l’Intesa Lombardia-Governo) ed 11 (per l’Intesa Veneto-Governo). Il testo delle disposizioni è pressoché identico.

⁹¹ Articoli rispettivamente n. 11 (per l’Intesa Lombardia-Governo) ed 12 (per l’Intesa Veneto-Governo). Anche in questo caso, il testo delle disposizioni è pressoché identico.

determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina”⁹².

5. La “logica delle materie” come freno alle politiche pubbliche statali e regionali in tema d’istruzione.

Al di là delle (analizzate) circoscritte proposte di regionalismo differenziato, è difficilmente contestabile che l’evoluzione legislativa statale e regionale sia stata influenzata da un elemento che rappresenta la causa principale della conflittualità tra i due enti dotati di potestà legislativa, non solo per la materia di cui ci si occupa: il riferimento è a quella che la dottrina ha efficacemente definito la “logica delle materie”⁹³.

Sia nella originaria formulazione del 1948, sia con la riforma del 2001, infatti, l’intero quadro dell’autonomia regionale e del rapporto tra lo Stato e le Regioni è organizzato attraverso la tecnica dell’enumerazione di materie. Ma tale c.d. “sistema delle etichette”, non solo è stato ed è fonte di continui contrasti, ma “a motivo della sua strutturale flessibilità e straordinaria apertura al mondo degli interessi (ed alle loro continuamente cangianti qualificazioni), naturalmente gioca a favore del soggetto politicamente più forte del rapporto, lo Stato”⁹⁴.

Del resto, anche quando con la l. cost. n. 3/2001 era sembrato venir meno il caposaldo della supremazia statale e la scelta per la centralizzazione delle competenze che faceva dello Stato il riferimento pressoché unico delle politiche interne, col passare degli anni il giudice costituzionale, “nel tentativo di superare le problematiche connesse alle nuove attribuzioni di materie, non è riuscito a vedere orizzonte diverso dallo Stato come garanzia del funzionamento della Repubblica, in una logica di continuità con il passato”⁹⁵ e di conseguente mortificazione delle potenzialità territoriali.

Peraltro, l’elencazione di materie prevista dalla modifica costituzionale del 2001 si presta (e si è prestata in questi anni) ad un’ulteriore criticità: mentre l’elenco dell’originario art. 117, in quanto espressivo di un potere costituente, non avrebbe potuto essere contestato davanti al Giudice costituzionale, gli elenchi introdotti dalla revisione del 2001 non si sottraggono (come non si sono sottratti in questi anni) “ad un sindacato di ragionevolezza, sotto lo specifico profilo della congruità dei nomi rispetto alle cose, vale a dire agli interessi che ne danno la giustificazione. In buona sostanza, il controllo in parola si è fatto (e si fa) ugualmente, ma *in via*

⁹² Sul punto sia consentito il rinvio a TROISI, *L’istruzione nelle proposte di regionalismo differenziato: attuazione o abbandono del modello costituzionale di scuola?*, in BERTOLINO-MORELLI-SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale; problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, 2020.

⁹³ MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova. La differenziazione regionale*, cit., 500

⁹⁴ RUGGERI, *Prospettive sul regionalismo in Italia. Nota minima su una questione controversa*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, 111 ss., secondo il quale “non sta solo qui - com’è chiaro - la radice da cui si sono alimentati (e seguivano ad alimentarsi) i guasti, numerosi e rilevanti, a danno dell’autonomia, ma il sistema stesso ha costituito il terreno forse più fertile per la loro crescita e diffusione”.

⁹⁵ MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in *issirfa.cnr.it*, 2013, 6.

di fatto, reinterprelandosi (o, diciamo pure, manipolandosi) le etichette in funzione appunto degli interessi, della loro natura o dimensione territoriale”⁹⁶.

Si appalesa, dunque, sempre più la necessità di seguire una logica diversa dalla schematica attribuzione delle materie, che di per sé si è dimostrata farraginoso: sia perché, in generale, vi sono materie che si incrociano a vicenda in un “inestricabile intreccio” (così la Corte nella sent. n. 407/2002; si pensi all’ambiente, di competenza statale e all’agricoltura, di competenza regionale), sia perché, per quel che qui rileva, ci sono settori come l’istruzione che ontologicamente devono essere disciplinati con il concorso dei diversi legislatori, con ruoli differenti ma complementari (e non conflittuali), a più livelli di governo.

In altre parole, v’è la necessità di un cambio di prospettiva e di approccio, che attribuisca pari dignità ai diversi attori e restituisca a materie quali l’istruzione le potenzialità che le sono proprie.

In tal senso, un approccio alternativo potrebbe essere quello della “logica delle politiche pubbliche”, in gran parte elaborate e disciplinate da atti normativi dell’Unione europea: in tale ambito, infatti, dominano le competenze *funzionali*, rivolte al raggiungimento di obiettivi spesso di carattere intersettoriale e, di conseguenza, le attribuzioni “materiali” dell’Unione tendono a confondersi con le attribuzioni di funzioni e compiti alle sue istituzioni⁹⁷.

Si tratta di un criterio volto a superare la contingente paralisi conflittuale, poiché i confini di una politica pubblica coincidono con le grandi macro-aree di intervento pubblico e non con gli angusti spazi di una materia: in tale prospettiva, la relazione tra la legge regionale e la fonte statale non si sviluppa né secondo lo schema dell’esclusività (e connessi epigoni, quali la trasversalità), né secondo quello della concorrenza (basato sulla distinzione tra principio fondamentale e disciplina della materia), “bensì sulla base di una *ripartizione di ruoli* che ubbidiscono alla realizzazione dei medesimi obiettivi attinenti alle politiche pubbliche, secondo il modello europeo, per il quale che sia la legge statale o quella regionale a realizzare l’attuazione del diritto europeo è chiaramente irrilevante”⁹⁸.

All’interno della Carta costituzionale, tuttavia, le politiche pubbliche sono assenti (v’era un fugace riferimento nella c.d. “riforma costituzionale Renzi-Boschi”, laddove veniva attribuito al Senato, tra gli altri compiti, quello della “valutazione delle politiche pubbliche”⁹⁹; il che, però, probabilmente avrebbe potuto creare problemi di convivenza proprio con la divisione per materie che, invece, era stata confermata nel nuovo art. 117 Cost.); al contrario, il rapporto tra i due enti dotati di potestà legislativa è organizzato attraverso la tecnica dell’enumerazione di materie. Orbene, il limite di tale scelta è dato dalla intrinseca artificialità della “materia”,

⁹⁶ RUGGERI, *Prospettive sul regionalismo in Italia*, cit., 112.

⁹⁷ Così, più o meno testualmente, BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed attuazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013, 525.

⁹⁸ MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 15-16.

⁹⁹ CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivistaaiaic*, 4/2016.

rispetto alle esigenze concrete dei cittadini: il legislatore, quando si accinge ad affrontare il suo compito, lo dovrebbe fare per risolvere un problema reale, non per “riempire” una materia¹⁰⁰.

In effetti, è proprio lo iato che sussiste tra l’elemento dinamico e funzionale delle politiche pubbliche e l’elemento per definizione statico e rigido rappresentato dagli elenchi delle materie, che rende del tutto impossibile una sinergia tra i due approcci. Le politiche pubbliche sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono semplici “etichette” che contrassegnano ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina altrettanto settoriale¹⁰¹. Le politiche pubbliche si sostanziano in “interventi mirati ad una popolazione ben definita con l’intento di risolvere un problema”¹⁰² che sollecitano a impiegare tutti gli strumenti utili alla soluzione della problematica affrontata, quale sia la materia in cui ognuno di essi è collocato; le materie invece etichettano ciascuno strumento e lo collocano in un ambito separato dagli altri¹⁰³.

In definitiva, l’incompatibilità è dovuta alla circostanza che le politiche pubbliche sono azioni dinamiche a cui concorrono una pluralità di atti (e, quindi, di attori politici) che insistono anche su settori competenziali differenti.

Ebbene, le esigenze di un sistema istituzionale dinamico, rinvenibili sicuramente nel *Sistema Nazionale d’Istruzione*, non possono essere, nella loro applicazione concreta, paralizzate dalla conflittuale parcellizzazione degli ambiti, dei differenti compiti, delle varie competenze. Al contrario, tale *Sistema*, che ormai (come si è analizzato) fa del modello orizzontale e policentrico la sua ricchezza, potrebbe trovare una sua piena realizzazione proprio all’interno della “logica delle politiche pubbliche”, portate avanti attraverso ripartizioni di ruoli che rispondano a medesimi obiettivi.

Alla luce di tale criterio, il riparto delle materie previsto dall’art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost., non è più interpretato in senso divisivo, ma come conformativo dei poteri legislativi statali e regionali, per costituire “una sorta di schema di realizzazione delle politiche pubbliche”¹⁰⁴; con la conseguenza che, dal punto di vista dei contenuti, alle politiche pubbliche attuate dalla legge regionale dovrebbe riconoscersi la stessa valenza delle politiche pubbliche disciplinate dallo Stato¹⁰⁵.

In sostanza, le politiche pubbliche regionali in tema di istruzione, considerate sullo stesso piano di quelle dello Stato, sarebbero sempre politiche “statali”; tra le prime e le seconde non si creerebbe una gerarchia, ma si porrebbe solo una questione di *adeguatezza* dell’intervento che

¹⁰⁰ BIN, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 530.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² MARTINI - TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?*, Venezia, 2011, 26

¹⁰³ Ancora BIN, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 530, per il quale, peraltro, “nessun sistema, financo quelli federali è totalmente dualista, rigidamente costruito per scatole separate contrapposte, perché società complesse come le nostre non possono essere governate con la logica della divisione rigida delle competenze”.

¹⁰⁴ MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit. 15

¹⁰⁵ *Ibidem*.

seguirebbe la logica del dimensionamento delle azioni inerenti alle politiche pubbliche medesime¹⁰⁶.

Non si tratta più, perciò, di continuare a disciplinare le materie considerando la supremazia dello Stato, quanto al contrario, di recuperare una pari dignità di entrambi gli enti dotati di potestà legislativa, guardando la loro azione in una prospettiva differente rispetto a quella utilizzata sino ad adesso: entrambi esercitano la propria competenza inerente ad una determinata politica pubblica (nel nostro caso, l'istruzione), senza inadempimenti e/o limiti o ostacoli che comporterebbero il mancato raggiungimento degli obiettivi e la mancata realizzazione dei diritti dei cittadini; del resto, lo stallo "qualitativo" della produzione legislativa regionale di settore, analizzata in precedenza, è emblematica di tale rischio.

6. Alcuni rilievi conclusivi. Un conflitto che ostacola lo sviluppo dell'istruzione.

Dall'analisi svolta, emerge un quadro di formale evoluzione, ma sostanziale involuzione del settore.

Da un lato, con le riforme legislative e costituzionali a cavallo del 2000, che hanno segnato il passaggio dalla "scuola di Stato" al *Sistema nazionale d'istruzione*, l'amministrazione statale ormai non è più il solo soggetto chiamato ad intervenire in via diretta nell'assolvimento della finalità di istruzione. Protagonisti, infatti, sono anche le Regioni, gli enti locali, ma anche le stesse istituzioni scolastiche. Ne scaturisce un quadro nel quale: lo Stato assume le vesti di garante dei livelli essenziali delle prestazioni; le Regioni svolgono attività di programmazione e di pianificazione; gli enti locali, da un lato collaborano all'attuazione della programmazione, dall'altro supportano le istituzioni scolastiche¹⁰⁷. In tale contesto, il valore fondante parrebbe essere quello dell'*unità nella differenziazione*: tale formula, in opposizione al monismo statale, implicherebbe, nell'ambito di una struttura policentrica, l'esistenza di un percorso comune che, attraverso la valorizzazione delle autonomie, renda possibile la riconduzione ad unità del sistema¹⁰⁸.

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

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ SANDULLI, *Il sistema nazionale d'istruzione*, cit., 147.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

rilettura che le fa tornare ad essere concepite come funzioni amministrative delegate, secondo logiche ormai logore¹⁰⁹.

A dispetto delle innovazioni descritte, dunque, il sistema scolastico italiano ha mantenuto un assetto sostanzialmente standardizzato e centralizzato. Gli elementi di flessibilità sono infatti collocati all'interno delle maglie, piuttosto strette, della regolazione centrale¹¹⁰.

In definitiva, dopo la riforma del Titolo V, da un lato lo Stato ha continuato a produrre leggi di settore ritenendole coperte dalla propria competenza (sia in materia di norme generali, sia di livelli essenziali); dall'altro, le Regioni hanno legiferato più con una timidezza che poneva loro nei binari certi degli anni novanta, che con il coraggio di esercitare un ruolo politico nella materia.

Al di là di isolati (ancorché significativi) sforzi “creativi” del legislatore regionale e al di là delle iniziative, ancora da concretizzarsi, tendenti verso il c.d. regionalismo differenziato, dunque, l'occasione di una vera e propria regionalizzazione delle politiche pubbliche del settore è andata perduta.

Con la riforma costituzionale del 2001, l'ambito materiale della “programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica”, come già identificato dal d.lgs. 112/1998, avrebbe dovuto essere inteso e concretizzato in senso estensivo, ossia non come semplice razionalizzazione dell'apparato dell'istruzione, ma come spazio e occasione di realizzazione di un'autentica politica del servizio pubblico sul territorio, in grado di interpretarne i bisogni e prefigurarne le prospettive di sviluppo. Tale visione, però, esattamente come accaduto in altri settori, ha dovuto cedere a quella “logica della materia” che la Corte ha posto quale criterio ordinatore dell'esercizio dei poteri legislativi nella fase di attuazione della riforma, assecondando, così, oltre misura un bisogno di ricentralizzazione delle competenze¹¹¹.

In altri termini, anche nel campo dell'istruzione, il ruolo del legislatore regionale “più che regredire o, all'opposto, aver compiuto un salto di qualità, sembra non aver compiuto quei significativi passi in avanti che la riforma costituzionale prometteva e l'ordinamento nel suo complesso appare ancora oggi guidato dalle scelte del legislatore statale”¹¹².

Non è facile invertire questo *trend* che, peraltro negli ultimi anni pare aver trovato una “valida spalla” in una crisi economico-finanziaria che ha ingenerato una fase di semplificazione dei momenti decisionali: in tale scenario, gli enti periferici sono visti quasi come un ostacolo¹¹³.

¹⁰⁹ FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali*, cit., 246.

¹¹⁰ TROILO, *Titolo V e nuova governante del sistema scolastico, tra Stato, regioni e autonomie locali. Il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2013, 11.

¹¹¹ MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova*, cit., 496.

¹¹² SERGES, *Lecture di diritto pubblico*, cit., 48.

¹¹³ Sull'impatto della crisi economica (e della conseguente legislazione d'emergenza) per le Regioni si veda, tra gli altri, MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico - relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista dell'associazione italiana costituzionalisti*, n. 4/2013. Secondo BIN, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 525, “d'altra parte, la legislazione dello Stato ha sempre sistematicamente ignorato le prerogative delle Regioni e le implicazioni del pluralismo istituzionale. Da quando, poi, lo Stato è tutto assorbito dal problema, ben noto, di fronteggiare la crisi finanziaria, il *coordinamento finanziario* è diventato il grimaldello capace di forzare qualsiasi argine

Probabilmente, occorrerebbe attivare dei processi atti a capovolgere la prospettiva di questi anni di infelice attuazione della riforma del 2001: sarebbe necessario sostituire, ad una lettura rigida e “gerarchizzante” della separazione di competenze proposta dall’art. 117 Cost., una impostazione finalizzata alla valorizzazione della logica delle politiche pubbliche, intese come azioni strutturali nelle quali si innestano, insieme, compiti dei diversi legislatori e di più livelli territoriali di governo. Le politiche pubbliche regionali, infatti, andrebbero considerate a tutti gli effetti politiche *statali*: tra di esse, infatti, più che gerarchia si crea un’*adeguatezza* dell’intervento; il che porterebbe entrambi i legislatori a dare il proprio contributo allo sviluppo della materia, con pari dignità, in collaborazione e non in competizione.

Questa tensione verso la realizzazione di medesimi obiettivi di politiche pubbliche, potrebbe comunque essere assecondata anche nelle ristrette maglie del *de iure condito*, provando a rilanciare quei luoghi di concertazione, come le Conferenze Stato-Regione, le cui finalità sono anche quelle di annacquare i conflitti settoriali derivanti dalla “logica della materia”: tale potenziamento potrebbe prevedere, ad esempio, norme atte “ad individuare, caso per caso, quale sia il grado di coinvolgimento delle Regioni necessario a garantire la costituzionalità del procedimento”¹¹⁴ e, quindi, conseguentemente, la separazione degli atti politici da atti eminentemente amministrativi.

Tutto ciò restituirebbe la dignità di medesima valenza politica all’azione di entrambi i legislatori nelle politiche pubbliche sull’istruzione, in coerenza con uno Stato regionale che ha negli art. 5 e 114 Cost. i suoi fondamenti costituzionali.

Al contrario, senza tale differente visione di democrazia territoriale in senso regionale, basata sull’assolvimento di compiti “statali” da parte delle Regioni, il conflitto tra i due enti dotati di potestà legislativa pare destinato ad aumentare, con conseguenze importanti sulla qualità della stessa istruzione: come si è avuto modo di sottolineare, si tratta di una materia che è ontologicamente governata da una impostazione policentrica ed integrata, fatta di uniformità e differenziazione, di livelli essenziali e di territorializzazione dell’istruzione. Se continuerà a prevalere il primo dei due profili, persisterà questo stato di atrofia di una materia che, invece, ha nell’azione delle varie autonomie (territoriali e scolastiche) una delle fonti principali di sviluppo.

posto a riparo delle attribuzioni regionali. Se guardiamo a come la “legislazione della crisi” ha stravolto le stesse relazioni tra Governo e Parlamento, è chiaro che la gravità della sua ripercussione sulle relazioni centro-periferia impallidisce”.

¹¹⁴ TUBERTINI, *Le regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istit. del fed.*, 1-2/2010, 102. Scettico sul ruolo concertativo delle Conferenze è però MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 16, secondo il quale “con riferimento alle politiche pubbliche, la dialettica tra Stato e Regioni non può essere ricomposta — come ha pensato la Corte costituzionale — sulla base di moduli concertativi, legati all’attività delle Conferenze, che permettono l’interferenza del legislatore statale sulle materie di competenza legislativa regionale, dal momento che queste intervengono a valle dell’esercizio delle competenze legislative, riguardano solo i rispettivi esecutivi e non coordinano la legislazione delle politiche pubbliche”.

Bibliografia

ANZON, *La Corte condanna all'inefficacia giuridica le norme programmatiche degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 6/2004.

ANTONINI, *I buoni scuola del Piemonte e dell'Emilia-Romagna: due filosofie a confronto*, in *Non profit*, 1/2001.

BALBONI, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Ist. del fed.*, 2001.

BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2012.

BELLETTI, "Livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004.

BENADUSI, CONSOLI, *La scuola italiana alla prova dell'autonomia*, in BENADUSI-CONSOLI (a cura di), *La governance della scuola*, Bologna, 2003.

BERTOLINO-MORELLI-SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale; problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, 2020.

BIFULCO, "Livelli essenziali", *diritti fondamentali e statuti regionali*, in GROPPI-OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003.

BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1-2/2010.

BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed attuazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013.

BOMBARDELLI-COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005.

BONOMI-RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *Dirittifondamentali.it*, 2017.

CALCERANO-MARTINEZ Y CABRERA, *Scuola*, in *Enc. dir.*, XLI, 1989.

CARETTI, *Brevi osservazioni su una "mancata" sentenza della Corte in materia di rapporti tra pubblico e privato nel settore della scuola*, in *Le Regioni*, 1998.

CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro it.*, 1991.

CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017.

COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2007.

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

DAINOTTI-VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017.

D'ATENA, *Materie legislative e tipologie di competenze*, in *Quad. cost.*, 2003.

D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974.

DE MARTIN, *Istruzione e formazione*, in CERULLI IRELLI-PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna 2004.

DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in www.amministrazioneincammino.it, 2005.

DE SIMONE, *Costituzione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1978.

DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 3/1999.

FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e eguaglianza*, in *Le Regioni*, 2/2006.

FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003.

FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006.

GIANCASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3 Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2/2018.

GIANFRANCESCO-PERNICIARO, *Istruzione*, in VANDELLI-BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2010.

GIGANTE, *L'istruzione*, in CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2000.

IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in www.federalismi.it, 24/2010.

LONGO, *Fine di una materia. Spunti ricostruttivi e note critiche sul fragile decentramento dell'istruzione*, in www.issirfa.cnr.it.

LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007.

LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2002.

MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in www.issirfa.cnr.it, 2018.

MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico - relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista dell'associazione italiana costituzionalisti*, n. 4/2013.

MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in www.issirfa.cnr.it, 2013.

MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it, 2012.

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

MANGIAMELI, *Introduzione*, in OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stati, Regioni e Unione Europea*, II, Roma, Camera dei Deputati, 2010.

MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, 5/2004.

MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.

MARTINI - TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?*, Venezia, 2011.

MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in ID.-AGRÒ-CERRI (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997, III ed..

MOLINARI - D'ADDAZIO, *Il regolamento in materia di autonomia scolastica*, Roma, 2003.

MORELLI *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017.

MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967 (1976).

PAJNO - CHIOSSO - BERTAGNA (a cura di), *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997.

PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018.

PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117 c. 2 lett. m Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002.

POGGI, *L'analisi scientifica*, in CAMPIONE-POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna 2009.

POGGI, *Il "Sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it, 5/2005.

POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra Amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975.

RESCIGNO, *I diritti civili e sociali tra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e Diritti*, Milano, 2003.

RIMOLI, *Scuole private e pubblici finanziamenti: la Corte prende tempo*, in *Giur. cost.*, 1998.

RUGGERI, *Territorio, persona, Costituzione*, in *Diritti regionali*, 3/2018.

RUGGERI, *Prospettive sul regionalismo in Italia. Nota minima su una questione controversa*, in *Le Regioni*, 1-2/2017.

RUGGERI, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in *Riv. giur. della scuola*, 2008.

RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e soc.*, 1/2001.



RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. reg.*, 2001.

SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna 2003.

SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005.

SERGES, *Lecture di diritto pubblico*, Napoli, 2011.

SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Diritti regionali*, 3/2016.

TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle Regioni dall'Unità in poi*, in AA. VV. *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, Milano, 2015.

TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017.

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

TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d'istruzione. I riflessi sulla involuzione del settore*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.

TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le Regioni*, 3/2010.

TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012.

TUBERTINI, *Le regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istit. del fed.*, 1-2/2010.