

queste istituzioni

**L'autonomia scolastica tra
sussidiarietà ed enigmi irrisolti**

Jacopo Alcini

Numero 1/2026

15 aprile 2026

L'autonomia scolastica tra sussidiarietà ed enigmi irrisolti

di Jacopo Alcini*

Sommario

Sommario: 1. Premessa. – 2. I fondamenti normativi. – 3. La potestà ripartita. – 4. Il non ruolo delle regioni. – 5. Conclusioni.

Sintesi

Il contributo esamina l'evoluzione dell'autonomia scolastica in Italia nel quadro costituzionale della sussidiarietà e della ripartizione delle competenze. Sostiene che l'autonomia scolastica si è progressivamente spostata da una logica di conformità burocratica a una governance fondata sulla responsabilità.

Lo studio ricostruisce i principali fondamenti normativi, dalla legge n. 59/1997 alla riforma del Titolo V della Costituzione. Particolare attenzione è dedicata all'equilibrio tra poteri statali, competenze regionali e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche. L'articolo mostra come l'autonomia non sia stata concepita come deregulation, ma come gestione flessibile entro standard nazionali. Evidenzia inoltre il ruolo ambiguo attribuito alle regioni nel settore dell'istruzione dopo la riforma costituzionale del 2001. Sebbene le regioni abbiano formalmente acquisito uno spazio legislativo, in pratica la loro azione resta vincolata dalle norme generali statali e dai livelli essenziali delle prestazioni. Questa sovrapposizione di competenze ha generato una persistente incertezza nella governance del sistema educativo. Il contributo sottolinea che solo poche regioni hanno sviluppato un ruolo politico innovativo nella definizione delle politiche scolastiche.

In conclusione, l'autonomia scolastica resta un progetto incompiuto, sospeso tra decentramento, sussidiarietà e tensioni istituzionali irrisolte.

Abstract

This paper examines the evolution of school autonomy in Italy within the constitutional framework of subsidiarity and shared powers. It argues that school autonomy has progressively shifted from bureaucratic compliance to responsibility-based governance. The study reconstructs the main regulatory foundations, from Law no. 59/1997 to the reform of Title V of the Constitution.

Particular attention is devoted to the balance between state powers, regional competences, and the functional autonomy of schools. The article shows how autonomy was conceived not as deregulation, but as flexible management within national standards. It also highlights the ambiguous role assigned to regions in the field of education after the 2001 constitutional reform. Although regions formally gained legislative space, in practice their action remains constrained by general state rules and essential levels of performance. This overlap of competences has generated persistent uncertainty in the governance of the education system. The paper stresses that only a few regions have developed an innovative political role in shaping education policies.

In conclusion, school autonomy remains an incomplete project, suspended between decentralization, subsidiarity, and unresolved institutional tensions.

Parole chiave

Autonomia scolastica, Sussidiarietà, Competenze regionali, Istruzione, Governance educativa.

* Avvocato e cultore della materia nell'Università di Perugia.

Keywords

School autonomy, Subsidiarity, Regional competences, Education, Educational governance.

1. Premessa.

La parabola dell'autonomia scolastica¹ va configurandosi sempre di più come libertà gestionale, sottoposta però ad un maggiore controllo istituzionale e sociale. Si è passati da un sistema centrato sulla conformità ispettiva e burocratica ad uno basato sulla *performance*.

La parola chiave, quindi, è soprattutto responsabilità, tenendo presente un modello non più legato soltanto alla didattica ma influenzato da tutte le variabili interne ed esterne all'istituto scolastico.

L'obiettivo da raggiungere è espresso in termini di miglioramento del processo per un miglioramento del servizio attraverso l'adeguamento delle scelte.

Inoltre, con l'ampliamento dei poteri decisionali attribuiti alle singole scuole, che trovano espressione nell'ambito della pianificazione dell'offerta formativa, si è automaticamente e inevitabilmente rafforzata la responsabilità dell'istituzione scolastica e di tutti i suoi operatori, chiamati a rendere conto delle scelte operate, delle azioni organizzative ed educative relativamente al contesto culturale nel quale operano, nonché dei risultati ottenuti.

La scuola² dell'autonomia è chiamata a superare il proprio carattere di autoreferenzialità, aprendosi ad un intreccio di relazioni ed interscambi sia con le istituzioni dello Stato e degli enti locali, sia con il mondo dell'imprenditoria.

L'attuazione di questo modello di autonomia, è finalizzato alla costruzione di un "sistema formativo integrato", ossia all'attivazione di forme stabili di cooperazione e raccordo tra istruzione³, formazione e lavoro, in un sistema coerente, decentrato ed efficace.

¹ G. C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, Cedam, 2005, p. 9. R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, p. 17.

² In merito al concetto di scuola cfr. M. FALANGA, *Diritto scolastico*, Brescia, 2017, p. 35-36; l'A. seleziona le teorie esistenti: «scuola come comunità»; come «pubblico istituto»; come «funzione pubblica»; «luogo di cultura». Sul punto, interessante è l'analisi di G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole. Riflessione (in ordine sparso) sulla scuola tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 410-428, il quale espone «le diverse declinazioni di senso del luogo scuola»: «fisico»; «di formazione e per la democrazia»; «che appartiene a un altro luogo (il territorio)»; «luogo di dovere (dello Stato)». Da ultimo, E. GIANFRANCESCO, *La comunità scolastica nella forma di Stato*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, p. 562-568, propone «la valorizzazione della comunità scolastica come insieme di soggetti tenuti insieme da un vincolo comune [...] permette l'applicazione a tale comunità di una delle categorie concettuali del costituzionalismo, ovvero quella di "istituzione"» (cit., 563).

³ G. MATUCCI, *Art. 30*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, 2018, 205: «oltre ad essere destinatari di precisi doveri costituzionali, i genitori vantano un diritto di pari dignità: la libertà di scegliere il proprio stile educativo, ossia il diritto di crescere i figli secondo i propri convincimenti etici, religiosi, filosofici. Diritto, questo, riconosciuto, altresì, nell'art. 2 Prot. 1 CEDU, trovando un limite (implicito) nel rispetto della personalità del figlio».

È un modello di autonomia però distante da una *deregulation*. Le scuole, infatti, devono rispettare gli *standard* di qualità stabiliti a livello nazionale, pur potendo disporre di una forte flessibilità nell'organizzazione didattica.

Elemento centrale e qualificante dell'art. 21 l. 59/1997 è rappresentato dalla codificazione dei principi, in passato oggetto di aspre discussioni, di autonomia organizzativa e didattica. Questi si concretizzano nel potere, attribuito alla dirigenza di organizzare un'offerta didattica personalizzata, di introdurre nuove tecnologie e predisporre corsi extracurricolari (finalizzati sia a raccordare la formazione scolastica dello studente con il mondo del lavoro, sia ad attribuire una istruzione agli adulti).

La flessibilità e la diversificazione devono essere sempre dirette ad assicurare l'attuazione dei principi di efficienza ed efficacia del servizio scolastico, che si sostanziano nella libertà organizzativa e decisionale per il perseguimento del proprio fine istituzionale.

L'esercizio corretto di tale libertà progettuale e di scelta avviene secondo i principi del decentramento della partecipazione e della collegialità.

In questo contesto, il contesto scolastico è mutato da sistema organizzativo piramidale a catalizzatore orizzontale, nel quale cessa di essere il terminale passivo di norme, circolari e regolamenti, bensì un centro di erogazione di servizi, un ente protagonista che progetta, programma percorsi didattici ed elabora nuovi metodi.

La costituzionalizzazione dell'autonomia funzionale⁴ delle istituzioni scolastiche non è da ricondurre ad una astratta logica di bilanciamento dei poteri pubblici, ma è finalizzata essenzialmente a valorizzare le energie interne alla scuola, in una prospettiva di responsabilizzazione ed autopromozione della comunità scolastica. Essa non si ispira ad un modello autoreferenziale o aziendalistico, ma considera la scuola una realtà aperta ed integrata nel territorio al servizio della società: agente di sviluppo socioeconomico locale ma anche luogo di mediazione con le esigenze generali del sistema paese (di conseguenza il dirigente scolastico è configurato più come *leader* educativo che come *manager*). Dunque, una istituzione scolastica configurata come sede tecnicamente qualificata, responsabile del servizio pubblico dell'istruzione, che deve interagire in un congruo e corretto rapporto anche con gli altri soggetti istituzionali (sia

⁴ A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale* in C. E. Gallo, Id. (a cura di), *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, p. 31 ss. Cfr. anche P. G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2004, p. 61-116. Sul significato di tale autonomia si v. S. CASSESE, «Playdoier» per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, V, 1990, c. 147 ss.; A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia* 2003, Roma, Armando, 2003, p. 240; A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.*, 4, 2004, p. 543 ss.; M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Ist. fed.*, 2, 2005, p. 353 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011; P. G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 113-149.

locali che regionali o nazionali) ai quali, in quanto espressioni ai vari livelli della sovranità popolare, sono demandati essenzialmente compiti, oltre che di definizione degli obiettivi del sistema, di determinazione delle condizioni organizzative e finanziarie.

2. I fondamenti normativi.

La linea di intervento dell'autonomia inserita nell'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59, unitamente alla legge 15 marzo 1997, n. 1272, aveva come finalità la collocazione della scuola nel contesto di un più ampio processo di riorganizzazione del sistema formativo⁵.

Il primo profilo da evidenziare è che nella legge n. 59, dopo molte discussioni, perché le opzioni in campo erano diverse, si afferma un modello di autonomia della scuola ispirato alla natura comunitaria e sociale della stessa.

Questo passaggio è molto importante, perché si distacca dal modello della legge delega n. 537 del 1993, che attribuiva personalità giuridica alle istituzioni scolastiche come modello di disarticolazione periferica delle funzioni amministrative, che rimaneva ancora centrato sull'idea delle scuole come organi periferici dell'amministrazione statale.

Il disegno di riforma prendeva le mosse dalla progressiva attribuzione alle istituzioni scolastiche autonome delle funzioni proprie dell'amministrazione centrale e periferica in materia di gestione del servizio di istruzione, pur nel rispetto dei "livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché degli elementi comuni dell'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione".

Nell'ambito della riorganizzazione complessiva delineata dall'art 21 della legge n. 59/1997, il legislatore ha infatti previsto una specifica norma che afferma chiaramente, come modello di riforma del sistema di istruzione, quello dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, cui viene assegnata gran parte delle funzioni di gestione prima svolte dallo Stato a livello centrale o periferico.

Viene quindi spianata la strada ad un processo di rinnovamento della scuola (in un contesto di generale cambiamento del rapporto tra l'amministrazione centrale e quelle periferiche) nel segno dell'autonomia funzionale. Con essa si intravede lo stimolo a dare ampio spazio a energie professionali nuove, ma anche una crescente responsabilità dell'istituzione scolastica che si proietta verso l'esterno.

Questo comporta la sostituzione del modello organizzativo tradizionale della scuola, di tipo verticale, con un nuovo modello, orizzontale e flessibile, formato dall'insieme delle comunità

⁵ E. CHELIF, *Intervento*, in C. Desideri e G. Meloni (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Milano, 1998, p. 36. C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, p. 243. A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, p. 38. M. SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Milano, 1995, 133; N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova, Cedam, 1988, p. 5 ss.

scolastiche le quali svolgono le attività di istruzione, ricerca e formazione secondo *standard* di qualità fissati dal Ministero, a sua volta dotato di funzioni di indirizzo e controllo, ma libero da compiti di gestione.

La centralità della istituzione scolastica “soggetto dell’autonomia”, in quanto protagonista del sistema formativo, deve essere affiancata necessariamente da una crescita parallela delle altre istituzioni autonome presenti nel territorio: è indispensabile un rafforzamento del ruolo degli enti locali nel campo dell’istruzione, in particolare nelle fasi di programmazione e di finanziamento, nonché nelle attività di raccordo delle politiche scolastiche con il mondo del lavoro.

Con il regolamento attuativo 275/1999, l’autonomia funzionale viene declinata principalmente nei suoi profili didattici e pedagogici, che acquistano un notevole spessore, mentre vengono ridimensionate sia quella organizzativa, riguardante la modalità di impiego dei docenti, l’organizzazione degli orari e adattamenti del calendario scolastico, che quella di ricerca, sperimentazione e sviluppo, funzionali al miglioramento e al sostegno dei profili tecnico-professionali.

L’autonomia finanziaria, concepita in prevalenza come autonomia di spesa, si esplica anche nella capacità di reperire risorse finanziarie aggiuntive rispetto alla dotazione assegnata dallo Stato con l’ampliamento della propria offerta formativa tradizionale.

Limitata è anche l’autonomia nella gestione delle risorse umane: gli Istituti possono provvedere unicamente al reclutamento del personale supplente e alla stipula di contratti d’opera per lo svolgimento di attività extracurricolari, ma anche nuove funzioni e figure professionali da remunerare con trattamento accessorio.

L’effettivo ambito di esplicazione di tali autonomie dipenderà in concreto dalle personali capacità manageriali del dirigente scolastico alla cui iniziativa è affidata sia la stipula di convenzioni con Università ed enti politico-territoriali, finalizzate all’integrazione dei diversi percorsi formativi, che l’individuazione, fra i docenti, dei soggetti idonei ad assolvere nuove funzioni professionali.

Il significato da attribuirsi al concetto di autonomia, riferito alle istituzioni scolastiche, appare pertanto quello di una formula diretta a consentire una personalizzazione, una differenziazione ed una maggiore flessibilità delle prestazioni erogate dal servizio di istruzione, al fine di favorire il loro adattamento alle differenti capacità dei fruitori, anche attraverso interventi formativi coerenti sia con gli obiettivi generali definiti a livello nazionale che con i bisogni emergenti nel contesto locale.

L’autonomia degli Istituti viene inoltre messa in correlazione, all’art. 1, c. 2 del regolamento attuativo, con la libertà d’insegnamento⁶ di cui all’art. 33 Cost. che ne rappresenta l’elemento

⁶ R. MARZO, *A proposito di insegnamento, istruzione ed educazione (ovvero proposte per una “sistemazione” a partire dal testo della Costituzione)*, in *federalismi.it*, 11, 2024, p. 52 ss.

fondativo⁷. Tale libertà viene intesa principalmente come irrinunciabile libertà personale del docente, ma è chiamata anche a correlarsi con la capacità riconosciuta alla singola comunità scolastica, attraverso il proprio Collegio docenti, ad esprimere un'offerta formativa differenziata a livello territoriale. La progettazione e la realizzazione collegiale dell'offerta formativa implica un necessario contemperamento fra lo spazio esclusivo del docente, garantito dal profilo essenzialmente personale di tale libertà, con la necessità di inserimento del suo insegnamento nel piano triennale dell'offerta formativa.

Il decreto legislativo n. 112/1998, conferisce, sulla base del decentramento e dell'autonomia amministrativa, funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali, ma il percorso formativo dell'autonomia trova il suo coronamento nella riforma costituzionale recata dalla legge 18 ottobre 2001, n. 3 che, nel disegnare un quadro di poteri locali in prospettiva federalista, consacra a livello costituzionale il riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche.

Il Titolo V, Parte II muta in profondità, agli artt. 116, c. 3 e 117, c. 3 Cost., il riparto delle competenze legislative Stato-regioni in materia di istruzione e di istruzione/formazione professionale riconoscendo un ruolo significativo agli enti substatali nella definizione delle politiche scolastiche.

In questo quadro, in materia di istruzione il nuovo articolo 117 Cost. comma 2 riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m) e delle norme generali⁸ sull'istruzione (lettera n), mentre il comma 3 riconduce

⁷ F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2018, p. 45 ss.

⁸ A. M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 805; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, p. 103-104, C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in Id. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, p. 28. La prima – cui si affianca anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2006, p. 28 – e il terzo sembrano frapporre elementi strutturali ad elementi contenutistici (ad esempio, per l'una dovrebbero rientrarvi, oltre alla disciplina della parità scolastica, delle misure poste a tutela della libertà di insegnamento o della valutazione del sistema scolastico, anche gli obiettivi minimi di apprendimento, per l'altro anche i curricula); il secondo pare, invece, più vicino alla lettura avallata dal legislatore statale (e quindi si riferisce, tra l'altro, anche agli ordinamenti didattici); l'ultimo è, viceversa, fautore di un'interpretazione più originale, in definitiva più vicina a quella *astrattamente* fatta propria dalla Corte (e che, addirittura, tende a “fondere”, per così dire, competenza sulle norme generali con competenza in ordine ai livelli essenziali, nel senso, però, restrittivo, che la prima fonda la potestà statale e la seconda ne indica e ne definisce l'estensione con riferimento alle persone fisiche coinvolte nel percorso di istruzione; peraltro nella tesi seguita da questo Autore la libertà di insegnamento non è considerata oggetto potenziale di norme generali, bensì oggetto diretto della sola disciplina costituzionale; inoltre, sempre per questo stesso Autore, le norme generali non sono necessariamente uniformi, in forza di quanto desumibile dall'art. 116 Cost., che prevede una possibile differenziazione territoriale). Per un'ulteriore lettura, ulteriormente restrittiva, e forse più corretta, v. anche M. RENNA, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2006, p. 10 ss., che sembra ritenere che il campo d'elezione delle norme generali sia quello delle istituzioni scolastiche e della libertà di insegnamento, restando, invece, alla determinazione dei livelli essenziali il compito di limitare la competenza regionale circa l'oggetto delle prestazioni da garantire uniformemente.

l'istruzione (senza ulteriori attributi) fra le materia in cui permane una competenza ripartita tra Stato e regioni salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Con la riforma costituzionale del Titolo V, Parte II, Cost., da un lato si è determinato un effetto di consolidamento e stabilizzazione dell'indirizzo riformatore precedente (anzitutto in ordine al principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed alla *ratio* del decentramento amministrativo), dall'altro, si è avuto però anche un parziale superamento ed una integrazione del quadro complessivo di riferimento, in base al quale attualmente si potrebbe delineare un assetto delle competenze istituzionali nel modo seguente:

- dal punto di vista legislativo e regolamentare, sono stati riservati a determinazioni nazionali, in relazione soprattutto all'esigenza di assicurare un quadro uniforme ad un sistema basato sul valore legale dei titoli, tre ordini di interventi (norme generali sull'istruzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti il servizio scolastico, principi fondamentali in materia di istruzione, con esclusione dell'istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva regionale). Vi è invece competenza regionale di tipo concorrente per le determinazioni concernenti la programmazione e l'organizzazione del servizio dell'istruzione, ferma restando l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Occorre anche considerare la prospettiva del regionalismo differenziato, di cui all'u.c. art. 116, che potrà determinare un maggior potere legislativo regionale anche in materia di norme generali sull'istruzione. Resta poi aperta la questione se l'autonomia delle istituzioni scolastiche ricomprenda anche un potere di regolazione della propria organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite, così come previsto per gli enti locali territoriali;

- in riferimento ai servizi scolastici, le funzioni di gestione del servizio, comprendenti anche le attività di ricerca per la definizione dei PTOF (in dialogo con il territorio), sono da considerare nel loro complesso attribuite alle istituzioni scolastiche autonome, quali organizzazioni amministrative del sistema di istruzione (nel rispetto delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti con legge dello Stato).

3. La potestà ripartita.

Con l'introduzione del principio di sussidiarietà (nella sua interpretazione più pregnante, ovvero escludendo che la sussidiarietà sia soltanto un'indicazione facoltativa e non doverosa, o che la sua applicazione debba limitarsi alle sole funzioni di interesse sociale ma non delle funzioni pubbliche) nella norma che delinea l'impianto costituzionale della distribuzione delle funzioni

amministrative (art. 118 Cost.) è avvenuta la vera rottura del monopolio statale nell'esercizio delle funzioni pubbliche⁹.

Per quanto riguarda il riparto delle competenze in materia istruzione conseguente alla riforma costituzionale del 2001¹⁰, occorre determinare il quadro prescrittivo che è complessivamente determinato dalle disposizioni che definiscono le rispettive competenze dello Stato, degli enti territoriali e delle istituzioni scolastiche (la cui autonomia è richiamata espressamente nell'art. 117, comma 3, Cost.) e di quelle formative, che qui maggiormente interessano (senz'altro implicitamente richiamate nell'articolo 118, comma 4 della Costituzione). Tuttavia, come è già stato rilevato in dottrina¹¹, a differenza di quanto si potrebbe ritenere a prima vista, considerato il numero di indicazioni che sono state aggiunte nel testo della Carta Costituzionale relative al campo che qui interessa, il risultato dell'intervento del legislatore costituzionale non coincide con un complesso di norme idonee a delimitare in maniera univoca il ruolo di ciascun soggetto istituzionale e vincolare rigidamente l'intero assetto ordinamentale. La concreta realizzazione dell'istruzione, soprattutto per il settore della formazione professionale, infatti, è risultata mutevole in questi primi anni di applicazione; i processi legislativi e regolamentari di riforma del settore hanno, e stanno, attraversando diacronicamente e trasversalmente le innovazioni di rango costituzionale¹², spesso perseguendo direzioni diametralmente opposte, e ciò anche a causa della difficoltà di individuare con precisione la linea di demarcazione tra le varie funzioni in materia, come segnalato più volte anche dalla Corte. Si pensi ad esempio alle molteplici rappresentazioni del ruolo ministeriale nel settore della formazione, oscillanti tra centralizzazione e decentramento; alla predisposizione di (continue) riforme in materia effettuate dal legislatore ordinario e all'agire autonomo di ciascuna regione, che è risultato talvolta in anticipo e talvolta in difformità rispetto agli orientamenti indicati dalle riforme statali.

L'acquisizione di competenza sull'istruzione da parte delle regioni ha profondamente modificato l'assetto precedente, mettendo fine al tradizionale monopolio dello Stato

⁹ A. 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, 2005.

¹⁰ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008; S. LEO, *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006; A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3312 ss.; L. CASTELLI, *Istruzione e regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 839 ss.

¹¹ G. M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, in www.federalismi.it, 2006.

¹² L. CASTELLI, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Studi e ricerche*, 2004, www.astrid-online.it. Per una puntuale disamina delle riforme che hanno investito il settore dagli anni '90 si veda A. PAJNO, *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Armando editore, 2002, p. 15 ss.

nell'elaborazione delle politiche di settore¹³; con ciò non solo si è voluto confermare il ruolo già assegnato alle regioni con il d. lgs. 112/1998 (cioè con il riconoscimento di potestà amministrative), ma anche porre un segno di discontinuità con il riconoscimento della potestà legislativa, con la conseguente possibilità di effettuare scelte anche di natura politica nel settore¹⁴.

L'ambito materiale della «programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica» (individuato dal d. lgs. 112/1998), nel nuovo contesto costituzionale, dovrebbe quindi essere concepito in senso estensivo, ossia non semplicemente come razionalizzazione dell'apparato dell'istruzione ma, soprattutto, 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 sviluppo¹⁵. Tale area pertanto dovrebbe comprendere, proprio in tale quadro, le funzioni necessarie al conseguimento di tale politica, ossia la stessa provvista delle risorse umane e finanziarie e quindi la gestione del personale docente sia le misure di valutazione e di monitoraggio del servizio pubblico dell'istruzione secondo un'interpretazione in senso estensivo dei trasferimenti operati già prima della riforma costituzionale. Come evidenziato¹⁶, la previsione di tale competenza ben si integra con le altre competenze di spettanza delle regioni nei settori contigui, ossia quelle relative al diritto allo studio (inteso quale assistenza scolastica), alle politiche occupazionali e alle professioni. La riconduzione alle regioni della programmazione in senso politico del servizio pubblico dell'istruzione sul territorio consentirebbe l'integrazione di politiche diverse, che rappresenta una linea di sviluppo essenziale ora che il sistema di istruzione e formazione professionale viene considerato al pari dell'istruzione tradizionalmente intesa: essa offrirebbe alle regioni la possibilità di organizzare un'offerta complessiva di istruzione e formazione, che si raccordi con l'istruzione¹⁷.

¹³ M. COCCONI, *Le regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 5, 2007, p. 725 ss.

¹⁴ A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V. Poche prospettive e molti problemi*, in M. Bombardelli, M. Consulich, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, p. 38.

¹⁵ A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2004, p. 533.

¹⁶ M. COCCONI, *Le regioni nell'istruzione*, op. cit., p. 728.

¹⁷ Corte cost. 13 gennaio 2004 n. 13, in *Foro it.*, 2004, I, p. 2666, cui segue, nella medesima linea da questa tracciata, Corte cost. 26 gennaio 2005 n. 34, in *Giur. cost.* 2005, p. 1, ha affermato che, attraverso l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, e attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, sono state delegate alle Regioni importanti e nuove funzioni amministrative, fra cui, in primo luogo, quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, primo comma, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, primo comma, lettera b); Corte cost. 25 marzo 2005 n. 120 in *Foro it.*, 2005, I, p. 2956, con cui la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la individuazione degli *standards* strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione» posto che tale individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato *sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale»; Corte cost. 15 luglio 2005 n. 279, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2694, secondo cui «che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie,

La competenza regionale concorrente in materia risulta tuttavia compressa. Da un lato, dall'esplicitarsi dell'autonomia funzionale scolastica, quantomeno come rispetto alla programmazione dell'azione educativa e didattica; dall'altro lato, dalle competenze statali. Infatti, allo stesso sono affidati: le norme generali in materia di istruzione, i principi generali (giacché di competenza concorrente si tratta), e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Appare evidente la problematicità di quest'intreccio di competenze, denunciata dalla dottrina già all'indomani della riforma¹⁸ e sulla quale la Consulta è dovuta più volte intervenire.

4. Il non ruolo delle regioni.

Ad oggi, non è più possibile aderire alla tesi, benché sostenibile e certamente suadente per ragioni di ordine di semplificazione, che vorrebbe la materia in oggetto sciolta dal vincolo delle norme generali in materia di istruzione. Non sussiste alcun dubbio che il legislatore regionale, nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale (IeFP), sia vincolato al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni determinati dal legislatore statale. È parimenti pacifico che - proprio perché di potestà esclusiva si tratta - lo stesso non sia chiamato a rispettare alcun principio fondamentale posto dallo Stato in materia. Se così non fosse, il nuovo riparto di competenze previsto dalla riforma del Titolo V avrebbe lasciato immutato il quadro, conservando la materia tra quelle di competenze concorrente, della quale dunque lo Stato deve fissare i principi fondamentali e le Regioni la legislazione di dettaglio. Appare invece più problematica l'esatta valenza delle norme generali rispetto alla legislazione regionale.

Storicamente, si rinviene una distinzione tra la formazione culturale e la formazione professionale, «la prima prodotta sostanzialmente nei licei la seconda negli istituti tecnici e, nella prospettiva di un rapido inserimento nel mondo del lavoro di personale idoneo all'esercizio di attività esecutive o di prestazione d'opera qualificata, negli istituti professionali»¹⁹. Inoltre, la Costituzione considera in separata sede (rispettivamente, art. 34, comma 2 e art. 35, comma 2), il diritto all'istruzione ed il diritto alla formazione professionale, e la formula "istruzione artigiana e professionale" scelta dal Costituente non si ancorava ad alcuna realtà costituita ben definita, tanto che inizialmente si sostenne che alla competenza regionale spettasse la sola formazione professionale di tipo extrascolastica ed addestrativa²⁰ e certamente tale concezione non portò

non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

¹⁸ A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 4, 2002. ID., *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5, 2005.

¹⁹ L. CALCERANO, G. MARTINEZ Y CABRERA, *Scuola*, in *Enc. del dir.*, Milano, 1989, p. 898.

²⁰ U. POTOTOSCHNIG, *La competenza regionale in materia istruzione e formazione professionale*, in *Riv. giur. scuola*, 4/5, 1973.

all'istituzione di un vero e proprio ordine di istruzione professionale. L'attuale lettera del testo costituzionale utilizza invece l'espressione « con esclusione della istruzione e formazione professionale», il che porterebbe a ritenere quest'ultima come un settore sì distinto da quello dell'istruzione, ma non per questo radicalmente separato ed esterno rispetto allo stesso, qualora si consideri l'utilizzo del termine come decisivo²¹.

Benché sia indubbio il vantaggio che si conseguirebbe dalla riconduzione dell'intera materia alla legislazione regionale e al solo rispetto dei LEP (ovvero una maggiore semplicità nel delineare il comunque intricato intreccio competenziale), le ragioni di semplificazione del sistema a sostegno di opposta tesi non sono tuttavia sufficientemente sorrette a fronte dell'attuale architettura complessiva dell'istruzione. Non è più sufficiente eccepire che, secondo il quadro globale delineato dalla riforma del Titolo V, la materia IeFP deve essere integralmente affidata al legislatore regionale poiché, laddove si è riconosciuta potestà esclusiva, si è inteso riconoscere un potere forte incisivo al quale si opporrebbe – per incoerenza al dettato costituzionale – la possibilità di indebolirla subordinandola un doppio potere statale potenzialmente ri-accentratore: la determinazione dei LEP e le norme generali. Vero è che va evitato il rischio che le “norme generali” vengano strumentalizzate e “piegate” per re-introdurre una (abbandonata) visione centralistica dell'istruzione (certamente presente, dato che l'istruzione in sé era concepita, fino alla riforma costituzionale, come di esclusiva spettanza statale)²². Tuttavia, il settore dell'IeFP, è entrato a gravitare fortemente nell'orbita dell'istruzione, se non per esplicita scelta costituzionale, per scelta normativa, e tale scelta ha ricevuto l'avvallo della Corte Costituzionale (visto che quest'ultima ritiene che il limite delle norme generali valga anche per questo settore).

Il sistema stesso dell'istruzione secondaria superiore va oggi considerato come un *unicum*, non più formato dai soli licei tradizionalmente intesi, ma integrato dall'istruzione e formazione professionale. Non solo si è registrata un'evidente attrazione di un sistema verso l'altro, ma anche un'integrazione degli stessi, dal momento che l'obbligo scolastico stesso può essere assolto in entrambi i segmenti. Da ciò la necessità che l'architettura, la “spina dorsale” dell'impianto complessivo, sia delineata in maniera unitaria su tutto il territorio nazionale e per determinare l'ossatura del sistema non è sufficiente regolare la (sola) “prestazione” attraverso lo strumento dei LEP.

²¹ G.M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 16, 2006. L'Autore sottolinea come la disposizione in esame abbia «essenzialmente lo scopo di scorporare dal più generale e comprensivo ambito competenziale dell'istruzione alcuni specifici e determinati sottosettori ordinamentali, (...) al fine precipuo di sottrarli alla disciplina propria della potestà legislativa concorrente, e dunque, innanzitutto, al vincolo dei “principi fondamentali” posti o desumibili dalla legislazione statale». Risulta comunque essere la tesi maggioritaria il ritenere che la materia sia soggetta (anche) alle norme generali; si veda ad esempio G. MARCHETTI, *Istruzione e formazione*, in G. Santaniello, *Trattato di diritto amm.*, vol. XXXIX.

²² G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, Bari, 2008, p. 100-108.

A titolo di esempio, nella sent. 34/2005²³, dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale mosse alla legge n. 12/2003 della Regione Emilia-Romagna per violazione anche dell'art. 117, comma II, lett. m), la Corte assoggetta la legge regionale ai medesimi limiti. Infatti, precisando che la Regione non si era appropriata della competenza statale relativa alle norme generali in materia di istruzione ma che, anzi, aveva legiferato nel rispetto delle stesse, implicitamente assoggetta la legislazione regionale in materia di IeFP allo stesso limite cui è assoggettata la materia istruzione (le norme generali).

Successivamente, nella nota sentenza n. 200/2009²⁴, per sgomberare il campo da ogni dubbio, la Corte prende esplicitamente atto di quanto il legislatore ordinario ha considerato disciplina rientrante nelle norme generali dello Stato, e le ripercorre in un elenco in cui vi fa rientrare anche norme relative alla IeFP, quali ad esempio «la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere²⁵ alla sua fruizione; (...); la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei “percorsi” tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, (...); il modello di alternanza scuola-lavoro (...)».

Come sottolineato in più occasioni dalla Corte Costituzionale, l'area di maggior sovrapposizione con le norme generali coincide con i principi fondamentali che lo Stato deve dettare in materia di istruzione in quanto rientrante nella competenza concorrente, e che viceversa può riguardare l'istruzione e la formazione professionale. A voler indicare gli ambiti sui quali dovrebbe concentrarsi la normativa generale coinvolgente anche l'IeFP, si dovrebbero tener a riferimento i vari elementi centrali che si pongono in relazione con gli art. 33 e 34 Cost., che riguardano i caratteri precipi del servizio dell'istruzione e della formazione: ordinamenti didattici e titoli di studio (con cicli, durata, adempimento dell'obbligo scolastico, ecc.); funzione docente (libertà di insegnamento, intesa essenzialmente come libertà del docente, e non solo come libertà del singolo insegnante); *status* del dirigente scolastico²⁶; ambiti e garanzie dell'autonomia

²³ In www.federalismi.it, 2005.

²⁴ In www.federalismi.it, 2009.

²⁵ F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. cost.*, 6, 2010, p. 4357 ss.

²⁶ A. DAPAS, L. VIOLA, *Il dirigente scolastico nell'era della «buona scuola»*, in *Lav. pubbl. amm.*, II, 1, 2015, p. 83 ss.

(tecnica e amministrativa) delle istituzioni scolastiche e formative, anche in rapporto alle funzioni di supporto e di promozione delle istituzioni territoriali; condizioni e garanzie della scuola paritaria, visto il tenore dell'art. 33 terzo e quarto comma che riferiscono espressamente allo Stato la responsabilità di far convivere la compagine statale e privata dell'istruzione; titoli di studio, verifiche e controlli (sia con sistemi indipendenti di rilevazione e di valutazione esterna dell'attività didattica rispetto a *standard* minimi, sia con sistemi di valutazione dell'apprendimento degli alunni).

5. Conclusioni.

Riconoscendo una potestà concorrente (*melius*, ripartita) in materia di istruzione, la riforma costituzionale senz'ombra di dubbio aspira a rendere possibili la compresenza di politiche di istruzione e formazione territorialmente diverse (naturalmente, in un quadro in cui vengono garantite prestazioni a un livello essenziale in maniera uniforme e la cui cornice sia determinata da norme generali). Invece, si registra l'assunzione omogenea di indirizzi organizzativi e di contenuto, secondo uno schema per cui le regioni, nell'applicare le norme generali ed i LEP, si trovano ad operare scelte tra una o più alternative obbligate.

A maggior ragione, dunque, la *vis* dell'iniziativa regionale nel campo dell'istruzione si ravvisa nella discontinuità rispetto ad un *modus operandi* caratterizzato da omogeneità.

Passata al vaglio la prassi amministrativa delle regioni e la legislazione in materia di istruzione intervenuta dopo la riforma costituzionale, è risultato evidente che solo poche regioni hanno inteso assumere un effettivo ruolo politico nel settore. La maggior parte dei legislatori regionali è rimasta nel solco restrittivo già definito dal d.lgs. n. 112/1998, con interventi settoriali che corrispondono ai settori tradizionali: il diritto allo studio inteso quale assistenza scolastica, la formazione professionale e la programmazione territoriale del servizio scolastico.

Altre regioni, invece, hanno inteso agire sul sistema formativo nel suo complesso, interpretando in modo ambizioso e innovativo le proprie funzioni, ponendosi quale cabina di regia di una pluralità di politiche ovvero estendendo le finalità complessive dall'istruzione-formazione, non più limitate all'alfabetizzazione dei minori.

Per taluni aspetti l'integrazione di istruzione e formazione è stata interpretata come condizione per favorire la transizione degli individui fra i diversi percorsi formativi per potenziarne la libertà di scelta. A ben vedere, dunque, anche l'implementazione dei sistemi regionali di IeFP può ben essere vista come concretizzazione del diritto all'istruzione. L'estensione delle finalità dell'istruzione, fino a ricomprendervi la formazione della persona per tutto l'arco della vita (c.d. *lifelong learning*), ha permesso di strutturare leggi regionali in un ambito

comprendente tutti i segmenti riconducibili alla formazione della persona: dalla pre-istruzione (asili nido), all'educazione degli adulti (educazione superiore, continua e permanente).

D'altro canto tale integrazione favorisce anche una stretta contiguità fra sistema formativo e politiche occupazionali, funzionale non solo a favorire l'inserimento lavorativo degli studenti ma anche la riqualificazione professionale dei lavoratori e l'inclusione sociale degli individui in condizione di disagio. Tale contiguità induce alcune regioni a configurare l'istruzione come fattore di riqualificazione in senso attivo degli interventi assistenziali (sia quelli rivolti alle persone disabili sia quelli diretti alle persone in condizioni di disagio sociale) ed a prevedere anche un'integrazione fra sistema formativo e servizi socio-sanitari.

A ben vedere, anche fra gli interventi regionali che hanno inteso confinare il proprio ruolo nell'ambito più settoriale del diritto allo studio e dell'assistenza scolastica si rinvengono slanci innovativi che, magari più dimessamente o inconsapevolmente, hanno riflessi sul sistema complessivo dell'istruzione.

Ad esempio, man mano che viene abbandonata la logica meramente assistenzialistica degli interventi di diritto allo studio, agli interventi classici rivolti alle aree deboli dell'utenza e diretti a favorire l'accesso e la frequenza delle attività scolastiche, si affiancano strumenti nuovi. Sorge l'idea che gli interventi debbano essere volti anche alla riqualificazione ed all'arricchimento dell'offerta del sistema formativo nel suo complesso²⁷. Vengono create misure dirette a promuovere ed a sostenere l'autonomia scolastica (ad esempio, finanziandone la progettualità), a favorire l'educazione degli adulti (con appositi programmi di formazione), a diffondere la cultura europea attraverso la promozione di scambi studenteschi transnazionali, a sostenere la libertà di scelta delle famiglie (buoni) ed a premiare il merito per incentivare l'innalzamento del livello qualitativo (assegni di studio per i meritevoli).

Pare evidente che interventi come questi siano in grado, in maggior o minor misura, di avere riflessi sul sistema complessivo dell'istruzione. Laddove siano realizzati in maniera meno incisiva, magari solo come misure sperimentali o temporanee, le potenzialità di riflesso sul sistema saranno meno evidenti, ma non c'è dubbio che ne rimarrà ineluttabile traccia nella concettualizzazione delle funzioni, la quale risulterà inevitabilmente ampliata (quantomeno in astratto, poiché in concreto si tratta di misure che possono essere revocate in ogni momento).

In conclusione, sono state individuate aree di intervento regionale (adottare una visione innovativa della funzione²⁸ relativa alla gestione del diritto allo studio con l'ampliamento dei

²⁷ Si prenda, ad esempio la legge regionale umbra, che ricomprende nell'ambito del diritto allo studio gli interventi volti a favorire la qualificazione del sistema scolastico e formativo e a migliorare i livelli di qualità dell'offerta formativa ed educativa.

²⁸ Rispetto ai «fini dell'istruzione» innervati dai «più rilevanti scenari teorici che hanno segnato il dibattito novecentesco e che ancora oggi costituiscono la base», si v.: A. M. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, p. 411 ss., afferma il sopravanzare dell'«idea della scuola come luogo deputato allo svolgimento di una funzione pubblica/amministrativa (propria dell'ottica liberale) per

soggetti e delle finalità perseguite, valutare l'ipotesi di percorrere la via del regionalismo differenziato in materia di istruzione, aspirare a una piena integrazione della didattica con la formazione professionale, concepire il proprio ruolo di programmazione del servizio come comprensivo anche della valutazione e del monitoraggio) all'apparenza minimali nella misura in cui vengono considerate in ottica settoriale, ma che possono trasformarsi in strumenti idonei a modificare, innovare ed indirizzare l'intero sistema didattico, contribuendo a specificare il diritto all'istruzione per renderlo effettivo.

assumere, invece, in una interpretazione evolutiva, lo spessore di una scuola come “luogo” deputato all'assolvimento di una funzione sociale, propria delle democrazie contemporanee» (cit., 422); ID., *La scuola*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 6/2021, 212, ove si precisa che i due aspetti «luogo e funzione [della scuola, ndr], scolpiti principalmente nell'art. 34, comma 1 [...] e nell'art. 33, comma 2 [...] si rivelano cruciali [...] perché attraverso di essi è possibile riannodare e ricomporre a sistema tutti i diversi fili che innervano il sistema scolastico (istruzione, formazione, libertà di insegnamento, libertà di istituire scuole non statali...)».