

L'«EQUIVOCA DIZIONE» DELL'ART. 33, C. 2, COST. TRA «NORME GENERALI», PRINCIPI FONDAMENTALI E LEGISLAZIONE REGIONALE ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

1. *Introduzione.* – 2. *L'autonomia tra obbligo scolastico e obbligo di istruzione e formazione.* – 3. *Il principio e il dettaglio: l'autonomia dalla sent. n. 13/2004 alla sent. n. 200/2009.* – 4. *Tra principio e dettaglio: l'autonomia nella sent. n. 200/2009 della Corte e la successiva giurisprudenza costituzionale.* – 5. *Tra accorpamento e nuovo dimensionamento: l'autonomia delle istituzioni scolastiche tra Stato e Regioni.* – 6. *Le istituzioni scolastiche tra autonomia e sussidiarietà: l'alternanza scuola-lavoro e la sussidiarietà integrativa e complementare.* – 7. *Conclusioni.*

1. Introduzione

Sottoposta ad una sempre più stringente attenzione dell'opinione pubblica e degli organi di stampa, oggetto di ripetuti interventi di riforma sulla base dei programmi delle diverse maggioranze politiche, in questi anni la scuola è divenuta terreno di scontro tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, la quale – sia pure tangenzialmente – si è imbattuta nel problema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, il cui perimetro non appare ben definito, come emerge dalle sentenze di questi ultimi anni. D'altra parte, è noto che l'espressione «norme generali sull'istruzione» (33, c. 2, Cost.), in cui si iscrive l'autonomia scolastica, è stata qualificata come «equivoca dizione»¹. Percorrere le argomentazioni della Corte consente, dunque, di portare in rilievo le attuali difficoltà connesse alla delimitazione del concetto di autonomia scolastica.

Salvo le decisioni del biennio 2004/2005, rispetto al periodo precedente, da Corte cost., sent. n. 200/2009 alla sentenza n. 147/2012 si registra un significativo incremento di giudizi della Corte costituzionale in materia scolastica². Per lo più si è trattato di decisioni sul riparto di competenze in relazione alla programmazione e all'organizzazione della rete scolastica, ma non mancano pronunce che coinvolgono temi come l'obbligo di istruzione³.

Nel caso dell'obbligo scolastico (art. 34, c. 2, Cost.) il problema coinvolge il diritto-dovere di istruzione e formazione e – in un periodo di crisi economica, che impone di ripensare le competenze previste al termine del ciclo di formazione⁴ – incide sulla preparazione professionale e lavorativa dei cittadini. Ne derivano conseguenze che toccano i diritti dei singoli, appaiono coesenziali⁵ ad un ordinamento democratico e coinvolgono il sistema Paese⁶; conseguenze che ricadono anche nell'area di incidenza dell'art. 4 Cost., il

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale italiano ed europeo (gigifr@libero.it).

¹ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 54 ss., 65.

² Per una ricostruzione del percorso giurisprudenziale, cfr. per tutti: 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 <http://www.federalismi.it/>, n. 5/2005; A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 7 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino 2011, p. 96 ss.

³ Ci si riferisce a Corte cost., sent. n. 309/2010.

⁴ Sul piano propriamente giuridico, cfr. D.M. n. 139/2007, che, nell'Allegato Documento tecnico, individua i quattro assi (dei linguaggi, scientifico-tecnologico, matematico e storico sociale), in relazione ai quali fornisce una definizione di conoscenze, abilità e competenze (nota n. 1).

⁵ Come è noto, di «coesenzialità... all'"in sé" della forma democratica» parla E. SPAGNA-MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, (1961), in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Milano 2008, p. 391.

⁶ Cfr. già U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, Milano 1961, p. 63.

quale chiama tutti i cittadini⁷ a contribuire, in modo differenziato, al progresso materiale e spirituale della società.

Il complesso delle norme sull'obbligo scolastico, sul diritto-dovere di istruzione e formazione, sull'obbligo di istruzione e formazione e sul diritto allo studio sembrano espressione di un diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività e chiamano in causa l'autonomia scolastica (art. 117, c. 3, Cost.). Essa prevede un'interazione con la realtà del contesto culturale e socio-economico di riferimento (art. 3 DPR 275/1999) e viene declinata nei termini di autonomia funzionale (art. 1 DPR n. 275/1999)⁸.

Il diritto individuale pare così fare corpo con l'interesse della comunità⁹, abbia essa dimensione nazionale o – nei limiti della legislazione regionale presidiati dalle norme generali (artt. 33, c. 2, e 117, c. 2, lettera n) Cost.) e dai principi fondamentali (art. 117, c. 3, Cost.) – regionale¹⁰. Divenuta oggetto di conflitto tra Stato e Regioni, la questione della potestà legislativa in tema di istruzione è stata portata davanti alla Corte costituzionale e – come si vedrà – pone oggi il problema della definizione del concetto dell'autonomia scolastica.

2. L'autonomia tra obbligo scolastico e obbligo di istruzione e formazione

Affermato nell'art. 34, c. 2, Cost. l'obbligo scolastico, inizialmente fissato in otto anni, è stato oggetto di ripetuti interventi del legislatore ordinario: è stato elevato a dieci anni, benché, in sede di prima applicazione, se ne sia preveduta una durata novennale¹¹; poi, ferme le disposizioni su adempimento e assolvimento dell'obbligo di istruzione, il legislatore ha stabilito di istituire progressivamente l'obbligo formativo, assolvibile anche in percorsi integrati di istruzione e formazione professionale¹². Rese operative in via regolamentare nel 2000, queste disposizioni di legge sono state poi abrogate, senza però prevedere interventi sul regolamento di attuazione¹³.

⁷ Su questi temi, con particolare riferimento all'educazione dei portatori di *handicap*, cfr. la fondamentale Corte cost., sent. n. 215/1987, cons. dir. nn. 6 e 7.

⁸ Sulla posizione delle autonomie funzionali come enti pubblici locali operanti nell'ambito del «sistema dei poteri locali», cfr. Corte cost., sent. n. 477/2000, cons. dir. n. 3.1. Per un inquadramento del punto, cfr.: M. GIGANTE, *Istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, p. 779 ss., 799 ss.; M. COCCONI, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del Titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in *Amministrazione in cammino* (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>), 2003, *passim*; P. G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 61 ss., 64 ss. Dubbi circa la natura di autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche in A. SANDULLI, *Il sistema di istruzione*, Bologna 2003, *passim*; ID., *Istruzione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, IV, diretto da S. Cassese, Milano 2006, p. 3305 ss., 3314.

Non è qui possibile dar conto del dibattito sul concetto di autonomia funzionale e sulla autonomia scolastica come funzionale; per tutti cfr.: F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova 1996, p. 74 ss.; ID., *Disegno dell'Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova 1996, p. 115 s.; ID., *Dalla sovranità dello Stato-persona alla sovranità dello Stato-ordinamento*, in *Impresa e Stato*, 1995, n. 30, reperibile in www.impresa-stato.mi.camcom.it; F. PIZZETTI, *Autonomie funzionali e riforme istituzionali*, in *Impresa e Stato*, 1996, n. 34, reperibile in www.impresa-stato.mi.camcom.it; A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001, p. 2 ss., 153 ss.; A. PAJNO, *Autonomia della scuola e riforme istituzionali*, in AA.VV., *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, a cura di G.C. De Martin, Roma 2002, p. 32 ss.; G.C. DE MARTIN, *L'autonomia delle scuole tra spinte all'innovazione e rischi di involuzione*, cit., p. 481; A. SANDULLI, *Il sistema di istruzione*, cit., p. 169 ss., 219 ss.; G. C. DE MARTIN E ALTRI, *Istruzione e formazione*, in AA.VV., *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, Bologna 2004, p. 141 ss., 147 s., 153 s.; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo e di istruzione e formazione*, Torino 2008, p. 224 ss.

⁹ Sul punto cfr. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., ss., 56.

¹⁰ Cfr. sul punto Corte cost., sent. n. 34/2005 – che giudica infondate alcune questioni sollevate in relazione a disposizioni della l. r. Regione Emilia Romagna n. 12/2003 che, nel rispetto delle norme generali e dei principi fondamentali, miravano a modulare l'intervento regionale in relazione alle specificità territoriali – e n. 170/2005, che ritiene prive di fondamento le censure mosse dal Consiglio dei Ministri in tema di *standard* strutturali e qualitativi degli asili nido della l. r. Regione Toscana n.32/2002. Per una valutazione degli interventi regionali successivi alla revisione del Titolo V, cfr. L. CASTELLI, *Istruzione e regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 839 ss.; A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le regioni*, 2005, p. 924 ss., 929 ss.; M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le regioni*, 2007, p. 725 ss., 733 ss.

¹¹ Cfr. art. 1, c. 1, l. n. 9/1999, in seguito abrogato dall'art. 7, c. 13, l. n. 53/2003, ed art. 1, c. 1, D.M. 9 agosto 1999, n. 323.

¹² È appena il caso di ricordare l'ampia nozione del sistema nazionale di istruzione adottata dall'art. 1, c. 1, l. n. 62/2000.

¹³ Mentre le previsioni sull'innalzamento dell'obbligo scolastico sono state sostituite dalle nuove disposizioni di legge, l'obbligo formativo è stato mantenuto a diciotto anni. Secondo le abrogate disposizioni (art. 7, c. 13, l. n. 52/2003) dell'art. 68, c. 1, l. n. 144/1999, l'assolvimento dell'obbligo di formazione poteva essere realizzato nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale regionale e nell'apprendistato. Il DPR n. 257/2000 ha attuato le previsioni di cui all'art. 68 l. n. 144/1999 distinguendo con

La legge delega n. 53/2003 sulla definizione delle norme generali di istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione (la c.d. riforma Moratti) ha stabilito che a tutti è assicurato il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni «o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica professionale», ottenuta nel sistema della formazione professionale regionale, entro il diciottesimo anno di età¹⁴. Secondo l'intenzione del legislatore, le nuove disposizioni ampliano l'obbligo scolastico dell'art. 34, c. 2, Cost., dando vita al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, in seguito disciplinato dal d.lg. n. 76/2005.

Si è disposto che il diritto all'istruzione e alla formazione si realizzi anche mediante l'apprendistato¹⁵. Si prevede in tal modo che sia consentito l'accesso all'apprendistato ai ragazzi che abbiano compiuto i quindici anni¹⁶, permettendo che l'ultimo anno dell'obbligo sia assolto nell'apprendistato.

Le nuove disposizioni consentono l'assolvimento dell'obbligo anche nel sistema della formazione professionale di competenza delle Regioni¹⁷. Al tempo stesso, nella riforma Moratti il termine dell'obbligo formativo è stato fissato in diciotto anni, termine che appare incongruo rispetto ai percorsi del sistema dell'istruzione scolastica (il ciclo secondario superiore continua ad essere di cinque anni) ed eccessivo per i percorsi di istruzione e formazione professionale, che possono rilasciare una qualifica prima del compimento del diciottesimo anno¹⁸.

È un terreno scivoloso, in cui – come nel caso dell'apprendistato¹⁹ – il fitto intreccio delle competenze ha indotto talvolta la Corte a decidere sulla base del criterio della prevalenza²⁰. Non sono mancati tentativi regionali, dichiarati illegittimi, di istituire passaggi tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale²¹ al di fuori di quanto prevede la legge Moratti²². Si è, inoltre, assistito al tentativo – dichiarato illegittimo – di incidere con legge regionale la disciplina statale dell'apprendistato qualificante²³.

D'altra parte – al di là della disciplina individuata nel dPR n. 257 del 2000²⁴ – in termini rovesciati, ora sono previste alcune modalità mediante le quali consentire agli allievi del sistema di istruzione di conseguire anche la qualifica o il diploma professionale, ricorrendo agli strumenti della sussidiarietà integrativa e complementare. Si prefigurano dimensioni della sussidiarietà distinte da quelle previste in Costituzione (ver-

chiarezza obbligo scolastico, inizialmente portato a nove anni e da assolversi nel sistema dell'istruzione statale, ed obbligo formativo, elevato a diciotto anni.

¹⁴ Cfr. art. 2, c. 1, lettera c) l. n. 53/2003.

¹⁵ Menzionato già nel dPR n. 257/200, poi disciplinato dapprima dall'art. 48 d.lg. n. 276/2003 e ora dall'art. 3 d.lg. n. 167/2011

¹⁶ L'art. 3 d.lg. 167/2011 in tema di apprendistato professionalizzante prevede, infatti, un contratto di apprendistato «per la qualifica e per il diploma professionale ... anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione i soggetti che abbiano compiuto i quindici anni». Per quanto è dato saperne, le modalità di realizzazione di questa forma di apprendistato non sono ancora state definite dal MIUR (cfr. circ. n. 110/29 dicembre 2011, prot. n. 8603).

¹⁷ Cfr. in particolare gli artt. 2 e 3 d.lg. n. 76/2005.

¹⁸ Tenuto conto che il primo ciclo di studi si conclude (per gli studenti che lo abbiano regolarmente frequentato) all'età di quattordici anni, è facile vedere che una qualifica professionale triennale può essere conseguita prima del compimento dei diciotto anni.

¹⁹ Non è, qui, possibile affrontare il tema delle competenze relative alla materia apprendistato. Come è noto, la Corte costituzionale ha sostenuto trattarsi di una materia in cui le competenze di Stato e Regioni costituiscono un fitto intreccio, che genera «interferenze» (Corte cost., sentt. nn.: 50/2005, cons. dir. nn. 5 e 16; 24/2007, cons. dir. n. 2), per dipanare il quale la Corte applica il criterio della prevalenza o quello del rispetto della leale collaborazione. Sul punto, cfr. Corte cost., sentt. nn.: 176/2010, cons. dir. n. 7 ; 334/2010, cons. dir. n. 3.

²⁰ Sul punto ci si limita qui a rinviare a: F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le regioni*, 2004, 176 p. ss.; ID., *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano 2006, p. 79 ss.; da ultimo, R. BIN, *La legge regionale, tra «ri-materializzazione» delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, p. 440 ss., 467. Parzialmente diversa la tesi di E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-politico. L'esperienza italiana e spagnola a confronto*, Padova 2009, p. 147, per la quale il criterio della prevalenza non assume valenza assoluta.

²¹ Cfr. Corte cost., sen. 213/2009.

²² L'art. 2, c. 1 lettera i) prevede che sia assicurata e assistita la possibilità di passare dal sistema dei licei al sistema della formazione professionale, e viceversa.

²³ Cfr. Corte cost., sent. n. 334/2010, cons. dir. n. 4.2, che dichiara illegittimo l'art. 25, c. 1, l. r. Regione Abruzzo n. 30/2009, che prevedeva l'accesso all'apprendistato qualificante all'età di quindici anni anziché – come previsto dalle allora vigenti disposizioni statali – all'età di sedici anni.

²⁴ Nel dettaglio, il passaggio tra sistemi è disciplinato dall'art. 6 dPR n. 257/2000, a norma del quale commissioni appositamente costituite sono incaricate di valutare le conoscenze, le competenze e le abilità acquisite nel sistema della formazione professionale, nell'apprendistato, per effetto dell'attività lavorativa e nell'autoformazione da parte di coloro che intendono accedere al sistema dell'istruzione. Anche l'anno di corso viene individuato dalle menzionate commissioni.

ticale ed orizzontale: artt. 118, c. 1 e u.c., Cost.)²⁵ e si consente al sistema dell'istruzione statale di 'accompagnare' gli studenti che intendano avvalersene sino al conseguimento di una qualifica professionale.

Dietro l'oscillazione – che presenta risvolti di carattere didattico e formativo²⁶ – tra obbligo scolastico e diritto-dovere di istruzione e formazione pare celarsi una fase del confronto tra Stato e Regioni, sorto in seguito alla revisione del Titolo V, cioè in un momento successivo all'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche.

Mentre la riforma Moratti pareva attribuire l'istruzione tecnica e la formazione professionale alle Regioni, lasciando allo Stato il solo sistema dei licei, il successivo cambiamento di maggioranza ha rimesso in discussione tale scelta di fondo, riportando all'interno dell'istruzione secondaria superiore statale gli istituti tecnici e gli istituti professionali²⁷. Questa medesima maggioranza è tornata sul tema dell'obbligo: lo ha ridotto a dieci anni, finalizzandolo al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale, ed ha elevato l'età per l'accesso al lavoro a sedici anni²⁸, l'ultimo dei quali può essere assolto nell'apprendistato.

Sembra emergere una soluzione di compromesso, che salva alcune delle innovazioni della riforma Moratti, le cui disposizioni non sono state direttamente abrogate, ma che parrebbe propendere per un obbligo di istruzione prevalentemente connesso all'istruzione scolastica, benché assolvibile nella formazione professionale regionale²⁹ e (parzialmente) nell'apprendistato.

È molto fitto l'intreccio tra diritto soggettivo allo studio, obbligo scolastico (art. 34, c. 2, Cost.), diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, obbligo di istruzione e interesse della collettività, che si sostanzia mediante l'autonomia scolastica. Negli ultimi anni tale intreccio sembra aver conosciuto un'ulteriore fase di sviluppo in tema di alternanza scuola-lavoro e in riferimento alle menzionate nuove dimensioni del principio di sussidiarietà (integrativa e complementare).

Di qui l'attenzione per l'autonomia scolastica, che può essere compresa sulla base dell'analisi della giurisprudenza costituzionale. Con un'opera ermeneutica dalle importanti conseguenze teoriche e dottrinali³⁰, la Corte ha, infatti, precisato le coordinate entro cui possono muoversi Stato e Regioni.

3. Il principio e il dettaglio: l'autonomia dalla sent. n. 13/2004 alla sent. n. 200/2009

L'autonomia scolastica è stata costituzionalizzata con la revisione costituzionale del 2001 (art. 117, c. 3, Cost.)³¹, realizzando un'opera di intarsio di non lineare interpretazione³², che ha investito anche le disposizioni che hanno introdotto l'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 21 l. n. 59/1997)³³. In materia di

²⁵ Sul rapporto scuola/sussidiarietà, per tutti cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, cit., 37 ss., che ripercorre anche il dibattito dottrinale. Considerazioni critiche di diverso segno in A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, cit., p. 11.

²⁶ Per tutti, cfr. *Rapporto finale del Gruppo Ristretto di Lavoro costituito con D.m. 18 luglio 2001, n. 672*, reperibile in www.archivio.pubblica.istruzione.it, ove è detto che il Gruppo ristretto di lavoro «reputa produttivo suggerire di ragionare non più, come si è fatto finora, in termini di 'obbligo scolastico' e di 'obbligo formativo', bensì di diritto ad esperienze educative organizzate di istruzione e di formazione fino alla maggiore età o, comunque, almeno per 12 anni durante l'età evolutiva, fino all'ottenimento di una Qualifica».

²⁷ Cfr. art. 13, c. 1 e 1 bis, l. n. 40/2007.

²⁸ Cfr. art. 1, c. 622, l. n. 296/2006. Quanto all'accesso al lavoro si deve ora tenere presente il disposto dell'art. 3 d.lg n. 167/2011, che consente a ragazzi di quindi anni di stipulare contratti di apprendistato.

²⁹ Cfr. art. 1, c. 5, d.lg n. 226/2005.

³⁰ Cfr., ad esempio, le annotazioni – sia pure non direttamente riferite alle relazioni intercorrenti tra l'art. 33, c. 2 e l'art. 117, c. 2 lettera n), Cost. – di N. ZANON, *Prime note sulle "norme generali" statali, sul rispetto dell'interesse nazionale e sulla legislazione di "rilevo (o di "ambito" o di "interesse") regionale" nel progetto di riforma dell'art. 117 Cost.*, in www.federalismi.it 2003.

³¹ Sul piano normativo l'autonomia delle istituzioni scolastiche si fonda nell'inattuato art. 4 l. n. 537/1992 e nell'art. 21 l. n. 59/1997, attuato con il DPR n. 257/1999. Sul punto, per tutti, cfr.: A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 208 ss.; P. A. SANDULLI, *Il sistema di istruzione*, cit., p. 67 ss.; A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 229 ss., 237 ss. Sull'importanza dell'autonomia scolastica e del conferimento della personalità giuridica alle scuole, cfr. S. CASSESE, *"Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole*, in *Foro it.*, V, 1990, c. 147 ss., 150.

³² Cfr. M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, cit., p. 725 ss. A questo proposito in dottrina A. JANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in www.federalismi.it, 2010, 24, p. 7, ha parlato di un «rompicapo teorico».

³³ Sottolinea A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 208 ss., 219 e ID., *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, cit., p. 240 che l'art. 21, c. 2, l. n. 59/1997, che autorizza il Governo ad emanare regolamenti di delegificazione in materia di conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, non prevede l'acquisizione di alcun parere delle Conferenze rappresentative dei livelli di governo territoriale. Sul punto, inoltre cfr.: P. MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P.

istruzione lo Stato detta i principi fondamentali, mentre alle Regioni spetta la disciplina di dettaglio, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale». Se si considera la circostanza che la revisionata formulazione dell'art. 117, c. 2 Cost., lettera n) – che riprende la «equivoca dizione» dell'art. 33, c. 2., Cost.³⁴, prevista allorché le competenze regionali erano molto più limitate di oggi³⁵ – attribuisce le norme generali sull'istruzione alla competenza esclusiva dello Stato, si comprende perché su questo terreno sia stato necessario elaborare un significativo contributo alla chiarificazione del concetto di autonomia da parte della Corte costituzionale.

Come è noto, nella sentenza n. 200/2009 il Giudice delle leggi ha compiuto un'opera di ricostruzione ordinamentale, distinguendo i concetti di principio e di norma generale. Le premesse della soluzione si rinvengono in Corte cost., sent. n. 13/2004, in cui la Corte ha dichiarato illegittime, in quanto eccedenti i principi fondamentali, le disposizioni dell'art. 22, c. 3, l. 448/2001, che consentivano al dirigente dell'U.S.R. di definire le dotazioni organiche del personale docente da attribuire alle singole istituzioni scolastiche³⁶. Al contempo, la Corte ha 'salvato' le stesse disposizioni in forza del principio di continuità³⁷ e ha formulato una decisione analoga a quelle sul c.d. provvisorio dettaglio degli anni Settanta del secolo scorso³⁸.

La Regione Emilia Romagna, ritenendo che l'art. 22, c. 3, l. n. 448/2001 violasse l'art. 117, c. 3, Cost. e i principi di sussidiarietà e adeguatezza dell'art. 118, c. 1, Cost., ha sollevato questione di legittimità costituzionale, sostenendo che le disposizioni statali non fossero di principio, ma di dettaglio³⁹. Il Giudice delle leggi non si è addentrato nella distinzione tra norme generali, principi fondamentali, disposizioni legisla-

Caretti, Torino 2003, p. 331 ss., che si sofferma sui rapporti tra legislazione precedente il 2001 e la revisione del Titolo V.; A. SANDULLI, *Il sistema di istruzione*, cit., p. 77 ss. A questo proposito, G. FONTANA, *Art. 33*, in *Comm. Cost.*, I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, p. 675 ss., 688 parla di un «sistema di competenze multiforme e complesso».

³⁴ L'espressione si deve a V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 65, il quale esclude che nella formula costituzionale si debba rinvenire un riferimento alle competenze regionali; ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, p. 38, in termini generali nota la mancanza di un «chiaro concetto dei principi generali».

U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 60 ss., ritiene che la disposizione si riferisca all'istruzione in generale, non all'istruzione pubblica (nello stesso senso, più recentemente, cfr. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., p. 96; C. MARZUOLI, *Libertà e servizio pubblico*, in AA.VV., *Istruzione e servizio pubblico*, cit., p. 11 ss., 25, afferma che l'istruzione pubblica è, insieme, funzione e servizio). Di equivocità parla E. SPAGNA-MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, cit., p. 395, 475, secondo il quale l'equivocità dell'espressione impone di risalire ai principi generali in funzione di garanzia dell'assetto costituzionale. Di ambiguità parla P. MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 334. In senso diverso, cfr., A. MORRONE, *Appunti sulle "norme generali" (dopo il progetto di "riforma della riforma")*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, p. 145 ss., 150, il quale – dopo aver parlato di pacifica interpretazione delle 'norme generali' prima della l. cost. n. 3/2001 – sembra tuttavia incline ad interpretare l'«equivoca dizione» in termini di ragionevolezza, finendo così per confermare l'ambiguità della locuzione. Differente l'approccio di E. MINNELI, *Scuola pubblica e scuola privata, Gli oneri per lo Stato. Parte seconda*, Torino 2004, p. 318 s., che sembra attribuire alle 'norme generali' una funzione definitoria, e di F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 561 ss., 576 s., il quale sembra declinarla in modo favorevole anche all'autonomia ordinamentale delle scuole.

Per un panorama complessivo del dibattito dottrinale sul punto sino a Corte cost., sent. n. 213/2009, cfr. M. CROCE, *Le libertà garantite dall'art. 33 Cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 895 ss., 913 ss.

³⁵ Sul punto, cfr. A. SANDULLI, *Il sistema di istruzione*, cit., p. 31 s.

³⁶ Secondo l'art. 22, c. 3, l. n. 448/2001 le dotazioni organiche del personale docente «sono definite, nell'ambito di ciascuna Regione, dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, su proposta formulata dai dirigenti delle istituzioni scolastiche interessate, sentiti i competenti organi collegiali delle medesime istituzioni ... assicurando una distribuzione degli insegnanti di sostegno all'handicap correlata all'effettiva presenza di alunni iscritti portatori di handicap nelle singole istituzioni scolastiche».

³⁷ Per una discussione del punto, cfr. R. DICKMAN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (Osservazioni a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13)*, in www.federalismi.it, 1, 2004; per una interpretazione del principio di continuità in linea con Corte cost., sent. n. 303/2003, cfr. S. LEO, *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in AA. VV., *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Tarchi, Torino 2006, p. 71 ss., 76.

³⁸ Così, testualmente, Corte cost., sent. n. 13/2004, cons. in dir. n. 4: «L'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche». In genere in dottrina si ritiene che di c.d. 'provvisorio dettaglio' si possa parlare soprattutto a partire da Corte cost., sent. n. 214/1985. Sul punto per tutti, cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000, p. 104; F. MODUGNO, *Richiesta di referendum abrogativo di legge-cornice (Riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità di referendum)*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 189 ss., p. 221 ss. Criticamente, cfr. M. PEDETTA, *L'inerzia delle Regioni e l'intervento dello stato con norme di dettaglio nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 87 ss., p. 90 ss., 94 ss.

³⁹ Per la verità la Regione Emilia Romagna aveva impugnato anche l'art. 22, c. 4, l. n.448/2001, secondo il quale «i dirigenti scolastici attribuiscono ai docenti in servizio nell'istruzione scolastica, prioritariamente e con il loro consenso, le frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento oltre l'orario d'obbligo fino ad un massimo di 24 ore settimanali». In Corte cost., sent. n. 13/2004, la Corte ha, tuttavia, reputato infondata tale questione.

tive regionali e autonome determinazioni delle istituzioni scolastiche.⁴⁰ Si è limitato ad osservare che è «improbabile che il legislatore costituzionale [del 2001] abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998»⁴¹. Fissati i principi, lo Stato nel 1998 aveva già delegato alle Regioni funzioni in materia di programmazione⁴² scolastica della rete regionale e di attribuzione alle scuole del personale docente. Tale soluzione si impone anche dopo la revisione dell'art. 117 Cost.: lo Stato pertanto non può più legittimamente sottrarre alla competenza regionale la distribuzione del personale alle scuole.

La Corte è stata di nuovo chiamata a pronunciarsi sulla distinzione tra norme generali e principi fondamentali (sentt. n. 37/2005 e 279/2005). Nella sentenza n. 37/2005, la Corte⁴³ ha ritenuto infondate le questioni di legittimità e dichiarato non violare la competenza delle Regioni la previsione secondo cui le cattedre con orario inferiore all'orario obbligatorio d'insegnamento dei docenti siano «ricondotte a 18 ore»; né contrastare con i parametri evocati la disposizione per la quale, con decreto ministeriale, vengono stabiliti criteri di contenimento della spesa per ausiliari e c.d. personale ATA, trattandosi di personale ormai statale.

Pur senza affrontare la questione se le Regioni possano far valere in giudizio un'eventuale lesione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche⁴⁴, il rinvio al rapporto di lavoro del personale scolastico ha delineato un'area di competenza esclusiva dello Stato e ha consentito alla Corte⁴⁵ di ritenere legittime le disposizioni del d.lg n. 59/2004 istitutive della figura del c.d. insegnante *tutor* nella scuola primaria e secondaria di primo grado⁴⁶. Trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro (art. 117, c. 2, lettera g)), a giudizio della Corte non si dà violazione delle competenze regionali⁴⁷.

Il percorso argomentativo è stato approfondito nella sentenza n. 279/2005: dovendo stabilire un criterio identificativo delle norme generali, la Corte ha affermato che generali sono quelle norme le quali, quanto al loro contenuto, sono sorrette «da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale»⁴⁸. Ma ciò non sembra in grado di distinguere le due categorie. Pare, anzi, che le norme generali non si differenzino dal concetto di fundamentalità, connesso all'infrazionabilità degli interessi sottesi ai principi fondamentali⁴⁹. Di qui la precisazione: «le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie,

⁴⁰ In tal senso cfr. P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (<http://www.forumcostituzione.it>); S. NICODEMO, *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (<http://www.forumcostituzione.it>); A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le regioni*, 2007, p. 27 ss., 31 ss.

⁴¹ Così Corte cost., sent. n. 13/2004, cons. dir. n. 3; nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sent. n. 34/2005, cit., cons. dir. n. 7 e, da ultimo, Corte cost., sent. n. 147/2012, cons. dir. n. 3. Per alcune valutazioni critiche di questo passaggio, cfr. P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, cit.

⁴² Sul punto, cfr. 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*, 2002, p. 771 ss.; ID., *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it, n. 3 2004; ID., *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., p. 924 ss.; L. CASTELLI, *Istruzione e regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, cit., p. 839 ss.; ID., *La legislazione regionale in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, a cura di G.C. De Martin, A. Cocozza, G. Porrotto, Padova, 2008., p. 77 ss., 82 s.

⁴³ La Corte doveva scrutinare la legittimità delle disposizioni contenute nell'art 35, c. 1 e 2, l. n. 289/2002 per violazione degli artt. 3, 117, c. 3, e 97 Cost.

⁴⁴ Nello stesso senso cfr. anche Corte cost., sent. n. 279/2005, cons. dir. n.5.1. e n. 10.1.

⁴⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 279, 2005, cons. dir. n. 6.1.

⁴⁶ Si tratta degli art. 7, c. 5 e 6, e 10, c. 5, d.lg n. 59/2004

⁴⁷ Per le medesime ragioni la Corte cost., sent. n. 147/2012, cons. dir. n. 5, ha, da ultimo, ritenuto non fondata la questione di legittimità relativa all'art. 19, c. 5, d.l. n. 98/2011, siccome modificato dall'art. 4, c. 69, l. n. 183/2011. In forza di questa disposizione alle istituzioni scolastiche autonome con un numero di alunni inferiori a 600 (400 per le piccole isole, le comunità montane e le aree caratterizzate da specificità linguistiche) non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Benché, infatti, la disposizione incida in modo significativo sulla rete scolastica, essa – secondo la Corte – non è volta a sopprimere i posti di dirigenza, ma si limita a stabilirne un diverso modo di copertura attraverso l'utilizzo dei dirigenti pubblici statali, in relazione ai quali permane la competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, c. 2 lettera g), Cost.

⁴⁸ Così Corte cost., sent. n. 279/2005, cons. dir. n. 2.1.

⁴⁹ La dottrina ne aveva discusso tra gli anni Settanta ed Ottanta del Novecento; sul punto per tutti, cfr. S. BARTOLE, *Un test giudiziale per l'accertamento dell'interesse nazionale*, in *Le regioni*, 1984, p. 543 ss.; ID., *Sub art. 117 Cost.*, in *Art. 114-120. Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma 1985, p. 55 ss., 102 ss.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino 1992, p. 184.

non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose»⁵⁰.

L'unitarietà prescinde dall'articolazione territoriale dell'ordinamento, la quale viene in evidenza con riferimento ai principi fondamentali, applicabili dalla normativa regionale di dettaglio in modo differenziato. I principi, non esaurendo in sé la loro operatività, sono chiamati a permeare dinamicamente l'intero ordinamento, anche nella sua dimensione territoriale: destinati a divenire norme di dettaglio delle singole Regioni, novano l'ordinamento, differenziandosi in ragione delle specificità regionali. Al contrario, le norme generali non sono solo infrazionabili (Corte cost., sent. n. 200/2009), ma costituiscono la struttura portante dell'istruzione: sono infrazionabili perché non si dà alcuna applicazione di dettaglio. La struttura portante dell'istruzione è sempre la medesima.

Sembra così smarrirsi il carattere – presente nei primi commenti della 'equivoca dizione' – per il quale l'art. 33, c. 2, Cost. prefigurerebbe una «riserva allo Stato ... subordinata agli istituti posti dalla Carta costituzionale»⁵¹. La Corte procede ad un serrata analisi delle competenze statali e regionali, ma pare limitarsi a sfiorare il problema dell' autonomia, intesa come autonomia organizzativa del personale scolastico (docente e non docente)⁵², la quale sta nell'ambito nelle norme generali sull'istruzione.

Per queste ragioni, con un'interpretativa di rigetto, la Corte ha ritenuto legittime le disposizioni statali previste dal d.lg n. 59/2004, che definiscono il monte ore annuale delle lezioni per la scuola primaria e secondaria di primo grado⁵³. Viene, così, definita l'area del principio fondamentale, che non verrebbe leso da eventuali norme regionali o da decisioni delle istituzioni scolastiche che, senza ulteriori oneri per lo Stato, decidessero di aumentarne le quote orario di propria competenza, differenziando l'offerta formativa a livello regionale o di singola scuola⁵⁴. Le norme che, invece, disciplinano la tipologia contrattuale per gli incarichi di insegnamento facoltativo (ricadenti nella disciplina di contabilità⁵⁵) e l'età anagrafica per l'accesso alla scuola sono sorrette da una «unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale»⁵⁶ e si presentano come norme generali, insuscettibili di differenziazione regionale di dettaglio⁵⁷.

4. Tra principio e dettaglio: l'autonomia nella sent. n. 200/2009 della Corte e la successiva giurisprudenza costituzionale

Quattro anni dopo la Corte, dovendo decidere alcune questioni di legittimità sollevate in relazione all'art. 64, c. 4, d.l. n. 112/2008⁵⁸ (che disponeva misure di razionalizzazione delle risorse umane e strumen-

⁵⁰ Così Corte cost., sent. n. 279/2005, cons. dir. n. 2. Per annotazioni critiche sul punto, cfr. S. NICODEMO, *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, cit.

⁵¹ Cfr. E. SPAGNA-MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, cit., p. 475.

⁵² In questo senso, cfr. A. POGGI, *Nota a sentenza n. 37/2005*, in *Le regioni*, 2005, p. 946 ss., 953.

⁵³ La Regione Emilia Romagna riteneva che gli art. 7, c. 1 e 2, 10, c.1, 2 e 4, d.lg 59/2004 non si limitassero alla definizione dei principi fondamentali, ma – in quanto norme di dettaglio – violassero l'art. 117, c. 3 Cost.

⁵⁴ Sul punto, anche se con riferimento a Corte cost., sent. n. 13/2004, cfr. A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 543 ss, p. 552.

⁵⁵ In quanto ricadente nella disciplina contabile di cui all'art. 117, c. 2 lettera e), la materia pare rientrare nella competenza esclusiva dello Stato. Il c.d. regolamento contabile dell'autonomia è disciplinato dal D.I. n. 44/2001 (eventualmente da integrarsi con il d.lg n. 163/2005). Secondo il Consiglio di Stato (parere n. 185, 23 ottobre 2000), il D.I. n. 44/2001 ha «natura essenzialmente regolamentare» e prevede le «istruzioni generali» per l'allocazione delle risorse delle istituzioni scolastiche. Sul punto, cfr. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., p. 256 ss. Rilievi critici in C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Le regioni*, 2006, p. 165 ss., 169.

⁵⁶ Così Corte cost., sent. n. 279/2005, cons. dir. n. 5.1.

⁵⁷ Al massimo si potrebbe pensare ad una disciplina regionale integrativa, ove le 'norme generali' statali avessero un contenuto generico, come nel caso di Corte cost., sent. n. 34/2005, cons. dir. n. 5.2, in tema di educazione degli adulti. Sul punto, cfr. A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, cit., 30.

⁵⁸ Il d.l. n. 112/2008 è stato successivamente convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008.

tali), ha accolto parzialmente le censure delle Regioni⁵⁹ e ha ricostruito⁶⁰ il quadro ordinamentale in materia di diritto scolastico⁶¹.

Poiché gli artt. 33 e 34 Cost. hanno valenza generale e unitaria, ad essi la Corte risale per attribuire significato alla formula «norme generali sull'istruzione» (art. 117, c. 2, lettera n). In questo quadro assume i suoi contorni la legge di delega n. 53/2003, attuata mediante sei decreti legislativi, che hanno definito le «norme generali sull'istruzione». Sono così considerate 'norme generali' le disposizioni in tema di autonomia scolastica (art. 117, c. 3, Cost.⁶²; art. 21 l. n. 59/1997), di organi collegiali (d.lg. n. 233/1999) e di parità scolastica (l. n. 62/2000).

L'autonomia, dunque, è riferibile all'ambito nelle 'norme generali', che non coincidono con i principi fondamentali. L'incrocio appare complesso: le 'norme generali', di esclusiva competenza statale⁶³, interferiscono con i principi fondamentali (pure di competenza statale), con le leggi regionali e con l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la quale – come accennato – potrebbe costituire lo strumento costituzionale per sciogliere alcuni nodi del passaggio tra sistema dell'istruzione e quello della formazione e in rapporto alla possibilità, realizzabile mediante l'alternanza scuola-lavoro, di introdurre innovazioni nei curricula del sistema dell'istruzione.

Il punto è distinguere le 'norme generali' dai principi fondamentali: solo così la dialettica relazione tra principio e dettaglio può assumere una configurazione e la collocazione dell'autonomia scolastica essere precisata.

A questo fine la Corte ribadisce che nella stessa materia le 'norme generali' si differenziano dai principi, i quali «non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose»⁶⁴. Dotati di carattere dinamico, i principi conservano la propria natura diacronica, essendo destinati ad essere invernati per mezzo del dettaglio, mentre le 'norme generali' definiscono la struttura portante del sistema scolastico nazionale. Tale struttura portante⁶⁵ è funzionale all'identità nazionale, al diritto allo studio, alla libertà di insegnamento, nonché al diritto di istituire scuole ed istituti senza oneri per lo Stato. Le previsioni degli artt. 33 e 34 Cost. fanno corpo con il disposto dell'art. 117, c. 2, lettera n): l'insieme dei principi, dei valori costituzionali e dei diritti soggettivi tutelati nei rapporti etico-sociali dalla I parte della Costituzione risultano compendiate nella formula prevista nell'art. 117, c. 2, Cost.

I principi fondamentali operano da raccordo e coordinamento tra le 'norme generali', che delineano «l'essenza strutturale»⁶⁶ del sistema, e le disposizioni regionali. I principi fondamentali garantiscono divenire

⁵⁹ Si tratta delle aggiunte (lettere *f bis* e *f ter*) disposte dalla legge di conversione n. 133/2008 all'art. 64, c. 4 d.l. n. 112/2008, ritenute dalla Corte invasive delle competenze regionali. La lettera *f bis* dettava con regolamento criteri, tempi e modalità dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica; la lettera *f ter* stabiliva specifiche misure finalizzate a ridurre il disagio degli utenti.

⁶⁰ Sulla tecnica dello "inquadramento" adottata dalla Corte costituzionale, cfr. E. ROSSI, *Una breve considerazione sul fondamento delle "istanze unitarie" nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le regioni*, 2008, p. 843 ss.; A. RUGGERI, *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le regioni*, 2008, p. 859 s.

⁶¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 21.

⁶² G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in AA.VV., *Istruzione e servizio pubblico*, a cura di C. Marzuoli, Bologna 2003, p. 35 ss., p. 45.

⁶³ In queste sentenze la Corte tende ad identificare il termine Repubblica (art. 33, c. 2 Cost.) con il termine Stato, confermando in tal modo la propria giurisprudenza precedente la revisione del 2001: cfr. Corte cost., sent. n. 290/1994, cons. dir. n. 5, anche se in tal caso veniva in rilievo la competenza integrativa e attuativa della Regione Sardegna. Per precedenti contrari avvisi in dottrina, cfr.: F. MERUSI, *Art. 9, in Art. 1-12. Principi fondamentali*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma 1975, p. 434 ss., 438 s., che collega l'art. 9 Cost. agli artt. 33 e 34 Cost.; S. CASSESE, *"Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole*, cit., p. 150. Per una recente riflessione sul significato di Repubblica nell'art. 33, c. 2, Cost., cfr.: G. TARLI BARBIERI, *«Nascita» e «morte» di un testo unico: il caso del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (D.Lgs n. 297/1994)*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. De Siervo, Torino 2002, p. 209; P. MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del Tirolo V*, cit., p. 337 s.; M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano 2008, p. 113; A. JANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, cit., p. 3 ss. Per un'interpretazione del sostantivo Repubblica diversa da quella di Corte cost., sent. n. 200/2009, cfr. E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato. Parte seconda*, cit., p. 356.

⁶⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 279/2005, cons. dir. n. 2.1.

⁶⁵ Prima di Corte cost., sent. n. 279/2005 A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 103, parlava a questo proposito di «architettura del sistema scolastico».

⁶⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 25. In precedenza parte della dottrina a proposito del significato dell'espressione 'norme generali' aveva parlato di «aspetti strutturali e non contingenti» (C. MARZUOLI, *Libertà e servizio pubblico*, cit., p. 27).

È significativo che la Corte non richiami Corte cost., sent. n. 477/2000 – data in tema di autonomie funzionali (camere di commercio, in questo caso) –, la quale, riferita alle riforme economico-sociali in materia di competenza esclusiva della Regione Trentino Alto Adige, richiama il concetto di «norme fondamentali» (Corte cost., sent. n.477/2000, cons. dir. n. 3.2.), cioè quelle norme che «costi-

e differenziazione regionale; le 'norme generali' dovrebbero garantire stabilità al sistema. L'autonomia scolastica pare essere lo snodo attraverso cui avviene il passaggio tra norme generali e principi fondamentali.

Questa previsione deve essere coordinata con il rispetto dei principi, di natura prevalentemente finanziaria, dell'art. 119 Cost. Le 'norme generali sull'istruzione' dovrebbero, infatti, coordinarsi con i principi di cui all'art. 119 Cost., rispetto ai quali è stata dichiarata la competenza esclusiva statale⁶⁷. Ricomprese nelle competenze esclusive dello Stato, le 'norme generali sull'istruzione' sembrano omogenee ai principi in tema di sistema tributario e contabile. Se, però, le 'norme generali sull'istruzione' possono essere considerate principi, prende vita un nuovo significato del sostantivo 'principio', che si distingue dai 'principi fondamentali'.

Secondo la recente giurisprudenza costituzionale il compasso del significato del sostantivo 'principio' diviene molto ampio: va dalla relativa immodificabilità delle 'norme generali' alla individuazione dei 'principi indicatori', passando per i principi fondamentali, chiamati all'intermediazione tra le 'norme generali' e le disposizioni regionali. Al variare del significato del termine 'principio' muta correlativamente il significato del termine 'dettaglio'. A seconda dei casi, il dettaglio risulta più o meno esteso: può essere inciso da un regolamento o, al contrario, può espandersi notevolmente, nel caso dei 'principi indicatori'. Ne segue che, al variare della forza del principio, muta anche il significato dell'autonomia scolastica, la cui funzionalità – ontologicamente relativa⁶⁸ – pare variare sia perché «riflette le esigenze» del territorio (art. 3, c. 2, DPR n. 275/1999) sia perché si fa specchio del mutevole atteggiarsi del principio.

Connesse alla struttura del sistema scolastico nazionale, le 'norme generali' ricadono nella competenza esclusiva dello Stato, cui spetta la relativa potestà regolamentare⁶⁹: con la conseguenza che, per un verso, se ne predica la stabilità, e, per altro verso, trattandosi di potestà esclusiva dello Stato⁷⁰, risulta possibile procedere con regolamenti di delegificazione⁷¹, non essendo la «materia coperta da riserva assoluta di legge» ed essendo rispettato il principio di «legalità sostanziale»⁷². Di qui la vivace critica⁷³ alla sentenza n. 200/2009 della Corte costituzionale: disposizioni che, di per sé, non avrebbero struttura dinamica, si prestano ad essere modificate per via regolamentare dal Governo senza vincoli di tempo⁷⁴. A seguire questa ricostruzione si perverrebbe alla conclusione secondo cui le 'norme generali sull'istruzione' permangono nell'area del principio⁷⁵, di cui conservano il carattere diacronico, potendo l'esecutivo intervenire a più riprese con atto regolamentare. Se ne ha conferma in Corte cost., sent. n. 213/2009, in cui si stabilisce che la disci-

tuiscono l'ossatura dell'intervento riformatore». Al di là dell'indubbia prossimità lessicale, nello specifico tali 'norme fondamentali' relative alle riforme economico-sociali sono concepite come il «limite (positivo) alla legislazione regionale esclusiva» (Corte cost., sent. n. 477/2000, cons. dir. n. 4). Nel caso di Corte cost., sent. n. 200/2009, invece, non viene in considerazione la competenza esclusiva regionale (sia pur positivamente limitata), con la conseguenza che – sebbene si ponga il problema dell'autonomia funzionale (delle scuole, in sent. n. 200/2009) – non si dà alcuno spazio per qualsivoglia differenziazione regionale; differenziazione regionale che, in tema di camere di commercio, non può discostarsi «dai principi della riforma dello Stato» (Corte cost., sent. n. 477/2000, cons. dir. n. 4.2).

⁶⁷ Per tutti cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, cit., p. 54 ss. Con riferimento al punto F. BASSANINI, V. CAMPIONE, *Istruzione bene comune*, in AA. VV., *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, a cura di V. Campione e F. Bassanini, Firenze 2011, p. 6 ss., pongono in relazione i costi *standard* previsti dalla l. n. 42/2009 con i livelli essenziali delle prestazioni, rilevanti anche in relazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

⁶⁸ Cfr., ad esempio, le affermazioni, di ascendenza romaniana, di Corte cost., sent. n. 13/2004, cons. dir. n. 5: «tale autonomia non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare».

⁶⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 35. 2.

⁷⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 32 ss.

⁷¹ Puntualmente previsti nell'art. 64, c. 4, d.l. n. 112/2008; le modifiche apportate dalla l. di conversione n. 133/2008 non hanno inciso su questo aspetto della norma.

⁷² Così, Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 35.2. Per altro, trattandosi di materia di competenza statale esclusiva, non risulta necessaria l'intesa con la Conferenza unificata. Per un distanziamento critico, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano 2010, p. 146 ss.

⁷³ Cfr. L. CARLASSARE, *"Norme generali regolatrici della materia" modificabili con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2357 ss., la quale afferma: «Che significato ... può avere il porre con legge ... "norme generali regolatrici della materia" destinate a vincolare un regolamento che, nel contempo, viene autorizzato a incidere proprio sulle "norme generali regolatrici della materia" ?» (p. 2359 s.). Nello stesso senso, cfr. A. JANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in www.federalismi.it, cit., p. 14 ss. Si tratta di critiche che paiono riprendere e rielaborare le posizioni di U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 103, il quale sottolineava come la «Repubblica detta le sole "norme generali"».

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 29, ha cura infatti di specificare che le disposizioni impugnate che non sono state colpite dalla dichiarazione di incostituzionalità (ovvero l'art. 64, c. 4, lettere a), b), c), d) e) ed f), d.l. 112/2008, convertito con l. n. 133/2008) hanno provveduto ad una determinazione contenutistica «puntuale dei "criteri" cui deve rigorosamente attenersi il Governo ... La chiara delimitazione dei settori di materia, dei presupposti e delle condizioni cui sono strettamente vincolati ad attenersi i regolamenti ... consente di ritenere che le disposizioni ... possono essere ascritte alla categoria delle norme generali».

⁷⁵ Diversamente C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, cit., 168, il quale – nell'annotare Corte cost., sent. n. 279/2005 – afferma: «che le norme generali sull'istruzione possano essere disposizioni puntuali parrebbe dover essere scontato, per la ragione che sono entità diverse dai principi fondamentali».

plina degli esami di Stato e di accesso agli studi universitari e all'alta formazione è di competenza statale e fa parte dei «principi» della materia istruzione: è «un elemento di quella struttura essenziale ... che non può essere oggetto di formazione differenziata su base territoriale»⁷⁶. Ad evitare una palese (ed impensabile) contraddizione tra le due sentenze⁷⁷, si deve ritenere che la Corte utilizzi la formula 'norme generali' come equivalente del sostantivo 'principi' (senz'altra qualificazione), il quale indica norme «per loro natura nate per svilupparsi»⁷⁸.

In seguito la Corte si è pronunciata ancora ripetute volte in materia di diritto scolastico, utilizzando gli strumenti elaborati nella sentenza n. 200/2009. Da ultimo, lo ha fatto con la sentenza n. 147/2012, in tema di razionalizzazione della spesa scolastica⁷⁹. In precedenza il Giudice delle leggi era intervenuto in materia, ad elevata interferenza di competenze⁸⁰, di apprendistato⁸¹ e in relazione ai passaggi tra il sistema statale e regionale, stabilendo che risulta illegittimo ogni intervento regionale che pregiudichi l'assetto unitario del sistema nazionale di istruzione, incida sull'obbligo di istruzione, sull'obbligo formativo e sul diritto allo studio. Di qui l'incostituzionalità di alcune recenti disposizioni regionali in tema di obbligo formativo (art. 13, c.1 e 2, l. r. Toscana n. 32/2002⁸²), di passaggio dal sistema della formazione regionale al sistema dell'istruzione statale (art. 14, c. 8, l. p. Bolzano n. 2/2008⁸³) e di accesso dalla formazione professionale all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica (artt. 8 e 12. l. p. Bolzano n. 2/2008, che ha sostituito la previgente disciplina in materia).

5. Tra accorpamento e nuovo dimensionamento: l'autonomia delle istituzioni scolastiche tra Stato e Regioni.

In base a queste precisazioni e agli strumenti ermeneutici dati nella sentenza n. 200/2009, allo Stato parrebbe precluso porre norme di dettaglio, ove non si debba salvaguardare il principio di continuità, in presenza del quale la Corte ha ammesso il provvisorio dettaglio statale, ovvero non si faccia questione dei livelli essenziali delle prestazioni o del rapporto di lavoro alle dipendenze dello Stato (come ribadito da Corte cost.,

⁷⁶ Così Corte cost., sent. 213/2009, cons. dir. 3. Diversa – se si è capito bene – l'interpretazione di F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le regioni*, 2010, p. 511 ss., che vi rinviene una contraddizione nell'argomentazione della Corte. Sul punto, ora cfr. anche D. SICLARI, *Effettività degli artt. 33 e 34 Cost., valutazione degli apprendimenti e "nuovo" INVALSI*, in *Amministrazione in cammino* (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>), 2012, p. 5.

⁷⁷ Depositata in cancelleria a pochi giorni di distanza l'una dall'altra: Corte cost., sent. n. 200/209 è stata depositata il 2 luglio 2009; Corte cost., sent. n. 213/2009 è stata depositata il 14 luglio 2009.

⁷⁸ Sono parole di G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino 2009, p. 327.

⁷⁹ Con riferimento al primo ciclo si prevedeva, infatti, l'obbligatorio accorpamento di scuole dell'infanzia, scuole primarie e secondarie di primo grado e, in generale, venivano stabiliti nuovi, rigidi, criteri relativamente al dimensionamento delle istituzioni scolastiche (art. 19, c. 4 e 5, d.l. n. 98/2011, convertito nella l. n. 111/2011). Sul punto, cfr. C. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 04-11 (www.rivistaaic.it).

⁸⁰ Da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 176/2010, cons. dir. n. 8, che – nel dichiarare illegittimo l'avverbio 'integralmente' riferito al fatto che i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante fossero definiti integralmente dai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale – ha ribadito la competenza regionale in questa materia.

⁸¹ L'art. 25, c. 1, l. r. Regione Abruzzo n. 30/2009 prevedeva che all'apprendistato qualificante potessero accedere ragazzi che avessero compiuto i quindici anni. La Corte non ha avuto esitazioni: ritenendo che la definizione dell'età di accesso all'apprendistato rientri tra le 'norme generali', ha dichiarato l'illegittimità della disposizione regionale (Corte cost., sent. n. 334/2010, cons. dir. n. 4.2).

⁸² Cfr. Corte cost., sent. n. 309/2010, cons. dir. n. 3.4. L'art. è stato integralmente sostituito dall'art. 3 l. r. Regione Toscana n. 63/2009. Per una panoramica della legislazione regionale in materia di istruzione, cfr. L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 77 ss., 86 ss.

⁸³ Il riferimento è all'art. 12 bis, l. p. Bolzano n. 40/1992, sul quale si è pronunciata Corte cost., sent. 213/2009, cons. dir. 3, la quale usa il sostantivo 'principio' senza qualificazioni, finendo per adoperarlo in modo poco attento alla necessaria acribia concettuale. Secondo la Corte, infatti, la disciplina degli esami di Stato «fa parte dei principi della materia istruzione perché è un elemento della struttura essenziale del relativo sistema nazionale». Di qui le critiche mosse in dottrina (cfr. F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, cit., p. 511 ss.; M. 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*, cit.), che prescindono, tuttavia, dalla considerazione per la quale anche le 'norme generali' rientrano nell'area del principio, una delle cui articolazioni è data dai principi fondamentali di cui all'art. 117, c. 3, Cost. Posizioni analoghe anche in M. CROCE, *Le libertà garantite dall'art. 33 Cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, cit., p. 923.

sent. n. 147/2012)⁸⁴. Per queste ragioni, la Corte costituzionale – chiamata a decidere un conflitto di attribuzione tra enti in relazione al dPR n. 89/2009⁸⁵ – nella sentenza n. 92/2011 ha dichiarato non spettare allo Stato l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni, perché la materia ricade nella competenza regionale e non può essere disciplinata dallo Stato⁸⁶.

I giudici costituzionali hanno, inoltre, dichiarato che non è dello Stato la competenza di stabilire le specifiche misure da adottare in caso di chiusura o di accorpamento di istituti: trattandosi di materia di competenza regionale, già Corte cost., sent. n. 200/2009, aveva ritenuto illegittimo l'art. 64, c. 4, lettera f) *ter*, d.l. n. 112/2008, che costituisce il fondamento giuridico della censurata disposizione del dPR n. 89/2009.

Benché la programmazione e l'organizzazione della rete scolastica sembrano spettare alla competenza regionale, nella seconda metà del 2011 il legislatore è intervenuto per due volte su questo terreno: prima con l'art. 19, c. 4, d.l. n. 98/2011, in base al quale a partire dall'anno scolastico 2011-12 le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado sono accorpate in istituti comprensivi di almeno mille alunni⁸⁷; in seguito con la l. n. 183/2011, che è intervenuta sul medesimo art. 19, modificandone il c. 5 ed introducendo un nuovo c. 5 *bis*, è stato elevato il numero minimo di alunni per l'assegnazione degli incarichi di dirigenza⁸⁸.

Prima della sentenza n. 147/2012 della Corte costituzionale i nuovi interventi prevedevano: a) l'accorpamento in istituti comprensivi delle scuole di infanzia, primaria e secondaria di primo grado con un minimo di mille alunni; b) nuovi, rigidi e più elevati, criteri di dimensionamento per tutte le istituzioni scolastiche; c) specifici criteri per l'assegnazione dei dirigenti alle istituzioni scolastiche autonome.

Appare chiaro anche dalla rubrica dell'art. 19 d.l. n. 98/2011 che l'obiettivo del legislatore era il contenimento della spesa dell'organizzazione scolastica, mediante accorpamento e dimensionamento. Le disposizioni incidevano sulla programmazione e sull'organizzazione della rete scolastica. Ma mentre la Corte aveva già ritenuto di competenza concorrente le norme sul dimensionamento, le disposizioni sugli accorpamenti sembravano *ictu oculi* in contrasto con Corte cost., sent. n. 92/2011⁸⁹.

Si poteva ritenere che tutte le nuove disposizioni operassero sul piano del dimensionamento, dato che in tema di accorpamento il legislatore individua il numero minimo di alunni idoneo a garantire «un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo»⁹⁰. Ed il dimensionamento, dall'art. 21 l. n. 59/1997, è requisito per l'acquisizione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche: con la conseguenza che al variare del principio definito con legge (o dei criteri che esso pone) muta anche l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La revisione del 2001 ha costituzionalizzato l'autonomia scolastica attribuendo allo Stato la definizione dei principi fondamentali, ma l'autonomia ha carattere relativo e la sentenza n. 200/2009 annovera l'art. 21 della c.d. legge Bassanini nelle 'norme di generali'⁹¹. Su questa base, per attrazione o per prevalenza, la Corte – che si è pronunciata sul punto in seguito ad un ricorso in via principale⁹² – avrebbe potuto ritenere che le disposizioni introdotte in tema di accorpamento e di dimensionamento rientrassero rispettivamente nelle 'norme generali sull'istruzione' e nei principi fondamentali e fossero riconducibili alla competenza dello Stato (esclusiva o concorrente, a seconda dei casi). In tal modo le norme introdotte dal d.l. n. 98/2011 (e successivamente modificate ed integrate) sarebbero risultate legittime.

⁸⁴ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 37/2005, 279/2005, 147/2012, cons. dir. n. 5. In dottrina, cfr. A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, cit., p. 6; su posizioni diverse, inoltre cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, cit., p. 135.

⁸⁵ Si tratta delle disposizioni contenute nell'art. 2, c. 4 e 6, dPR n. 89/2009, che – con riferimento alla scuola dell'infanzia – prevedevano l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni «anche in collaborazione con gli enti territoriali» e ne disciplinavano anche la composizione.

⁸⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 92/2011, cons. dir. n. 3.1.

⁸⁷ Come di consueto, l'art. 19, c. 4, d.l. n. 98/2011 – la cui rubrica parla di razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica – prevede misure ridotte per le istituzioni scolastiche delle piccole isole, dei comuni montani e nelle aree caratterizzate da specificità linguistiche.

⁸⁸ Il numero minimo di alunni per l'assegnazione un incarico di dirigente a tempo indeterminato e un posto in via esclusiva di direttore dei servizi amministrativi è stato elevato da 500 a 600.

⁸⁹ Di esito «sostanzialmente prevedibile» parla G.C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*, reperibile in *Amministrazione in cammino* (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>), 2012, p. 1.

⁹⁰ Così recita l'art. 19, c. 4, d.l. n. 98/2011.

⁹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 22.

⁹² Cfr. sul punto C. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, cit.

Ma, per poter ritenere legittime tali disposizioni, la Corte avrebbe dovuto cambiare orientamento rispetto alla sua più recente giurisprudenza. La Corte costituzionale (sentt. nn. 13/2004, 34/2005 e 200/2009), infatti, ha collocato il dimensionamento nell'ambito della competenza bipartita, mentre nella sentenza n. 92/2011 ha censurato le disposizioni statali finalizzate alla istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni di scuola dell'infanzia. Poiché l'accorpamento di scuole comporta la cessazione delle precedenti e la costituzione di nuove istituzioni scolastiche diverse dalle precedenti, il Giudice delle leggi ha ritenuto (art. 21 l. 59/1997; artt. 2 e 3 dPR n. 233/1998) che il dimensionamento non possa essere disposto direttamente dallo Stato: dovrebbe essere adottato dalle conferenze provinciali nel quadro del piano regionale che delinea la rete scolastica. Inevitabile la declaratoria di illegittimità dell'art. 19, c. 4 d.l. n. 98/2011⁹³.

Se la Corte avesse deciso per la legittimità di tali norme, il prezzo sarebbe stato alto. Si sarebbe fortemente limitata la competenza regionale in tema di organizzazione della rete scolastica, la quale – contrariamente a quanto chiarito in Corte cost., sentt. nn. 200/2009, 213/2009 e 92/2011 – avrebbe finito per dipendere dalla volontà statale oltre i limiti dei principi fondamentali⁹⁴.

Per altro verso, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità in relazione all'art. 19, c. 5, d.l. n. 98/2011 (modificato dall'art. n. 4, c. 69, l. n. 183/2011), in base al quale non possono essere assegnati dirigenti alle istituzioni scolastiche che abbiano un numero di alunni inferiori alle 600 unità (400 nelle scuole site in piccole isole, in comuni montani e nelle aree caratterizzate da specificità linguistiche). Trattandosi di dipendenti statali, la Corte ha confermato la legittimità della competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, c. 2, lettera g), Cost.

In tal modo la competenza delle Regioni in tema di rete scolastica incontra un ulteriore limite, che si aggiunge alle 'norme generali' e ai principi fondamentali. Tuttavia, la disciplina parrebbe in linea con l'art. 137, c. 1, d.lg n. 112/1998, il quale stabilisce che spettano allo Stato i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per la definizione della rete scolastica nazionale – che richiede «unitarietà sia disegno, sia di realizzazione»⁹⁵ –, salvo il fatto che non sembra essere intervenuto il parere della Conferenza unificata (art. 137, c. 1, d.lg n. 112/1998). Tale parere, per altro verso, non è previsto in materia di assegnazione del personale scolastico; tuttavia, le conseguenze dell'assegnazione dei dirigenti alle istituzioni scolastiche paiono eccedere il limite dei principi fondamentali, incidendo nella competenza regionale. D'altra parte – secondo una recente giurisprudenza amministrativa⁹⁶ –, nella scelta del dimensionamento scolastico convergono gli interessi della Regione, quelli dei vari enti locali interessati, chiamati a partecipare al procedimento secondo il principio di leale collaborazione anche ove si ritenga che si sia prodotta l'abrogazione dell'art. 3 dPR n. 233/1998 (che prevede l'intervento delle conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica)⁹⁷.

Il quadro è molto complicato: lo Stato non può dettare disposizioni rigide in tema di dimensionamento, ma può assegnare i dirigenti scolastici, influenzando così la competenza regionale oltre i principi fondamentali.

Nel ricorrente confronto tra Stato e Regioni in materia di istruzione emerge, così, il tema dell'autonomia scolastica, sfiorato da Corte cost., sentt. nn. 13/2004 e 279/2005 e ritenuto centrale da parte sensibile della dottrina⁹⁸. Per altro verso, dopo l'approvazione della l. cost. n. 3/2001 sembra si sia avviata una dinamica centripeta, che erode sia le funzioni regionali conferite con l'art. 138 d.lg n. 112/1998 sia il rilievo dell'autonomia scolastica (21 l. n. 59/1997), annoverato tra le 'norme generali'⁹⁹.

⁹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 147/2012, cons. dir. n. 4.

⁹⁴ L'autonomia scolastica ne sarebbe stata scossa: salvo il ricorso alle reggenze, si sarebbe fatto luogo ad una successione di istituzioni scolastiche e alla nomina di un commissario *ad acta* nella vacanza intertemporale, tra lo scioglimento degli organi collegiali delle cessate istituzioni e la costituzione dei nuovi.

⁹⁵ Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 37.

⁹⁶ Cfr. T.A.R. Basilicata, sent. n. 357/2012 del 24 luglio 2012.

⁹⁷ Per la verità, l'art. 24, c. 1, lettera d), dPR n. 81/2009 dispone che, con riferimento alla lettera d) (relativa all'art. 3 dPR n. 233/1998), l'abrogazione operi «a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento» previsto nell'art. 1, c. 1, del medesimo dPR; regolamento, che, tuttavia, a chi scrive non risulta essere stato emanato. Se è così, si versa, allora, nella condizione di attesa dell'operare dell'abrogazione, salvo ritenere che il disposto del d.l. n. 98/2011, convertito nella l. n. 111/2011, tenga il luogo del previsto regolamento.

⁹⁸ Cfr. A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, cit., p. 558, il quale dalle scarse indicazioni di Corte cost., sent. n. 13/2004, evince quattro considerazioni; G. C. DE MARTIN E ALTRI, *Istruzione e formazione*, cit., p. 178 s.; A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V, in Le regioni*, 2005, p. 927 ss., 937.

⁹⁹ G. CORSO, *I principi sull'istruzione*, cit., p. 45, reputa il processo di autonomizzazione della scuola la «montagna che partorisce il topolino ... una autonomia che, per quanto costituzionalmente garantita, non ha altro significato se non una razionalizzazione amministrativa e gestionale».

Del rilievo dell'autonomia scolastica, tuttavia, appare consapevole il legislatore ordinario nazionale, che ha previsto alcune opportunità in tema di passaggi dal sistema dell'istruzione al sistema della formazione professionale e di alternanza scuola-lavoro¹⁰⁰.

6. Le istituzioni scolastiche tra autonomia e sussidiarietà: l'alternanza scuola-lavoro e la sussidiarietà integrativa e complementare.

Oggetto di interventi normativi sin dalla fine del secolo scorso, il rapporto tra scuola e mondo del lavoro ha trovato espressione nell'istituto dell'alternanza scuola-lavoro (ASL). Progettata, attuata e valutata dalla scuola in collaborazione con le imprese, l'ASL consente agli studenti che abbiano compiuto i quindici anni di realizzare tutto o parte del proprio percorso formativo anche al di fuori dei canali dell'istruzione scolastica e della formazione professionale regionale. Prevista nell'art. 4 l. delega n. 53/2003 e disciplinata dal d.lg n. 77/2005, l'ASL è parte integrante dei percorsi formativi personalizzati e dovrebbe consentire di realizzare modalità flessibili di apprendimento, arricchire la formazione personale e realizzare un organico collegamento tra scuola e lavoro capace di superare le barriere che, dalla riforma Gentile in poi, hanno tenuto separato il mondo della cultura da quello del lavoro¹⁰¹.

L'art. 4, c. 2, d.lg n. 77/2005 stabilisce che i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro fanno parte integrante dei «percorsi formativi personalizzati e sono finalizzati alla realizzazione del profilo educativo e professionale del corso di studi e degli obiettivi specifici di apprendimento stabiliti a livello nazionale e regionale». Fermo quanto previsto dagli obiettivi specifici di apprendimento, dai profili culturali e professionali attesi e dai quadri orari nazionali, questa disposizione rende possibile – dietro intesa tra Regione e Ufficio Scolastico Regionale – concepire esperienze di ASL riferibili alle attività curriculari, «ancorché non riconducibili ai quadri orario»¹⁰². La stessa Corte costituzionale ha dichiarato legittima questa pratica, che non incide nelle 'norme generali' ed individua strumenti di raccordo tra Stato e Regioni per migliorare l'offerta formativa, incidendo 'dall'esterno' sui quadri orari nazionali.

Si realizza in tal modo una triangolazione tra Stato, competenze regionali e autonomia delle istituzioni scolastiche, che si caratterizza per il proprio carattere tecnico¹⁰³. Decisiva è la capacità di intervento delle singole istituzioni scolastiche, chiamate a progettare, attuare e valutare le attività di ASL. Ci si trova al cospetto di una paradossale situazione. La peculiare autonomia scolastica – *ab origine* relativa, limitata nella determinazione dei *curricula* (art. 8, dPR n. 275/1999)¹⁰⁴ – non riesce ad incidere in tema di personale (art. 117, c. 2, lettera g)). Allo stesso tempo, la realizzazione di un sistema integrato tra Stato e Regioni capace di promuovere percorsi formativi personalizzati, rispondenti alle previsioni dell'art. 4 Cost., sembra passare per l'iniziativa delle scuole, invitate «a predisporre i necessari gruppi di lavoro interni per procedere alla predisposizione dei progetti»¹⁰⁵, senza tuttavia che esse possano contare su di un organico dell'autonomia, funzionale all'ordinario funzionamento delle scuole, allo sviluppo delle eccellenze, al recupero, all'integrazione e al sostegno e alla programmazione dei fabbisogni di personale scolastico¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Cfr. A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, cit., p. 547: «la particolarità del sistema, rispetto al passato, è costituita dal fatto che il suo centro attrattivo non è rappresentato dai soggetti dell'amministrazione scolastica (e, quindi, dal Ministero dell'istruzione, dalle Regioni e così via), bensì, nel segno dei principi di sussidiarietà e di autonomia, dalle entità minimali di erogazione del servizio, le istituzioni scolastiche. Queste non si trovano più in un rapporto di soggezione nei riguardi dell'apparato periferico dello Stato, ma in un rapporto autonomo di costante interconnessione con esso».

¹⁰¹ Cfr. F. BASSANINI, V. CAMPIONE, *Istruzione bene comune*, cit., p. 13, i quali, tuttavia, non si occupano del problema connesso agli enormi risvolti epistemologici connessi agli aspetti logico conoscitivi introdotti dalle ITC.

¹⁰² La citazione è tratta dalla Comunicazione ai dirigenti scolastici delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado ad opera dell'USR Veneto del 24 novembre 2011 (prot. n. 17479/C15.a).

¹⁰³ Cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 43, 50, 75.

¹⁰⁴ Per tutti, cfr. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 255.

¹⁰⁵ Cfr. la Comunicazione ai dirigenti scolastici delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado ad opera dell'USR Veneto del 24 novembre 2011 (prot. n. 17479/C15.a).

¹⁰⁶ L'art. 50 del recente d.l. n. 5/2012 (c.d. d.l. 'semplificazioni', convertito nell'art. 50 della l. n. 35/2012 del 6 aprile 2012) si occupa dell'organico dell'autonomia, del quale, tuttavia, si potrà dire compiutamente solo dopo l'approvazione del previsto D.M., non ancora emanato nonostante il termine di 60 giorni sia ormai scaduto, recante le relative linee guida; né, ad oggi, sembra essere stato emanato il decreto interministeriale, i cui termini sono fissati in 120 giorni dall'approvazione della legge di conversione (art. 50, c. 3, l. n. 35/2012), di definizione della consistenza numerica massima dell'organico dell'autonomia e di rete per il triennio 2013-14/2015-16. Non è, infine, superfluo ricordare che la disposizione di chiusura (art. 50, c. 5, l. n. 35/2012) stabilisce che «dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Pur in tali limiti, questa modalità di realizzazione dell'ASL fa sì che le singole Regioni mettano in grado le istituzioni scolastiche di ampliare l'offerta formativa senza violare le competenze statali, promuovendo il progresso materiale e spirituale del proprio territorio. Le Regioni mediante un ampliamento dell'offerta formativa incidono legittimamente sui *curricula* statali, contribuendo ad innovare la concezione stessa della cultura.

Per converso, mediante le forme di sussidiarietà previste dal dPR n. 87/2010¹⁰⁷, gli Istituti professionali potrebbero consentire ai propri studenti di conseguire sia la qualifica professionale triennale sia il diploma professionale quadriennale. Essi possono svolgere, in regime di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni, attività integrative e complementari rispetto al sistema della formazione professionale regionale. In mancanza di un completo sistema di Istruzione e Formazione Professionale (leFP), gli studenti frequentanti gli Istituti professionali potrebbero conseguire una qualifica professionale triennale o un diploma professionale quadriennale.

Pare, così, realizzarsi un'ipotesi speculare a quella veduta in tema di ASL: previa intesa tra Stato e Regioni¹⁰⁸ è il sistema dell'istruzione statale che, mediante le istituzioni scolastiche, penetra nell'ambito della formazione professionale, costruendo percorsi personalizzati.

Raggiunta l'intesa nella Conferenza Stato-Regioni, ciascuna Regione definisce, nel rispetto dell'autonomia scolastica, i percorsi leFP da erogare in regime di sussidiarietà (che procede secondo modalità diverse da quelle previste nell'art. 118 Cost.). Per quanto di propria competenza, gli Istituti scolastici realizzano i percorsi di leFP in via sussidiaria.

Non si dà un'ipotesi comparabile alla c.d. sussidiarietà verticale (art. 118, c. 1 Cost.), che consente l'attrazione di determinate materie di competenza regionale verso lo Stato¹⁰⁹, mentre in altre circostanze consente il trasferimento di competenze e funzioni dallo Stato alle scuole¹¹⁰ o dalle Regioni alle Istituzioni scolastiche¹¹¹. Non pare versarsi neppure in un caso di sussidiarietà orizzontale¹¹², poiché i pubblici poteri non sono chiamati a «favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118, c. 4, Cost.); con la conseguenza che non sembrano essere richiamati gli «enti e i privati» dell'art. 33, c. 3, Cost. Nel caso della sussidiarietà integrativa e complementare pare che Stato e Regioni predispongano le condizioni nelle quali le scuole, a contatto con la realtà socio-economica del territorio (art. 3 dPR n. 275/1999), possano realizzare un modo del principio di sussidiarietà adeguato all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Come previsto nell'art. 117, c. 3, Cost., le scuole si trovano ad operare tra lo Stato e le Regioni. L'interesse della collettività, precisato nei suoi limiti estremi dallo Stato e dalle Regioni, si traduce concretamente per mezzo delle iniziative scolastiche. A contatto con la realtà socio-economica locale, le scuole debbono realizzare un'integrazione del sistema formativo nazionale e regionale, rispondendo alle esigenze territoriali. L'autonomia delle istituzioni scolastiche sembrerebbe muoversi nei modi che Corte cost., sent. n. 477/2000, ha paragonato a quelli tipici di un ente locale¹¹³.

Per altro verso, in dottrina si è sottolineato che non si è realizzata quella «destatalizzazione del ruolo del personale docente» a livello regionale (con interventi della Regione volti al miglioramento dello *status* economico dei docenti) dei docenti auspicata in dottrina: cfr. A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, cit., p. 254 s. In senso analogo, cfr. anche C. MARZUOLI, *Libertà e servizio pubblico*, cit., p. 30; A. PAJNO, *Sistema di istruzione e assetto istituzionale*, in AA. VV., *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, cit., p. 17 ss., 21. Né pare che una tale 'destatalizzazione' sia tra gli obiettivi delle disposizioni oggi in cantiere.

¹⁰⁷ Le relative disposizioni sono contenute negli artt. 2, c. 3 e 5, c. 3 lettera c), dPR 87/2010.

¹⁰⁸ L'accordo – da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-Regioni, previsto nell'art. 27, c. 2 d.lgs. n. 226/2005 – è stato raggiunto il 29 aprile 2010, ha identificato 21 figure professionali relativamente alle qualifiche triennali e 21 figure professionali con riferimento ai percorsi quadriennali e ha definito le competenze da acquisire al termine dei singoli percorsi di formazione.

¹⁰⁹ Si vedano, per tutti, i casi decisi da Corte cost., sentt. nn. 303/2003 e 6/2004.

¹¹⁰ Cfr. artt. 14 e 15, c. 1, dPR n. 275/1999.

¹¹¹ Cfr., ad esempio, l'art. 21, c.1, l. r. Regione Emilia Romagna, in base al quale la Regione «trasferisce» alle Istituzioni scolastiche autonome «ogni competenza propria in materia di curricoli didattici, individuando criteri e priorità sulla base dei processi di consultazione e concertazione di cui alla presente legge».

¹¹² È, per altro, da segnalare che il servizio di istruzione e formazione ex art. 33 Cost. non potrebbe essere interamente demandato alle iniziative dei privati. Per tutti, sul punto cfr. A. SANDULLI, *Istruzione*, cit., p. 307; A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, cit., p. 11.

¹¹³ Cfr. A. POGGI, *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, in AA. VV., *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, cit., p. 22 ss., 25.

In relazione a questo punto vastissima è la letteratura sulla c.d. *governance* scolastica, talvolta strumentalmente fiorita anche in rapporto all'indizione dei concorsi per dirigente scolastico; tra i contributi più significativi, per tutti cfr.: L. BENADUSI, F. CONSOLI, *La governance della scuola. Istituzioni e soggetti alla prova dell'autonomia*, Bologna 2004; AA. VV., *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, cit.

Le istituzioni scolastiche sono chiamate a farsi carico di uno specifico interesse che, nell'ambito territoriale, parrebbe assumere carattere generale ed essere proiettato alla realizzazione sia dei singoli studenti sia del progresso, anche materiale, della collettività locale¹¹⁴.

Gli istituti professionali sono chiamati ad agire in spazi ristretti, e cioè nel limite del numero di classi e della dotazione organica complessiva del personale statale, definito sulla base della normativa vigente. I percorsi in regime di sussidiarietà integrativa e complementare debbono essere inseriti nel Piano dell'Offerta Formativa (che avrà durata pluriennale) ed il loro spazio va ricavato all'interno dell'autonomia; autonomia che, al di là delle incertezze lessicali delle disposizioni regolamentari¹¹⁵, risulta arricchita¹¹⁶, potendo disporre nel primo biennio di un ulteriore spazio di flessibilità del 25% dell'orario annuale delle lezioni¹¹⁷.

L'autonomia delle scuole si colloca in una posizione di centralità sia con riguardo alla articolazione di uno Stato di cultura adeguato alle sfide della società della conoscenza, sia alla promozione della persona sia, infine, in relazione allo sviluppo economico del territorio.

A fronte di compiti così delicati e importanti nelle disposizioni statali non è previsto alcun finanziamento¹¹⁸; le manovre economiche susseguites dall'estate 2010 hanno di fatto congelato la stagione contrattuale dei pubblici dipendenti e del personale scolastico¹¹⁹, con impensate conseguenze anche in ordine all'applicabilità delle pregresse disposizioni in tema di contrattazione integrativa, introdotte dal d.lg n. 150/2009. Inoltre, nonostante le oscillazioni della giurisprudenza di merito¹²⁰ e l'intervento di una norma di interpretazione autentica¹²¹, non pare del tutto convincente la limitazione delle materie destinate alla contrattazione integrativa di istituto¹²².

È pur vero che, dopo l'introduzione del D.I. n. 44/2001, le Istituzioni scolastiche possono ottenere finanziamenti da soggetti privati direttamente interessati ed avvantaggiati dalla realizzazione di percorsi formativi da parte della scuola: ma questo non sembra rientrare negli specifici scopi del sistema formativo, il quale dovrebbe essere posto in condizione di operare bene anche senza tali interventi. Anche in questo caso, lo sforzo che si richiede prevede competenze progettuali e capacità formative per le quale ad oggi non sembra previsto alcun organico dell'autonomia¹²³.

7. Conclusioni

Si assiste, dunque, al ritorno dell'attenzione sulla 'equivoca dizione' dell'art. 33, c. 2, Cost. Ma mentre nei primi decenni della storia repubblicana le 'norme generali sull'istruzione' parevano attrarre prevalen-

¹¹⁴ Cfr. A. POGGI, *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, cit., p. 26.

¹¹⁵ Ad esempio l'art. 5, c. 3 lettera f), dPR n. 87/2010 pare consentire l'affidamento ad esperti esterni di alcuni insegnamenti per l'arricchimento dell'offerta formativa, «nei limiti degli spazi di flessibilità di cui alla lettera a)» del medesimo comma; ma alla lettera a) viene disciplinata la «quota di autonomia dei curricoli», non gli spazi di flessibilità. La questione non è irrilevante ai fini del percorso qui seguito, atteso che la menzionata lettera a) si riferisce espressamente alla quota del 20% di autonomia, mentre la lettera c) parla del 25% di spazi di flessibilità relativi al primo biennio, la lettera b) del 35% nel secondo biennio e del 40% nell'ultimo anno; spazi che – se autonomia e flessibilità non coincidono – sembrerebbero, dunque, sommarsi alla quota di autonomia.

Certamente si può ritenere che la flessibilità attenga al concetto di autonomia, ma è evidente che sarebbe auspicabile una maggiore acribia, soprattutto in tema di disposizioni che potrebbero incidere su scelte destinate a essere tradotte in termini amministrativo-contabili e ad avere un'importante incidenza sul piano economico-sociale del territorio.

¹¹⁶ Ex art. 5, c. 3, dPR n. 87/2010 i normali spazi di flessibilità degli istituti professionali sono del 35% dell'orario annuale nel secondo biennio e del 40% nell'ultimo anno.

¹¹⁷ Altro e diverso rispetto a quanto previsto per gli Istituti professionali pare essere il concetto di 'spazi di flessibilità' in relazione agli Istituti tecnici. La disposizione che li prevede (art. 5, c. 3, lettera b), dPR n. 88/2010) non fa, infatti, riferimento al regime di sussidiarietà integrativa e complementare.

¹¹⁸ Si tratta, per altro, di uno 'stile' già notato in dottrina all'epoca della c.d. 'riforma Moratti': cfr. A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., p. 934.

¹¹⁹ Cfr. art. 9, c. 17, d.l. n. 78/2010.

¹²⁰ Parte della giurisprudenza di merito ha dichiarato antisindacale il comportamento dei Dirigenti Scolastici che hanno escluso dalla contrattazione di istituto parte delle materie indicate nell'art. 6 CCNL 2006/2009 (cfr., ad esempio, Tribunale di Bologna, Decreto del 21/03/2011; Tribunale di Lucca, Decreto n. 1075/2011 del 14/07/2011; Tribunale di Catania, Decreto n. 7752/11 del 15/09/2011; Tribunale di Velletri, Decreto del 27/09/2011), mentre un'altra parte ha escluso che vi sia stata condotta antisindacale (cfr. Tribunale di Venezia, Decreto n. 280/2011 del 11/03/2011; Tribunale di Roma, Decreto del 22/07/2011; Tribunale di Napoli, Sentenza n. 31389 del 28/11/2011).

¹²¹ Cfr. art. 5, c. 2, d.lg n. 141/2011.

¹²² Cfr. art. 40 d.lg n. 165/2001, siccome modificato dal d.lg. n. 150/2009. Qualche notazione positiva sulla contrattazione integrativa in M. GIGANTE, *Istruzione*, cit., p. 803 s.

¹²³ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*, cit., p. 3 ss.

temente l'attenzione per la loro ambiguità, oggi l'interesse segue l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ha sullo sfondo il nuovo riparto della competenze e il tema dell'autonomia.

La costituzionalizzazione dell'autonomia scolastica complica il quadro di riferimenti: non si tratta solo di verificare come si componga l'intreccio di competenze in relazione all'istruzione¹²⁴, ma di capire quale sia il rilievo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Si è visto che essa potrebbe operare lungo le dimensioni verticale e orizzontale della sussidiarietà; al tempo stesso, si qualifica anche in senso integrativo e complementare. L'autonomia potrebbe situarsi verticalmente – lungo la linea dei trasferimenti delle funzioni dallo Stato e dalle Regioni verso le scuole – oppure potrebbe realizzarsi mediante iniziative di Enti o privati, che – data generalità degli interessi – dovrebbe essere favorita dai pubblici poteri.

Ma la sussidiarietà potrebbe assumere altre dimensioni, consentendo agli Istituti professionali di trovare i più opportuni collegamenti tra il sistema dell'istruzione statale e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale delle Regioni. A parti invertite, emerge la centralità dell'autonomia scolastica anche in tema di ASL: il ruolo delle scuole si pone tra lo Stato e le Regioni ed è finalizzato a realizzare i propri scopi, incidendo sui *curricula* nazionali per promuovere il progresso del territorio regionale, prospettando ai singoli una formazione professionale e culturale personalizzata.

Per altro verso, secondo le indicazioni di Corte cost., sent. n. 200/2009 l'autonomia scolastica si colloca nelle 'norme generali', che è materia di competenza esclusiva dello Stato. Ne segue che la costituzionalizzata autonomia scolastica è sottoposta sia a statali disposizioni primarie, sia – ex art. 117, c. 6 Cost. – a disposizioni statali secondarie.

Si tratta di comprendere il limite delle competenze statali. Esse potrebbero incidere profondamente sull'autonomia scolastica: è il caso, ad esempio, delle disposizioni sulla costituzione degli istituti comprensivi (art. 19, d.l. 98/2011, ora dichiarate illegittime), le quali avrebbero finito per incidere sull'identità delle singole scuole, dal momento che la realizzazione di nuovi istituti per accorpamento avrebbe determinato la scomparsa dei precedenti. Se si dovesse proseguire lungo questa via, si rischierebbe di tradurre, sia pure temporaneamente, su di un piano solamente amministrativo un'autonomia che ha rilievo costituzionale¹²⁵.

Inoltre, il regime di sussidiarietà (integrativa e complementare) e la capacità di realizzare percorsi di ASL incidono sul tessuto socio-economico del territorio regionale. Ne sono coinvolti fondamentali interessi generali delle comunità regionali e locali, i quali parrebbero connessi ad istituzioni scolastiche in grado di esercitare la propria autonomia per la promozione culturale, sociale ed economica del territorio. È chiaro che la materia 'programmazione della rete scolastica' sembra ancorata alla competenza regionale per solide ragioni sostanziali, oltre che sulla base dell'attuale riparto di competenze (e, prima, dal d.lg n. 112/1998). Tuttavia le competenze esclusive statali in tema di personale scolastico rischiano di comprimere le competenze regionali in materia di programmazione della rete scolastica.

È in questo contesto che si pone l'ulteriore problema – sino ad ora solo sfiorato – della tutelabilità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche davanti alla Corte costituzionale. A questo proposito, il Giudice delle leggi in due circostanze ne ha affermato il rilievo, anche se pare difficile individuare come possa essere tutelata in sede giurisdizionale.

D'altra parte, l'autonomia scolastica ben si inserisce nella preferenza costituzionale dell'ordinamento per l'autonomia (art. 5 Cost.). Questo dovrebbe garantire quanto afferma Corte cost., sent. n. 13/2004, e cioè che eventuali lesioni dell'autonomia scolastica da parte di leggi dello Stato o delle Regioni possano essere ritenute illegittime¹²⁶.

Al tempo stesso, tuttavia, l'autonomia scolastica ha carattere relativo e pare essere di competenza esclusiva dello Stato, in quanto rientrante nelle 'norme generali sull'istruzione': con la conseguenza che lo Stato potrebbe 'vestire' e 'spogliare' l'autonomia, rendendo l'espressione dell'art. 117, c. 3, Cost. poco più

¹²⁴ Con riferimento al c.d. federalismo fiscale, cfr. P. CARETTI, *I possibili effetti paradossali del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso dell'istruzione scolastica*, in *Le regioni*, 2010, p. 459 ss.

¹²⁵ Sembra, per tale via, ritornare quanto in Costituente il giorno 22 ottobre 1946, nella I Sottocommissione, sostenne l'on. Moro discutendo con l'on. Marchesi, e cioè che lo Stato non svolge solo un ruolo di vigilanza e controllo, ma anche di «garante di interessi collettivi, e ciò rientra nella sua sfera amministrativa» (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, Camera dei Deputati, a cura di S. M. Cicconetti, M. Cortese, G. Torcolini, S. Traversa, Segretariato generale, Roma 1970, VI, p. 577). Sul punto, cfr. A. MURA, S. CASSESE, *Art. 33-34*, in *Artt. 29-34. Rapporti etico-sociali*, in *Comm. Cost.* Branca, Bologna-Roma, 1976, p. 217.

¹²⁶ Cfr. P. G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, cit., p. 90 ss., 113, che interpreta l'autonomia scolastica come «principio di valore sostanziale» (p. 90); A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, cit., p. 558. In dottrina, tuttavia, C. MARZUOLI, *Istruzione e Stato «sussidiario»*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 117 ss., 145 ss. ritiene l'autonomia delle istituzioni scolastiche un limite solo alla competenza legislativa regionale.

che un *flatus vocis*¹²⁷. Nel gioco dialettico tra principio e dettaglio, tra struttura portante del sistema e diacronia del principio, il ritorno della riflessione sulla 'equivoca dizione' dell'art. 33, c. 2, Cost. pone il nuovo e non semplice problema dell'autonomia scolastica¹²⁸, affermata dalla Corte come limite della legislazione statale e regionale, ma il cui perimetro non si riesce a scorgere, poiché pare giacere nel cono d'ombra delle 'norme generali sull'istruzione'.

¹²⁷ Sull'autonomia scolastica come «vaso di coccio tra vasi di ferro», cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il rapporto tra istituzioni scolastiche e territorio nel rinnovato sistema delle autonomie*, Napoli 2007, p. 141 ss. Sul punto, cfr. inoltre A. SANDULLI, *Il sistema di istruzione*, cit., p. 176; M. GIGANTE, *Istruzione*, cit., p. 788 ss., secondo la quale l'autonomia scolastica appare «indeterminata nei suoi stessi elementi caratterizzanti» (789); F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, cit., 574 s.

¹²⁸ «Bisogna ... affrontare finalmente il nodo dell'attuazione del titolo V chiarendo in tale contesto anche la condizione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nonché i supporti e i rapporti con le altre istituzioni del sistema repubblicano», scrive G. C. DE MARTIN, *La scuola dell'autonomia tra interventi tampone e esigenze di riforma di sistema*, reperibile in *Amministrazione in cammino*, (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>), 2012, p. 3 .