

***La Scuola nella Costituzione italiana: diritti, funzioni e servizi  
Riflessioni a partire da un recente volume di Roberta Calvano\****

*di Carla Acocella – Professore associato di Diritto Amministrativo nell’Università di Napoli  
Suor Orsola Benincasa*

ABSTRACT: The paper analyzes the issue of relevance played by Education in contemporary democracies, starting from the critical considerations – gathered in a recent volume about “School and Constitution” – towards the tendency to consider economic variables, namely the crisis itself and the scarcity of economic resources, decisive in conditioning the enjoyment of recognized rights in educational sector. The function of Education is identified starting from the position occupied by relevant provisions and rights in the constitutional framework, in particular in order to ensure the construction and the exercise of a conscious citizenship. The processes that have gained greater relevance in determining the evolution of the school discipline are subjected to critical investigation: impact of economic dynamics and impact of autonomistic processes, such as functional and territorial autonomy. However, the framing of Education as a public service does not seem to be responsible as such for the actual distance of its discipline from the constitutional pattern, since indeed the said notion seems suitable itself for protecting the public interest, and the development of the individual's personality in society.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Istruzione e Stato costituzionale democratico nella stagione della crisi. – 2. L’educazione e il rilievo della cittadinanza: la costruzione del sentimento di appartenenza alla comunità attraverso l’istruzione. – 3. La Scuola e il mercato. – 4. L’istruzione: diritto (sociale) e servizio (pubblico) ... non solo funzione. – 5. Il lato oscuro dell’autonomia.

## **1. Istruzione e Stato costituzionale democratico nella stagione della crisi**

Al centro della riflessione raccolta nel libro “Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato” di Roberta Calvano v’è l’urgenza di ritornare sulla “rilevanza del tema dell’istruzione nelle democrazie contemporanee”<sup>1</sup>. Che si tratti di un ritorno lo chiarisce l’ampiezza e la solidità del dibattito maturato in occasione dell’introduzione nella Costituzione repubblicana delle disposizioni sulla scuola, al quale le pagine del volume operano continui, densi e argomentati riferimenti. Anche nei passaggi in cui le acquisizioni centrali della riflessione sul tema, sviluppatasi in seno all’Assemblea costituente e fuori di essa<sup>2</sup>, vengono solo evocate (come nel caso del pensiero espresso sul punto da Piero Calamandrei, che non v’è nemmeno bisogno di citare)<sup>3</sup>, quelle idee si muovono sullo sfondo con estremo nitore. “Vera democrazia non si ha là dove, pur essendo di diritto tutti i cittadini ugualmente elettori ed eleggibili, di fatto solo alcune categorie di essi dispongono dell’istruzione sufficiente per essere elementi consapevoli ed attivi nella lotta politica”. “La democrazia [...] deve, per dare i suoi frutti, essere consapevole scelta dei valori individuali operata non in una ristretta cerchia di privilegiati della cultura, ma nell’ambito di tutto un popolo reso capace dall’istruzione di giudicare i più degni”<sup>4</sup>. Il faro che guidava la posizione espressa in quella e in altre sedi è la centralità della scuola in “quel complesso di organi che formano la Costituzione” – di guisa da farla assurgere ad “organo costituzionale” – in ragione della

---

<sup>1</sup> R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, p. 17. D’ora in avanti le citazioni riferite al volume in questione verranno riportate col solo numero di pagina.

<sup>2</sup> Le cui “feconde proiezioni” segnala M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, Napoli, 2014, 147 ss.

<sup>3</sup> Si veda p. 176: “non c’è bisogno di citare Calamandrei per ricordare che cittadini non consapevoli si trasformano facilmente in sudditi”.

<sup>4</sup> Queste affermazioni seguono in P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell’istruzione*, in *Il Ponte*, 1, 1946, pp. 4-5, e rist. in Id., *Per la Scuola*, Palermo, 2008, p. 112 ss., quella secondo cui “i meccanismi della costituzione democratica sono costruiti infatti per essere adoprati non dal gregge dei sudditi inerti, ma dal popolo dei cittadini responsabili: e trasformare i sudditi in cittadini è miracolo che solo la scuola può compiere”.

funzionalizzazione della stessa alla formazione di una classe dirigente, intesa come classe politica ma anche come classe dirigente “nel senso culturale e tecnico”<sup>5</sup>.

In linea con quella prospettiva, e a partire da un simile inquadramento, l’autrice intreccia le sorti dell’istruzione pubblica in Italia a quelle delle istituzioni politiche, assumendo la crisi colta nelle trasformazioni legislative ed amministrative che hanno coinvolto la Scuola nell’ultimo ventennio a specchio della profonda crisi che investe la politica e la rappresentanza<sup>6</sup>; in un itinerario narrativo che vede le radici dell’attuale populismo sovranista profondamente innervate in un “cortocircuito sempre più importante tra mezzi di informazione e politica” prodottosi a partire dalla metà degli anni Novanta (“un primo populismo”), e che consente così di classificare la “crisi della capacità di selezionare le *élites*” come “epifenomeno non trascurabile della crisi del sistema dell’istruzione”<sup>7</sup>. Il rilievo restituisce all’analisi un presupposto di ordine empirico da cui muovere: l’erosione della capacità collettiva di lettura critica del reale rende il fallimento della missione educativa un fatto autoevidente, da contestualizzare in una stagione di crescente impoverimento delle masse, esclusione sociale e disaffezione dalla politica tradizionale<sup>8</sup>.

La rilevanza dell’istruzione nell’ambito del paradigma della cittadinanza è il presupposto teorico che percorre l’intero volume, consentendo un efficace impiego delle alterazioni – dello spettro assiologico e dei contenuti dei diritti distintivi – di una variabile (l’istruzione-la parte) del sistema (lo Stato costituzionale democratico e le sue istituzioni politiche-il tutto) come strumento utile a rappresentare le evoluzioni del sistema stesso. Sin da subito le ragioni sottese alle segnalate torsioni – di cui la ricca analisi illustra compiutamente gli snodi – tanto del sistema di istruzione quanto dei processi democratici complessivamente considerati, vengono collegate ad una sopraffazione della politica così come di “ogni altro campo dello scibile” ad opera delle categorie economiche<sup>9</sup>, rilievo che, come si dirà, acquista una importanza decisiva nell’economia complessiva dell’intero studio.

---

<sup>5</sup> Così P. CALAMANDREI, discorso pronunciato a Roma l’11 febbraio 1950 al III Congresso dell’Associazione a difesa della Scuola Nazionale, in *Scuola Democratica*, suppl. al n. 2 del 20.3.1950, pp. 1-5.

<sup>6</sup> Su cui v. pure R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell’autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *Dir. regionali*, 3/2019, 2 ss., 7.

<sup>7</sup> P. 18.

<sup>8</sup> P. 14: “il contesto nel quale va inserito il problema della tutela del diritto all’istruzione” si colloca “in una contemporaneità nella quale l’accessibilità degli strumenti utili alla comprensione del reale non accompagna più in modo diffuso la titolarità della cittadinanza”; p. 17: “che l’istruzione sia in crisi emerge dal semplice dato che molti nostri concittadini hanno difficoltà a leggere il reale”; e p. 19.

<sup>9</sup> P. 15.

## 2. L'educazione e il rilievo della cittadinanza: la costruzione del sentimento di appartenenza alla comunità attraverso l'istruzione

Il “nesso tra istruzione e cittadinanza” annunciato sin dalle prime pagine del libro<sup>10</sup>, permette dunque di elevare la prima a strumento di invero della democrazia: ci si pone nel solco di una prospettiva teorica consolidata<sup>11</sup> nella scienza non solo giuridica ma, come mette in risalto l'autrice, anche filosofica e pedagogica<sup>12</sup>; al contempo, peraltro, le coordinate di sistema dello scenario post-moderno sopra richiamate caricano di urgenza l'obiettivo di restituire centralità alle politiche in materia di istruzione, e di superare, proprio in ragione del carattere non contingente della crisi e della contrazione dei diritti, il “fiato corto” degli interventi del legislatore succedutisi nel settore, sui quali si tornerà tra breve.

L'iter argomentativo che salda l'istruzione alla democrazia, valorizzando il traguardo della costruzione della cittadinanza come momento in cui trovano sintesi ed unità la società civile e la società politica, conosce un suo snodo fondamentale nella fase costituente e nell'entrata in vigore della Costituzione. Si tratta di un passaggio che consacra un radicale mutamento di prospettiva, e cioè l'avvicendamento di una funzionalizzazione dell'istruzione alla “elevazione spirituale e morale dell'individuo” evidentemente (anche)<sup>13</sup> nella cornice qualificante dell'eguaglianza sostanziale, al precedente impiego dell'istruzione pubblica – tra la seconda metà del XIX secolo e la prima metà del XX secolo – che la formula della statalizzazione della scuola efficacemente compendia, in chiave strumentale all'obiettivo di strutturare un “sentimento patriottico” e uno “spirito di unità nazionale”<sup>14</sup>. La considerazione della centralità dell'istruzione nell'architettura complessiva del

<sup>10</sup> P. 17.

<sup>11</sup> Su cui si veda anzitutto a V. CRISAFULLI, *La Scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 55 ss. e E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961.

<sup>12</sup> Il riferimento è a J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, 1916, trad. it. a cura di A. Granese, Firenze, 1992.

<sup>13</sup> Conferma che il principio di eguaglianza sostanziale – a cui il riferimento è “apparentemente molto più scontato” – venga integrandosi con quello di eguaglianza formale e col principio di dignità umana (art. 2 Cost.) nel fondare assiologicamente i diritti sociali, lo studio di A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. Giur.*, 1989, 1 ss., spec. 10.

<sup>14</sup> E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI, *L'ordinamento giuridico e la costruzione dell'identità culturale italiana*, in Id. (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, Vol. VI, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2016, pp. 9 ss. spec. 37-38, ove si ricostruisce efficacemente tale passaggio evidenziando come la scuola di Stato così intesa esprimesse “forti limiti, da un lato, agli ideali egualitari e, dall'altro, al merito quale ‘ascensore sociale’”. Più diffusamente sul punto si rinvia al prezioso studio condotto da A.

patto sociale trasfuso nella Costituzione si riflette del resto nella prima parte del titolo del volume, “Scuola e Costituzione”, ed è posta alla base della necessità che anima lo studio di ricostruire lo spettro semantico e assiologico schiuso dal ricco articolato di disposizioni dedicate alla scuola dalla Carta repubblicana. Ricostruire le ragioni fondative della “Costituzione scolastica”<sup>15</sup> consente infatti all’autrice – nella convinzione che quella trama di principi e di pretese soggettive debba costituire imprescindibile orizzonte degli interventi normativi in materia – di disporre di un modello rispetto al quale misurare la convergenza degli stessi interventi, e di uno strumento utile a contenere, all’occorrenza, le spinte eventualmente divergenti dal modello così ricostruito. La tesi sostenuta nel libro, e confermata dal bilancio degli esiti delle riforme che hanno interessato la scuola pubblica negli ultimi venti anni, è che in questo torno di tempo si sia effettivamente prodotto uno scostamento significativo dalla prospettiva finalistica che si deve ritenere governi l’insieme delle regole e dei principi in materia scolastica, e cioè dalla esigenza di perseguire anzitutto lo “sviluppo progressivo della personalità”<sup>16</sup>. E questo, non come spinta ad enfatizzare la dimensione individualistica sino a ritenerla profilo assorbente, quanto come invito a promuovere una sana alchimia tra questa dimensione e quella collettiva, tra la persona e i legami di solidarietà sociale<sup>17</sup>. La nozione di cittadinanza alla quale si fa costante riferimento – perimetrando il legame tra questa e l’istruzione l’area in cui si sviluppa la domanda sottesa all’indagine – è dunque il senso di appartenenza alla comunità. E, come emerge anche dal dibattito sui doveri costituzionali, la necessità di riferirsi ad un criterio di cittadinanza che vada oltre quello in senso stretto, accogliendo tutti coloro che, “quasi in una seconda cittadinanza”, si riconoscono in una comunità di diritti e di doveri<sup>18</sup>, emancipa il relativo paradigma dalla condizione di presupposto per il godimento delle

---

SANDULLI, *Il Sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, al quale il libro di R. Calvano opera numerosi riferimenti. Si veda di recente A.M. POGGI, *Per un “diverso” stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, spec. pp. 75 ss.

<sup>15</sup> Per un’ampia indagine in tema si veda F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2018, pp. 45 ss.

<sup>16</sup> P. 20 per il rinvio al pensiero di Aldo Moro, espresso nella Relazione sui Principi dei rapporti sociali culturali presentata nella Commissione per la Costituzione, I sottocommissione.

<sup>17</sup> P. 24.

<sup>18</sup> Consentendo in questo modo di rimuovere i limiti all’esercizio da parte degli stranieri dei diritti come dei doveri costituzionali. Sul punto cfr. Corte cost. n. 172 del 199, punto 2.3. del Cons. in dir., chiamata a esprimersi sulla legittimità costituzionale della previsione dell’assoggettamento alla leva militare degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica. Per una riflessione in tema si veda, come segnala anche l’autrice, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967. Si veda pure A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Quad. cost.*, 20.4.2015; F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, 2014.

posizioni di vantaggio riconosciute in sede costituzionale, piuttosto elevandolo ad obiettivo di tale riconoscimento<sup>19</sup>. Nel solco di questo discorso si situa l'avvertimento sulla opportunità di relativizzare la portata della distinzione tra istruzione ed educazione – espressione di un approccio che del tutto ragionevolmente scorgeva una progressione tra i prodotti (intellettivo e formativo in senso complessivo della persona) dell'attività di insegnamento<sup>20</sup> – e di valorizzare piuttosto la permeabilità della funzione pubblica di istruzione ai fini educativi, che chiamano in causa la personalità dell'allievo nel peculiare contesto sociale e culturale in cui è calato, e il lavoro di sintesi operato dall'insegnante di queste sollecitazioni di carattere singolare e collettivo. Estremamente nitido in questa chiave appare l'accostamento della posizione di Gramsci, incline a considerare sostanzialmente frutto di un'astrazione l'esclusione radicale di una certa sovrapposibilità tra i processi di istruzione ed educazione<sup>21</sup>, con quella di Dewey<sup>22</sup>. Le aspettative che l'impianto costituzionale in materia scolastica consente di coltivare in termini di costruzione della cittadinanza nel senso richiamato<sup>23</sup>, e quindi di “garanzia della pienezza e della libertà di formazione della personalità del cittadino” come traguardo indispensabile per la democraticità della forma di Stato secondo i passaggi compendati dal modello dello “Stato di cultura”<sup>24</sup>, sono state secondo l'autrice

<sup>19</sup> In ordine al conferimento di un nuovo volto alla cittadinanza, operato dalla giurisprudenza costituzionale qui in discussione (cfr. C. cost. n. 309/2013 e n. 22/2015) non più come presupposto di riconoscimento dei diritti ma “fine ultimo di tale riconoscimento, quale massimo obiettivo di integrazione della persona nella società” si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, p. 283. Sulla integrazione della concezione formale della cittadinanza con una concezione sostanziale, obiettivo dell'intervento del legislatore piuttosto che requisito normativo cfr. altresì L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*; S. PENASA, *Verso una “cittadinanza costituzionale”? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, 3/2015.

<sup>20</sup> Si tratta della distinzione tra le nozioni di insegnamento, istruzione, educazione operata dalla giurisprudenza costituzionale su cui cfr. C. cost., sent. n. 7/1967. Sul punto E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, cit., p. 13: “Insegnamento, istruzione, educazione sono fenomeni di cui la scuola è uno dei fondamentali mezzi di attuazione, e che, fra di loro distinti ma collegati da un rapporto di progressiva interdipendenza, nel mentre realizzano la cultura, si pongono a loro volta quali manifestazioni di cultura”.

<sup>21</sup> A. GRAMSCI, *Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura*, 1949, III ed., Roma, 1996.

<sup>22</sup> J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, cit.

<sup>23</sup> Sulla declinazione del legame tra educazione e cittadinanza nella peculiare area del riconoscimento dei diritti di integrazione scolastica dei disabili, e in particolare sul collegamento tra “socializzazione”, “accessibilità” e “partecipazione consapevole”, che consente alla giurisprudenza costituzionale di affermare “la centralità [...] dell'integrazione sociale degli individui quale presupposto essenziale della condizione di cittadinanza”, si veda A. VALASTRO, *Le vicende giuridiche dell'handicap e la “società dell'informazione”*: vecchie conquiste e nuove insidie per la Corte costituzionale, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista “Giurisprudenza costituzionale” per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, p. 990.

<sup>24</sup> E. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 51: “le forme di regolazione giuridica della istruzione e della educazione come in genere ogni attività specificamente culturale sono in diretta correlazione con la forma democratica dello Stato”. Se la qualificazione degli ordinamenti democratici “postula una partecipazione dei cittadini attiva e diretta alla vita dello

chiaramente disattese dalle trasformazioni che hanno attraversato la scuola italiana, in particolare a partire dalla fine degli anni Novanta.

### 3. La Scuola e il mercato

Queste trasformazioni si sarebbero, infatti, complessivamente mosse nella direzione dell'asservimento dello strumento educativo a logiche economicistiche, in particolare: esercitando "una pressione omologante sugli studenti", espressa per esempio dalla retorica della necessaria costruzione delle competenze; ascrivendo centrale rilievo alla formazione professionale<sup>25</sup>; complessivamente schiacciando la scuola sotto il peso della sua proiezione verso il mercato, una proiezione futura, che vede cioè gli studenti impegnati nella preparazione al mondo del lavoro<sup>26</sup>, ed una proiezione presente, che configura gli istituti scolastici quali soggetti erogatori di prestazioni in competizione tra di loro e gli studenti conseguentemente quali consumatori che esercitano, assieme ai genitori, il proprio diritto di scelta<sup>27</sup>; in definitiva imponendo alla scuola la necessità di legittimarsi alla luce delle nuove coordinate che conformano il quadro in maniera così vistosamente e angosciosamente competitiva. A marcare la distanza tra queste misure e il disegno costituzionale è quindi già solo la constatazione che esse rivelino una pretesa a formare secondo un particolare orientamento, e sconfessino così quella irrinunciabile garanzia e declinazione dello Stato di cultura che consiste nella libertà (oltre che) nello sviluppo della cultura, e cioè nella capacità di quest'ultima di autodeterminarsi<sup>28</sup>.

---

Stato e, quindi, la garanzia della effettività della partecipazione medesima, questa deve essere tutelata [...] La tutela cioè si deve effettuare anche e soprattutto a garanzia della pienezza e libertà di formazione della personalità dell'individuo".

<sup>25</sup> Pp. 24 e 25.

<sup>26</sup> Pp. 16, 24.

<sup>27</sup> P. 100.

<sup>28</sup> Più che il principio di neutralità dell'istruzione – su cui si veda F. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Unità e pluralismo culturale*, cit., p. 151 ss. – esprime compiutamente questa finalità la sintesi tra i due principi di sviluppo della cultura e libertà della cultura, su cui ancora si veda E. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 56 - il primo richiedendo "che l'azione statale promuova l'incremento della cultura in tutte le sue manifestazioni, il secondo postulando la necessità che sia la stessa cultura ad autodeterminarsi, cioè, che le forze culturali si sviluppino in base ad una dialettica interna senza assumere direzioni di sviluppo a carattere obbligatorio ed esclusivo [...] Pur emergendo entrambi come necessari dalla *ratio* dello Stato democratico, si pongono in una posizione di antitesi in quanto l'azione statale di sviluppo della cultura contrasta con la necessità che sia la stessa cultura ad autodeterminarsi. Ma l'antitesi ha una reale consistenza solo in una prospettiva di partenza, essendo superata dalla penetrazione che i due principi

Il pregio del volume sul punto è dunque anche quello di restituire, attraverso una disamina agile ma sempre rigorosa degli interventi di riforma succedutisi a partire dall'attuazione dell'autonomia scolastica e sino all'approvazione della legge sulla cd. Buona Scuola, una loro chiave di lettura riconoscibilissima: la curvatura mercatistica degli scopi dell'attività di insegnamento e dei processi di istruzione e di educazione più complessivamente intesi – che è possibile inferire, pur attraverso una semplificazione, come effetto netto delle riforme –compromette inevitabilmente l'obiettivo, alla base della cittadinanza, della costruzione di reale consapevolezza e capacità critica negli studenti<sup>29</sup>, ed è il segno di uno spostamento del fuoco di attenzione del legislatore rispetto a quello indicato dall'art. 2, oltre che dall'art. 3, c. 2 e dall'art. 9 Cost.: lo sviluppo della personalità dell'individuo in una dimensione di socialità. In questo senso, nell'ambito dei dispositivi di valutazione, le prove INVALSI, la cui presenza e rilevanza nel sistema scolastico interno è stata peraltro ampliata in sede attuativa della c.d. Riforma della Buona Scuola, esemplificano, attraverso la promozione di una elevata standardizzazione, scelte non premiali per lo sviluppo del senso critico degli alunni e compressive della latitudine del diritto-dovere di istruzione<sup>30</sup>; e, in ragione della loro sovrapposizione agli esami di Stato, rappresentano persino una fonte di potenziale indebolimento e delegittimazione della funzione docente, neanche riequilibrati dall'avvio, sulla base degli esiti rilevati, di reali azioni di miglioramento della performance<sup>31</sup>. Lo sguardo ampio dell'analisi consente sul punto di stabilire una linea di continuità<sup>32</sup> tra questi profili di criticità e le questioni oggetto del dibattito di dimensione globale maturato intorno al programma PISA dell'OCSE: come quella relativa alla adeguatezza degli strumenti di valutazione di obiettivi educativi non misurabili; alla inevitabile erosione dell'autonomia degli insegnanti a causa della esternalizzazione della

---

necessariamente trovano sul piano dell'ordinamento". Sul punto R. CALVANO, (p. 25) richiama G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 444.

<sup>29</sup> Sul punto l'autrice (p. 32) richiama l'ammonimento di Gramsci – *Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura*, cit. p. 68 – in ordine alla necessità di preservare uno studio disinteressato che non ha "cioè scopi pratici immediati o troppo immediati" e "formativo, anche se istruttivo, cioè ricco di nozioni concrete".

<sup>30</sup> Rispetto al quale l'obbligo scolastico si rivela strumentale, aderendo l'autrice alla prospettazione che ritiene anche il profilo della doverosità finalizzato, come il diritto all'istruzione, all'esercizio di una libertà in vista dei principi fondamentali indicati dagli artt. 2 e 9 Cost. (pp. 140-141). Sul punto l'autrice (p. 167) osserva, infatti, che la previsione di un obbligo che accompagna e condiziona la possibilità di adempimento dell'obbligo scolastico, posto che il superamento dei test costituisce requisito per l'accesso all'esame di conclusione del ciclo scolastico, aggravi le condizioni di esercizio del diritto-dovere di istruzione (anche per effetto del tempo sottratto agli ordinari percorsi di apprendimento).

<sup>31</sup> P. 167.

<sup>32</sup> Ferma la minore invadenza dei Test Pisa rispetto a quelli Invalsi e le differenze tra le *mission* dei due programmi su cui l'autrice si sofferma (p. 36 ss.).



preparazione delle prove; alla professionalizzazione forzata dei contenuti oggetto di verifica. Il settore dell'istruzione e l'indagine delle aree in cui emerga questa visione del sistema scolastico "come orientato a dare risposte ad una domanda di tipo economico"<sup>33</sup> offre all'autrice occasione di indugiare su un altro grande tema: quello della pervasività dell'azione dell'Unione europea, in particolare laddove essa sia esercitata non in ragione della titolarità di poteri formali<sup>34</sup> ma attraverso strumenti di natura non vincolante, come quelli schiusi dal "metodo aperto di coordinamento", la cui natura intergovernativa rivela, come noto, profili di criticità in punto di legittimazione democratica. Così, il canale dichiarato della ricerca di un "equilibrio tra il traguardo originario dell'integrazione dei mercati e l'istanza via via più sentita di un'equa condivisione di valori sociali"<sup>35</sup> consente all'UE di promuovere incisivamente, e di ottenere, un conseguente allineamento a tali indicazioni da parte degli Stati membri: la creazione di un *continuum* "scuola-formazione-impresa"; l'impiego di indicatori di monitoraggio delle politiche di istruzione tra i quali si segnalano il tasso di occupazione dei neodiplomati e la percentuale di studenti risultati insufficienti ai citati test PISA; la centralità della formazione professionale nell'ambito dell'istruzione sino a privare di autonomia quest'ultima rispetto alla prima; la "valorizzazione delle discipline tecnico-scientifiche e dei saperi professionali rispetto a quelli umanistici"<sup>36</sup>. Oggetto delle medesime preoccupazioni di sviamento della funzione dai fini indicati dalla Costituzione sono le aperture del legislatore alla intercambiabilità degli ordinari percorsi di assolvimento dell'obbligo scolastico con quelli di formazione professionale<sup>37</sup>; così come l'inserimento stabile dell'alternanza scuola-lavoro nell'offerta formativa. Quest'ultima solleva profili critici legati al funzionamento stesso del dispositivo e al sostanziale fallimento della *ratio* sottesa allo strumento per un evidente

<sup>33</sup> P. 94. Sul carattere riduttivo della concezione fondata sulla "valutabilità della scienza in chiave economica" si veda pure l'ampia riflessione svolta da R. CALVANO, nel volume *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012.

<sup>34</sup> Sul punto F. CORTESE, p. 153: "Non è dato, cioè, all'Unione di prescrivere alle comunità nazionali come si deve organizzare l'istruzione e che cosa si deve insegnare nelle scuole". In tema G. MARTINICO, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma dell'Unione"*, in *Dir. pubbl.*, 2009, pp. 625 ss.

<sup>35</sup> F. CORTESE, *loc. ult. cit.*

<sup>36</sup> P. 95.

<sup>37</sup> Sul punto si veda la compiuta analisi della disciplina recata dall'art. 48, c. 8, L. n. 183/2010, nonché della previsione di cui all'art. 1, c. 622, L. n. 296/2006 che declina la doverosità del diritto all'istruzione per dieci anni in termini di "obbligo formativo", ossia "il diritto-dovere dei giovani che hanno assolto all'obbligo scolastico, di frequentare attività formative fino all'età di 18 anni".

disallineamento rispetto al contesto in cui opera<sup>38</sup>, ma anzitutto dovuti alla difficoltà di avallare percorsi che appaiono naturalmente vocati a integrare una proposta, ritenuta altrimenti insufficiente, e a finalizzarla al conseguimento di obiettivi non prioritari secondo la prospettiva accolta nel volume.

In sostanza è in questo orizzonte – entro il quale l'autrice finisce per iscrivere tutte le misure e gli istituti oggetto di analisi a partire dal secondo capitolo del libro – così condizionato dalle finalità del mercato e sulla base delle evidenze qui richiamate in sintesi, che si compie la torsione annunciata e sottoposta a severa critica dalla Calvano<sup>39</sup>. Ciò dà conto della spigolatura riflessa nella seconda parte del titolo e nel riferimento che vi compare al mercato. Quest'ultimo sembra nella sostanza assorbire, come si cercherà di dire, lo stesso riferimento all'autonomia, che pure nella seconda parte del titolo e nell'economia argomentativa del testo trova un significativo spazio.

#### **4. L'istruzione: diritto (sociale) e servizio (pubblico) ... non solo funzione**

Appare estremamente coerente col segno attribuito alla torsione subita dai dispositivi di garanzia del diritto all'istruzione, all'esito delle riforme richiamate, l'*incipit* dello studio e in particolare il rifiuto di ricondurre prevalentemente ad una questione di progressiva contrazione delle risorse destinate all'istruzione, “nell'epoca del tramonto dello Stato sociale”, “le tensioni ed i conflitti che attraversano oggi il mondo della scuola”<sup>40</sup>. Se il problema principale dell'istruzione rimonta ad un più o meno consapevole fraintendimento della portata del diritto e dunque del concetto stesso di istruzione allora è necessario andare oltre l'esame del condizionamento spiegato da ragioni finanziarie – la crisi economica<sup>41</sup>, l'introduzione del pareggio di bilancio come fattore decisivo nella

---

<sup>38</sup> L'autrice segnala, infatti, (pp. 161-162) come le attività lavorative proposte nei percorsi di ASL siano “del tutto avulse dai percorsi didattici della scuola soprattutto nelle Regioni e nei contesti territoriali dove il tessuto imprenditoriale e del mercato del lavoro è più fragile, fallendo proprio laddove la necessità di agevolare l'uscita degli studenti nel mercato del lavoro dalla scuola secondaria superiore risulta più difficile”.

<sup>39</sup> Trovano in questa chiave spazio i riferimenti alla riflessione critica svolta da M. NUSSBAUM, *Non per profitto*, Bologna, 2011; M. BALDACCI, *Democrazia ed educazione una prospettiva per i nostri tempi*, in M. FIORUCCI, G. LOPEZ (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del '900*, Roma, 2017, 35.

<sup>40</sup> P. 13.

<sup>41</sup> Ché anzi, il carattere non contingente della crisi (p. 14) con le conseguenze che esso determinerebbe in termini di permanente riconfigurazione del sistema di Welfare, sposterebbero i termini dell'indagine dalla contrazione dei diritti alle ripercussioni sulla stessa forma di Stato non conciliabili con l'economia del lavoro (p. 14). Si veda anche p. 127.

conformazione del sistema di welfare – sulla effettività dei diritti. Questa dichiarazione di intenti che investe il metodo – riaffermare il ruolo della scienza giuridica proponendo l’impiego delle categorie che la definiscono non solo per leggere i processi ma anche per governarli, resistendo ad una tendenza impostasi nel reale, caratterizzata dalla pervasività delle categorie economiche<sup>42</sup> – è però, a ben guardare, soprattutto una presa di posizione nel merito: non possono essere ragioni di ordine economico-finanziario (vincoli di bilancio, disponibilità delle risorse) a rappresentare il prevalente criterio di orientamento delle scelte – prima ancora che a guidare la riflessione della dottrina in tema – in ordine alla protezione e alla esigibilità del diritto all’istruzione<sup>43</sup>, che come noto si snodano in sede di riconoscimento normativo ed amministrativo della relativa pretesa oltre che in occasione della sua giustiziabilità<sup>44</sup>.

È proprio questa traccia – che il lettore riesce a seguire lungo tutto l’itinerario del libro – a portare ad emersione la densità (che trascende l’attualità) dei problemi affrontati e del dibattito che li sottende: la struttura del diritto all’istruzione. Condivisibilmente, l’autrice aderisce alla prospettazione della necessità di superare la contrapposizione, di derivazione schmittiana, tra diritti di libertà e diritti sociali<sup>45</sup>, e finisce di conseguenza per promuovere una lettura unitaria del diritto all’istruzione in cui convivono la pretesa ad esercitare una libertà e la pretesa a fruire di una serie di prestazioni, e dunque un fascio di posizioni giuridiche soggettive di diverso segno<sup>46</sup>. L’istruzione è una straordinaria rappresentazione di questa convivenza, mostrandosi come un arcipelago di situazioni. Ma allora, se è vero che è il “concetto irrinunciabile di democrazia emancipante” a

---

<sup>42</sup> P. 15. Cfr. *supra*, par. 1.

<sup>43</sup> Così ancora (p. 127) si osserva che “nonostante la centralità che ha rivestito nell’ultimo decennio il tema delle compatibilità finanziarie, ed il connesso mutamento di paradigma che si è venuto a determinare, non potendosi più ritenere ‘la crisi’ un fenomeno transitorio, si ritiene più corretto non lasciare che la riflessione sul diritto all’istruzione sia condizionata dall’ottica predominante della contrazione delle risorse destinate ai diritti sociali a seguito dell’introduzione dell’equilibrio di bilancio”

<sup>44</sup> Sulla doppia conformazione, di livello normativo ed amministrativo, della pretesa – e del relativo bilanciamento di interessi – vantata dai titolari di diritti sociali, riflessa anche sul piano processuale nella duplice sede della giurisprudenza costituzionale e comune, anche per la ricostruzione del dibattito sul punto e per i riferimenti bibliografici, si rinvia a C. ACOCELLA, *Snodi dei percorsi di accesso alla tutela dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 23/2019.

<sup>45</sup> Pp. 149 e 150. Conclusiva sul punto è, come noto, la posizione di A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 29: “non è più sostenibile [...] la contrapposizione dei diritti sociali ai diritti di libertà basata sul rilievo che soltanto i primi richiederebbero prestazioni positive (da parte dello Stato), mentre gli altri comporterebbero soltanto un dovere di rispetto e di astensione (sempre da parte dello Stato)”.

<sup>46</sup> Sulla convivenza nei diritti sociali di pretese oppostive e pretensive si veda L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l’autorità*, in *Dir pubbl.*, 1/2013, 61 ss. spec. 109-110.

conferire fisionomia e identità ai diritti sociali<sup>47</sup>, non si pone tanto il problema di conciliare i profili di diritto sociale e i profili di diritto di libertà<sup>48</sup>, ma piuttosto l'esigenza di chiarire che la fruizione delle prestazioni in cui, tra l'altro, si articola il contenuto del diritto sociale, rende possibile questa emancipazione, lo sviluppo libero della persona umana, quindi l'esercizio di una libertà. Del resto l'approdo della categoria dei diritti sociali alla classificazione in termini di diritti fondamentali, di cui l'autrice sottolinea l'opportunità – attraverso il riferimento al superamento del “confine artificioso tra diritti sociali e altri diritti fondamentali”<sup>49</sup> – schiude rilevanti risultati in punto di effettività. Tale configurazione permette di contenere e razionalizzare i condizionamenti di ordine economico – si veda il nucleo essenziale o incompressibile dei diritti, o anche la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>50</sup> – alla soddisfazione della pretesa. La riaffermazione della priorità dei diritti, consentita dalla loro natura fondamentale, rispetto alle coordinate economico-finanziarie (i vincoli), va salutata con favore, nonostante desti più di qualche perplessità la circostanza che essa operi sulla base di criteri selettivi<sup>51</sup>.

Ora, se si accede alla idea che il diritto-dovere di istruzione sia strumentale, secondo l'avvertimento di Moro particolarmente valorizzato nel volume, rispetto all'attuazione della personalità dell'individuo “nelle sue esigenze spirituali e morali”, diventa forse superfluo ridimensionare la natura di diritto sociale della relativa pretesa, e la portata di quest'ultima in

<sup>47</sup> Pp. 149 e 150: “diritti sociali, che non sono affatto gli unici ‘che costano’, quanto quelli che si riconnettono con il concetto irrinunciabile di democrazia emancipante prefigurato dalla Costituzione italiana”.

<sup>48</sup> P. 149: “tali riflessioni rendono viepiù necessaria una lettura unitaria del diritto all'istruzione e allo studio, che non ne sacrifichi i profili di libertà, né quelli di diritto sociale”.

<sup>49</sup> P. 138, ove il rinvio è a M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, 79 ss.

<sup>50</sup> Sulla differenza tra la nozione di LEP e quella di “nucleo essenziale” si veda I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012: “in tema di livelli essenziali di prestazione è interessante soffermarsi sulla distinzione tra questi e il nucleo essenziale dei diritti, poiché i due concetti non coincidono, ma certo s'influenzano reciprocamente soprattutto alla presenza di una restrizione finanziaria. La locuzione ‘livello essenziale’ anche quando non nasconde una tutela del solo contenuto minimo ci rivela che è nella potestà del legislatore stabilire quale debba essere il livello che si può considerare essenziale e forse il predicato dell'essenzialità va inteso non più in relazione ai vincoli economico-finanziari, ma a obiettivi di benessere e di equità che si collocano su un piano diverso rispetto a quello strettamente finanziario. Nei momenti di crisi, tuttavia, non si può escludere che il livello di prestazione possa coincidere con quello del nucleo essenziale del diritto”.

<sup>51</sup> Riferendosi alla giurisprudenza costituzionale in materia di diritto all'istruzione del disabile, in particolare alla sent. C. cost. n. 275/2016 – su cui cfr. A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum cost.*, 11.1.2017, p. 1 – l'autrice (pp. 110 e 111) critica il “cedimento, che si può leggere tra le righe della sentenza, all'idea che sia solo il ‘nucleo indefettibile di garanzie’ del diritto leso ad essere irrinunciabile”.

termini di aspettativa ad accedere ad una serie di prestazioni, a fruire cioè di un servizio sociale<sup>52</sup>; poiché, in fondo, nel godimento di quelle prestazioni si sostanzia la costruzione libera della cittadinanza<sup>53</sup>, la promozione di una partecipazione consapevole, l'esercizio della sovranità<sup>54</sup>.

Strettamente legata a quest'ultimo rilievo, relativo per così dire alla elevata dignità dei diritti sociali e delle attività attraverso le quali essi trovano soddisfazione – da ribadire proprio a fronte di una crescente tendenza a marginalizzarne la garanzia in ragione del carattere limitato delle risorse – è la questione intorno alla quale il dibattito teorico in tema di istruzione si è a lungo polarizzato, e cioè la qualificazione della medesima in termini di funzione pubblica o piuttosto di servizio pubblico<sup>55</sup>. L'idea sul punto, che, oltre a riaffiorare diffusamente, trova paradigmaticamente corpo in un paragrafo del volume – “Istruzione come funzione, come servizio ... o come merce?” – è che lo scostamento dal disegno costituzionale di cui si è detto sia stato accompagnato, se non addirittura favorito, dalla configurazione dell'istruzione in termini di servizio pubblico, e dal contestuale abbandono della prevalente considerazione della prima come pubblica funzione. D'altronde il passaggio che la dottrina giuspubblicistica ricostruisce come abbandono dell'inquadramento dell'istruzione quale “fine istituzionale” dello Stato è come noto funzionale a valorizzare la dimensione del diritto, a descrivere una inversione di tendenza richiesta proprio dalla Costituzione, nel segno della centralità e prevalenza dell'individuo<sup>56</sup>, approfonditasi nel corso degli anni Settanta grazie alle aspirazioni di rinnovamento sintetizzate dalla concezione della scuola come comunità e formazione sociale, e successivamente con il passaggio al sistema nazionale di istruzione. Dunque, se da un lato è vero che “la concezione dell'istruzione come funzione pubblica” era una diretta

<sup>52</sup> P. 33: “Il primo senso del diritto-dovere di istruzione, e più ampiamente dell'educazione, non concerne allora l'accesso e il godimento di un servizio sociale, che è pure cosa rilevantissima”.

<sup>53</sup> A tal proposito si segnala la posizione secondo la quale – P. DE IOANNA, *La giurisdizione amministrativa come presidio dei diritti sociali di cittadinanza*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2/2016, 531 ss. spec. 535 – il “nucleo interno ed essenziale della cittadinanza” si definisce intorno all' “aspettativa del singolo alla erogazione certa, stabile e sicura” di una serie di prestazioni, “che perimetrano la sua soggettività pubblica”, come istruzione, sanità, previdenza, assistenza.

<sup>54</sup> Sul “capovolgimento dell'approccio che deriva dall'affermazione della sovranità dei diritti delle persone rispetto a quella dello Stato” v. L. R. PERFETTI, *op. cit.*, p. 101, secondo il quale “Se i diritti sociali sono diritti fondamentali (caratterizzanti la forma di Stato), essi sono contenuti nel perimetro della sovranità che spetta alle persone e ne sono diretto esercizio”. Sul rapporto tra sovranità statale e diritti sociali, da rimeditare nel quadro di crisi del processo di integrazione europea si v. S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in *federalismi.it*, 22/2015, che sottolinea la necessità di mettere al centro del processo genetico di una Costituzione europea la garanzia dei diritti sociali ove ne si intenda informarne le sorti al principio democratico.

<sup>55</sup> A. SANDULLI, *Il Sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 220: “Per lungo tempo, prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, tale quesito ha rappresentato il centro di gravità delle tematiche giuridiche afferenti alla scuola, dando luogo, tra l'altro, ad un dibattito condizionato da un eccessivo ideologismo”.

<sup>56</sup> Cfr. *supra*, nota 14.

conseguenza della “scuola di Stato”, è dall’altro lato altrettanto vero che lo scenario successivo deve ritenersi caratterizzato, come quella stessa dottrina ha correttamente segnalato, più che da un superamento di tale concezione da uno “sdoppiamento della qualificazione”<sup>57</sup>, che trova conforto sia sul piano empirico sia su quello teorico, o meglio in una lettura che integri i due piani. Con riguardo al primo rileverebbe la caratterizzazione dei diversi momenti che è dato cogliere nel comparto, ed in particolare il fatto che alcuni si concretizzino più vistosamente nella fornitura di prestazioni (quelle didattiche, per esempio), altri nell’esercizio di poteri unilaterali e autoritativi (controllo, accertamento del conseguimento dei risultati)<sup>58</sup>. La prospettiva teorica di analisi che converge con il dato empirico descritto costruisce un modello trasversale di attività amministrativa, nel quale la cura dell’interesse pubblico, mai corrispondente a quello del soggetto che agisce poiché eterodeterminato<sup>59</sup>, si esprime attraverso diversi canali: quelli appunto della funzione pubblica e del servizio pubblico, che si completano reciprocamente poiché presidiano in modi diversi, ma non alternativi, l’interesse pubblico e le sue finalità, e che è quindi opportuno non porre in termini oppositivi<sup>60</sup>. Ciò è tanto più comprensibile se si considera come taluno abbia annoverato tra gli interessi di rilievo statale, serviti dalla qualificazione dell’istruzione come funzione pubblica, accanto alla “esigenza di formare un corpo elettorale qualificato”, proprio un “interesse di natura economico-sociale che ridonda a beneficio dell’intera comunità”<sup>61</sup>. Alla base di questa ultima curvatura degli interessi statali v’è, del resto, l’idea che l’educazione, nel suo legame con la cittadinanza, assurga anche a leva del cambiamento, da impiegare per incidere sugli equilibri sociali e sulle diseguaglianze<sup>62</sup>. E ancora, del continuo gioco di rimando tra funzione pubblica e servizio

<sup>57</sup> A. SANDULLI, *op. ult. cit.*, p. 231.

<sup>58</sup> Su questo punto la dottrina (sempre A. SANDULLI, *op. ult. cit.*, p. 230) rinvia alla efficace immagine di M. NIGRO, *Libertà della scuola e “Università” private*, in *Il Foro amm.*, 1958, p.130 ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1996, vol. I, p. 425, dell’istruzione come “fusione di momenti”.

<sup>59</sup> A partire dalla definizione dell’attività amministrativa come “eterodeterminata nei fini ma libera nei mezzi” e con riguardo alla complessità del rapporto tra fini e mezzi, e dunque al carattere articolato della relazione tra politica e amministrazione, si veda per tutti S. CASSESE, *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione*, in *Lav. nelle pp.aa.*, 6/2005, p. 1039 ss., che sul punto valorizza il pensiero di Nigro.

<sup>60</sup> E’ assai nota la posizione a questo riguardo espressa dalla migliore dottrina in tema di servizio pubblico, G. CAIA, *I servizi pubblici*, in AA.VV., *Diritto amministrativo II*, IV ed., Bologna, 2005, pp. 131 ss. Sui riflessi di tale impostazione nel comparto culturale, anche per la segnalazione della sua convergenza con l’idea della “*public service exception*”, che pare fonata su un’idea del servizio pubblico “inteso come complesso organizzativo di tipo pubblicistico prefigurato dalla legge e definito dall’amministrazione, che dunque non si contrappone alla funzione pubblica in senso stretto ma la ricomprende” si veda F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *federalismi.it*, 1/2018.

<sup>61</sup> A. PIZZI, *Individuo e Stato nella organizzazione dell’istruzione*, Milano, 1974, p. 41.

<sup>62</sup> La mercatizzazione delle politiche di istruzione diffusamente descritta nel libro e la contestuale abdicazione da parte dei pubblici poteri della funzione propria dell’istruzione, avrebbe rovinosi effetti sulla tenuta del Patto sociale per

pubblico, tra *munus publicum* e prestazioni materiali, che finiscono per sommarsi in capo ai medesimi soggetti, di natura non sempre pubblica – perché gli stessi privati possono, come è noto, esercitare non solo servizi ma anche funzioni pubbliche – sono confermate le puntualizzazioni svolte in riferimento alla “funzione docente”: che altro non sarebbe se non “la determinazione della competenza di un ufficio (il compito di insegnare) che è quello – fra l’altro – caratterizzante l’intero settore. L’ufficio (in senso oggettivo) caratteristico del servizio di istruzione non è certo l’ufficio consistente nel mettere ordine nelle pratiche burocratiche, è l’ufficio dell’insegnamento”<sup>63</sup>. Che questa impostazione possa essere convenientemente applicata anche al settore dell’istruzione, lo ammette del resto la stessa autrice quando sottolinea che “se l’istruzione non fosse fine fondamentale dello Stato, difficilmente si giustificherebbe l’imposizione del dovere di istruzione ‘per almeno otto anni’ a tutti gli individui che risiedono sul suo territorio, così come essa non sarebbe qualificata come ‘servizio pubblico essenziale’ ai fini della regolamentazione del diritto di sciopero dalla legge n. 146 del 1990”<sup>64</sup>.

Gli snodi che paiono allora suscettibili di sollevare problemi di coerenza con il disegno costituzionale in questa materia sono quelli che conducono a configurare l’istruzione (più che in termini di servizio), come il prodotto – in questo senso la Calvano parla di “una sorta di merce”<sup>65</sup> – realizzato da imprese educative<sup>66</sup>, all’esito di un processo in cui l’elemento tecnico smette di “servire” l’esercizio di libertà fondamentali (per esempio quella di insegnamento o quella di sviluppare la coscienza critica del destinatario dell’attività di insegnamento, titolare del diritto all’istruzione) ma è teso alla realizzazione degli esiti imprenditoriali (produzione/scambio)<sup>67</sup>, e

---

il conseguente drastico aumento delle diseguaglianze, costituendo in questo senso (pp. 176-177) “un’incredibile miopia, un gesto autolesionistico di un padre che, avendo affamato i suoi figli viene da questi ucciso”.

<sup>63</sup> Così C. MARZUOLI, *L’istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Le Regioni*, 1/2006, pp. 165 ss., spec. 169, anche per giustificare il fatto che gli aspetti di stato giuridico dei docenti immediatamente “legati alla garanzia della libertà di insegnamento stanno dentro [...] le norme generali sull’istruzione e non dentro l’ordinamento e l’organizzazione amministrativa dello Stato”.

<sup>64</sup> p. 76.

<sup>65</sup> p. 77.

<sup>66</sup> Sulla “crescente percezione della scuola come impresa educativa” si veda M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell’ordinamento dell’istruzione*, in *Politica del dir.*, 1999, p. 468. Sulla impossibilità di aderire alla configurazione della scuola come impresa si veda ancora A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 250 ss. In tema cfr. altresì Id., *Contro il mercato dell’istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo*, 1/2009.

<sup>67</sup> Che le finalità economiche possano incidentalmente costituire il movente di alcune istituzioni scolastiche senza che ciò implichi automaticamente la compromissione delle finalità di carattere sociale del sistema di istruzione, ma anzi potendo il ruolo di questo tipo di privato porsi “come meccanismo di miglioramento del sistema, in funzione virtuosa”, è ammesso dalla dottrina: sul punto cfr. E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI, *L’ordinamento giuridico e la costruzione dell’identità culturale italiana*, cit., p. 43.

nell'ambito di uno schema in cui il mercato assurge esso stesso a fine<sup>68</sup>, smettendo di suggerire, al più, un metodo (quello competitivo) che può rivelarsi utile<sup>69</sup> – a patto di adottare certe cautele – per il conseguimento di obiettivi di carattere sociale: ancora una volta lo sviluppo della personalità dell'individuo e, con questa, la costruzione del senso di appartenenza ad una comunità.

È in definitiva anche la logica del servizio pubblico – oltre che evidentemente l'esercizio di libertà fondamentali, quali quelle che sottendono la protezione costituzionale dell'iniziativa a costituire scuole per soggettività diverse dallo Stato (art. 33, c. 3) – a legittimare la presenza del privato<sup>70</sup> nel settore<sup>71</sup>, ma anche a contenerne le eventuali deviazioni rispetto alle finalità di interesse pubblico. Ne sono una esemplificazione le questioni che ruotano intorno all'istituto della parità scolastica, in particolare quelle relative all'accertamento della sussistenza e della permanenza dei requisiti per il suo riconoscimento, su cui l'autrice si intrattiene anche in relazione a vicende recenti, ossia alle ispezioni che in attuazione Piano straordinario di verifica della permanenza dei requisiti hanno condotto, in alcune ipotesi, alla revoca della parità<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Intendendo con questo non solo il mercato del lavoro quale proiezione forzata dell'istruzione scolastica, impostazione come si è visto, sottoposta a severa critica dall'autrice, ma anche, evidentemente, lo spazio in cui gli istituti scolastici, statali e non, competono nello spazio plurale determinato dall'autonomia per erogare un prodotto che raccolga le preferenze di alunni e famiglie. Sul punto in senso critico p. 100. Il diritto di scelta è come noto espressione di una ulteriore libertà di rilievo costituzionale, quella appunto di scegliere la scuola da parte di studenti e genitori. Sulla presenza di operazioni di *marketing* tramite le quali soddisfare dei clienti, più che cittadini e titolari di diritti, si vedano già le ampie riflessioni svolte dall'autrice in riferimento al settore universitario nel suo *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, *passim* e p. 99 con segnato riferimento alla ratio ispiratrice della commissione paritetica docenti-studenti.

<sup>69</sup> E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI, *L'ordinamento giuridico e la costruzione dell'identità culturale italiana*, cit., p. 42: "si tratta di capire, cioè, se [i meccanismi di tipo competitivo] possano fornire un contributo non alla costruzione di un mercato dell'istruzione, ma al miglioramento del sistema di istruzione".

<sup>70</sup> Per il rilievo dei moventi solidaristici ed etici, e dei correlati principi, che sottendono la presenza dei privati nel settore dei servizi pubblici di rilevanza sociale si veda per tutti A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007, spec. 112 ss..

<sup>71</sup> Su cui di recente G. PIPERATA, L. TRUCCHIA, *Pubblico e privato nell'istruzione*, in *Unità e pluralismo culturale*, cit., pp. 97 ss..

<sup>72</sup> Pp. 129 e 130: cfr. art. 1, c. 152, L. n. 107/2015.



## 5. Il lato oscuro dell'autonomia<sup>73</sup>

Il piano dell'indagine riflette in maniera estremamente lucida una peculiare prospettiva di ricostruzione dei problemi e degli istituti attraversati: la priorità concettuale dei diritti, della determinazione della loro portata – a partire dall'impianto costituzionale, come si è visto – rispetto all'organizzazione, alla distribuzione dei poteri, all'attribuzione delle funzioni<sup>74</sup>. È in questa chiave che sembra doversi leggere l'affermazione secondo la quale “non sarebbe possibile pensare il diritto all'istruzione nel nostro ordinamento senza un sistema dell'istruzione al cui soddisfacimento esso sia preposto”<sup>75</sup>. Poco oltre, infatti, si identificherà come verifica prioritaria quella in ordine al valore effettivamente “funzionale” “alla garanzia dei diritti agiti in contesto scolastico”<sup>76</sup> dell'autonomia attribuita alle scuole. Dunque, l'effettività delle pretese riconosciute come faro che guida l'interprete nella valutazione delle scelte operate in merito alla distribuzione tra gli enti e alla titolarità – visto che si discute di autonomia – delle funzioni in materia: una delle “questioni di sempre” per l'istruzione<sup>77</sup>. L'autrice ha già in altra sede dimostrato la sussistenza di tale nesso funzionale con riguardo alla relazione tra libertà di ricerca/insegnamento e autonomia universitaria<sup>78</sup>. L'applicazione del criterio topografico non agevola d'altro canto una risposta positiva all'interrogativo nel caso dell'autonomia scolastica, che solo nel 2001, come noto a seguito

---

<sup>73</sup> Su questo S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, p. 3 al quale si rinvia per la ricca analisi del percorso di attuazione del principio autonomistico. L'A. individua il “lato oscuro dell'autonomia” in corrispondenza del prodursi nel sistema, ad opera dei due motori della democratizzazione – i partiti e l'autonomia – di spinte contrastanti: “in particolare quello partitico avrebbe rallentato l'altro, disattendendo o deformando nell'applicazione il principio di autonomia”.

<sup>74</sup> Sul punto mi sembrano possano tornare utili le parole di C. MORTATI, *Relazione all'Assemblea Costituente, Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, Roma, 1946, I, pp. 79 ss., che ricordava come vi fosse nella Costituzione “una priorità concettuale e temporale della parte relativa alla determinazione dei diritti rispetto a quella rivolta all'organizzazione” da tenere presente nell'adeguare le relative norme “al fine politico specifico del tipo di Stato che si intende realizzare”. Sulla duplice connotazione caratterizzante sia l'art. 33 sia l'art. 34 della Costituzione come norme “sui diritti ma allo stesso tempo [...] sulle istituzioni tramite cui essi si realizzano in vista di un interesse generale della collettività” si veda R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., p. 19.

<sup>75</sup> P. 45.

<sup>76</sup> P. 70.

<sup>77</sup> Così C. MARZUOLI, *Recensione ad Aldo Sandulli, “Il sistema nazionale di istruzione”*, in *Dir. pubbl.*, 1/2004, pp. 337 ss. spec. p. 342.

<sup>78</sup> L'opera alla quale ci si riferisce è R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., *passim*.

di un lungo percorso<sup>79</sup>, è approdata in Costituzione. La scelta di collocare il riferimento all'autonomia scolastica nel corpo del Titolo V anziché nell'art. 33<sup>80</sup> è senz'altro non felice, ma, come segnalato già in passato dalla dottrina che si mostra sul punto convergente<sup>81</sup>, esistono margini per sconfessare l'idea del rilievo meramente organizzativo delle finalità sottese alla previsione<sup>82</sup>. Nel merito, a spezzare il parallelismo tra autonomia universitaria e scolastica sarebbe un diverso atteggiarsi dei diritti agiti nei due settori, e nello specifico l'assenza nel contesto scolastico di fattori che consentono invece, in quello universitario, di inferire la strumentalità dell'autonomia rispetto alla garanzia della libertà di insegnamento<sup>83</sup>. In coerenza con tale approccio, nella diffusa analisi dell'articolato disegno di riforma che ha investito le università italiane a partire dalla legge n. 240 del 2010, si sottopongono a critica proprio le spinte compressive dell'autonomia universitaria, gli snodi che consentono di cogliere una limitazione del principio di rappresentatività negli organi collegiali ripercuotendosi negativamente sulla solidità e ampiezza dell'autogoverno degli atenei, e che, attraverso un rilancio dei meccanismi di valutazione, finiscono per configurare un'autonomia "ottriata", dunque non una reale autonomia<sup>84</sup>. Nel caso della scuola, invece, lo sviamento dell'attività didattica dalle finalità sottese alla garanzia della libertà di insegnamento<sup>85</sup> si

<sup>79</sup> Percorso intrapreso negli anni Settanta con l'accentuazione del rilievo di forme partecipative e collegiali nel governo delle scuole; concretizzatosi, dopo il tentativo senza esito del principio degli anni Novanta (cfr. L. n. 573 del 1993), con la legge n. 59 del 1997, e con una sua successiva, parziale, attuazione (cfr. il d. lgs. n. 112 del 1998 e il d.P.R. n. 275 del 1999).

<sup>80</sup> P. 69: "Scelta che non agevola il chiaro delinearsi di un quadro assiologico ben definito per la scuola".

<sup>81</sup> Per M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/2005, pp. 354 ss., spec. p. 360 infatti, la disposizione "avrebbe sicuramente trovato la sua migliore collocazione ed evidenziazione nell'art. 33 della Costituzione – accanto a quella sull'autonomia delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie – anziché nell'art. 117, comma 3".

<sup>82</sup> Richiedendo pertanto – M. RENNA, *loc. cit.* – una revisione e un aggiornamento dell'interpretazione "di alcune disposizioni costituzionali relative ai diritti e ai doveri dei cittadini, specialmente nell'ambito dei rapporti sociali ed economici"; ed in particolare una rivisitazione della "nozione di 'scuola statale' cui fa riferimento l'art. 33 della Costituzione". In quel caso l'A. ritenne che le norme costituzionali convergessero nettamente nella direzione del "riconoscimento alle istituzioni scolastiche di un'autonomia di carattere funzionale o sociale". Attenua invece questa prospettiva A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 174 ss. e quindi la simmetria tra l'autonomia scolastica e quella universitaria, per il fatto che "l'istituzione scolastica pur avendo una comunità di riferimento [...] non pare rispondere in via esclusiva ad essa", ma piuttosto al sistema nazionale di valutazione.

<sup>83</sup> P. 70: nel comparto universitario lo stretto legame tra ricerca e insegnamento, la più spiccata caratterizzazione in senso critico della conoscenza da produrre attraverso l'attività di insegnamento, la particolare libertà che circonda l'esercizio dell'attività didattica "richiedono e consentono un'autonomia più ampia e una più solida garanzia della libertà di insegnamento".

<sup>84</sup> R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., p. 118. In tema pure F. MERLONI, *La nuova governance delle Università italiane*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 353 ss., spec. p. 358.

<sup>85</sup> Che come noto non esaurisce peraltro il complesso spettro di libertà scolastiche riconosciute dalle disposizioni costituzionali in tema su cui, oltre che il volume di R. Calvano, si veda anche V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, pp. 385 ss..

produrrebbe proprio in corrispondenza e a causa del processo autonomistico, qui in particolare fonte di un appesantimento del carico (“oneri di carattere amministrativo o comunque strumentale rispetto all’attività didattica”)<sup>86</sup> incombente sugli insegnanti, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, e dunque ostacolo che aggrava le condizioni di esercizio del diritto in esame. Alle trasformazioni che si inscrivono nel solco dell’autonomia scolastica – ulteriori rispetto a quella appena richiamata, poiché esse naturalmente investono non solo gli insegnanti ma anche le istituzioni titolari dell’autonomia funzionale, nonché le autonomie territoriali con cui, oltre che con lo Stato, le prime vedono ridefinirsi i propri rapporti – è indirizzato un articolato giudizio di disvalore. Ciò giustifica il posizionamento dell’autonomia, accanto al mercato, nella seconda parte del titolo del libro, quale corresponsabile di quella torsione dei diritti prodottasi nel settore: “uno dei grandi indiziati ... all’origine della crisi del sistema dell’istruzione nel nostro Paese”<sup>87</sup>. A ben guardare, tuttavia, le pieghe del processo sulle quali si appuntano le maggiori critiche sono quelle che indicano una strumentalizzazione dell’autonomia stessa: alla professionalizzazione dei contenuti dell’istruzione e della funzione della scuola<sup>88</sup>; alla conformazione in chiave mercatistica dell’interlocuzione tra le istituzioni scolastiche – all’interno del modello a rete e policentrico al quale risponde “il sistema nazionale di istruzione” venuto fuori dal progetto di riforma della legge Bassanini<sup>89</sup> – e degli strumenti di cui queste ultime e gli stessi insegnanti sono chiamati ad avvalersi. La rispondenza a logiche aziendalistiche<sup>90</sup> pare in questo senso, più che legata in termini di causalità necessaria al processo autonomistico, un esito del modo in cui quest’ultimo è concretamente venuto atteggiandosi nella realtà<sup>91</sup>. E ciò trova in certa misura conferma in un’analisi che, se per un verso identifica il modello dell’autonomia applicato al comparto dell’istruzione quale

---

<sup>86</sup> p. 71.

<sup>87</sup> P. 50.

<sup>88</sup> Sul punto, riprendendo la riflessione svolta da M. COCCONI, *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una “buona” autonomia scolastica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3/2015, pp. 647 ss., l’autrice (p. 51) richiama la curvatura dell’autonomia, accolta e promossa dalla Riforma della Buona Scuola, in termini di strumento finalizzato a “rendere la formazione erogata dalle istituzioni scolastiche realmente rispondente alle attese del mondo del lavoro e favorire, quindi, la futura effettiva occupabilità degli studenti”.

<sup>89</sup> Sul punto diffusamente A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., pp. 72 ss..

<sup>90</sup> Su cui v. per es. p. 50 ss.

<sup>91</sup> Sul punto sembra utile ricordare quanto, a poco meno di dieci anni dalla riforma in senso autonomistico, si osservava (M. RENNA, *op. cit.*, p. 365) rispetto al carattere non necessitato della “concezione aziendalista dell’autonomia”: “una certa misura di ‘aziendalizzazione’ delle scuole sembrava un elemento difficilmente prescindibile ai fini della costruzione di un sistema di enti scolastici autonomi; ma ciò non toglie che il traguardo finale e complessivo della riforma sia in maniera evidente quello di realizzare un sistema di scuole pubbliche pienamente dotate di autonomia funzionale”.

“unico dato stabile negli ultimi due decenni”<sup>92</sup>, per un altro non lo presenta come un modello precisamente connotato, ed anzi conduce ad ammettere che il massimo che l’evoluzione legislativa in materia sia riuscita nel periodo considerato a produrre è “l’immagine di un’altalena continua tra decentramento e riaccentramento”<sup>93</sup>. Il carattere permanentemente episodico e lo spettro angusto degli interventi riformatori degli ultimi quattro lustri – nodo che è stato opportunamente segnalato, ove si consideri quanto esso non sia espressione di una tendenza circoscritta al settore indagato, ma indicatore di una “ideologia riformatrice” per così dire trasversale, per la quale il “mutamento è un valore in sé”<sup>94</sup> – sono i principali fattori ai quali ascrivere l’assenza di “un chiaro progetto di lungo periodo che avesse alla base un’intelligibile idea di scuola”<sup>95</sup>. Ma allora, se a spiegare in gran parte il fallimento del progetto autonomistico è proprio l’assenza di coerenza, che in quegli interventi è dato cogliere, tra gli strumenti e le azioni messe in campo da un lato, e gli obiettivi sottesi all’autonomia dall’altro lato (si pensi per esempio al denunciato disallineamento tra funzioni oggetto di redistribuzione e risorse assegnate)<sup>96</sup>, è necessario chiarire – come nel volume si fa – che esiste una lettura di quest’ultima condivisibile, non a caso rintracciata sul terreno della sua natura funzionale<sup>97</sup>. Alla prova dei fatti, lo snodo autonomistico si è rivelato “uno dei punti di caduta centrali dell’efficienza del modello di scuola oggi attuato”<sup>98</sup>, evidentemente anche perché ne sono stati frustrati i tratti distintivi, derivandone così una compressione delle posizioni giuridiche tutelate; ed infatti nella realtà è dato cogliere una persistente tendenza all’accentramento decisionale

---

<sup>92</sup> P. 73.

<sup>93</sup> P. 72.

<sup>94</sup> La questione viene affrontata nelle dense riflessioni di S. STAIANO, *Rapsodia legislativa*, in *federalismi.it*, 20/2015, svolte a valle della c.d. Riforma Madia della Pubblica Amministrazione recata dalla L. n. 124/2015, che viene qualificata a pieno titolo come un “prodotto di una fase (non breve e di non recente avvio) nella vicenda istituzionale italiana”.

<sup>95</sup> P. 72.

<sup>96</sup> Pp. 73-74: “un’autonomia senza dotazione finanziaria adeguata non è autonomia, ma semmai rischia di portare all’affossamento definitivo delle istituzioni cui si attribuiscono nuovi compiti”. Cfr. anche p. 49 in tal senso.

<sup>97</sup> Sul punto infatti l’autrice sottolinea (p. 48) come “una versione della stessa più in armonia con i principi costituzionali, e come tale condivisibile” avrebbe immaginato “per gli istituti scolastici un ruolo diverso, incentrato sulla funzione dell’istruzione, con una maggiore vicinanza alle famiglie e al territorio, aspirando a costituire comunità educanti che si autogovernassero e che magari eleggessero il proprio capo d’istituto che avrebbe poi potuto disporre del reclutamento del personale scolastico”. Sulle contraddizioni tra la disciplina degli istituti scolastici e l’affermata natura funzionale dell’autonomia, che vedrebbero una delle più evidenti rappresentazioni nel mancato conferimento alle scuole di qualsiasi funzione di reclutamento del personale strutturato e di autodeterminare i propri organi di vertice monocratici, si veda M. RENNA, *op. cit.*, pp. 361 ss.

<sup>98</sup> P. 46.

a dispetto del policentrismo caratterizzante l'assetto contemplato dal disegno autonomista<sup>99</sup>. Il tema che la riflessione sull'autonomia chiama in causa, e che si muove sullo sfondo delle stesse considerazioni (sopra richiamate) che l'autrice svolge in ordine all'alternativa tra funzione e servizio, è rappresentato dall'attingibilità di un equilibrio tra unità e differenziazione, e appare cruciale nella misura in cui il modo in cui esso viene affrontato dalle politiche scolastiche si rivela in grado di incidere su questioni fondamentali come la parità di *chances* tra gli individui, che si concretizza per esempio nella garanzia di una offerta formativa omogenea<sup>100</sup>. In questa prospettiva, non sembra che l'affermazione dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche si accompagni indefettibilmente ad una qualificazione dell'istruzione in termini di servizio pubblico piuttosto che di funzione, o che questa transizione implichi una erosione dei poteri. Certamente però essa innesca un ripensamento della consistenza e della natura della funzione esercitata dall'apparato centrale, che dal piano dell'amministrazione attiva, i cui compiti risultano effettivamente alleggeriti<sup>101</sup> – in una dinamica che vede intrecciarsi, peraltro non linearmente, gli effetti dei processi, affatto distinti, di decentramento e di valorizzazione delle autonomie territoriali, da un lato, e dell'autonomia scolastica, dall'altro<sup>102</sup> – accede a quello della produzione delle regole e degli standard, nonché dell'esercizio dei poteri di controllo in un quadro articolato. Quest'ultimo è caratterizzato cioè da funzioni (lo sono senz'altro quelle qui richiamate) e da servizi, e parallelamente popolato da una pluralità di soggetti che esercitano le une (lo Stato, gli altri enti

---

<sup>99</sup> Sul punto si veda il riferimento (p. 74) agli esiti del Rapporto OCSE del 2018 *Education at a glance*, che attesterebbero una percentuale di decisioni relativa al sistema scolastico prese a livello centrale, in Italia straordinariamente più elevata rispetto al valore medio registrato nei sistemi di istruzione dei trentasei paesi membri. Sul punto la riflessione si pone in linea di continuità con l'analisi tesa a evidenziare il "centralismo di ritorno" – su cui A. SANDULLI, *op. ult. cit.*, pp. 81 ss. – che la normazione primaria e secondaria in attuazione dell'autonomia contraddittoriamente produce.

<sup>100</sup> P. 56.

<sup>101</sup> Si tratta di "spogliare l'apparato centrale di compiti gestionali" secondo S. CASSESE, "Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, V, 1990, p. 147, che indicava in quella sede linee di azione risolutive per la scuola italiana, secondo l'autrice effettivamente percorse negli sviluppi normativi successivi e responsabili dell'allontanamento della scuola dai parametri costituzionali di riferimento (p. 89).

<sup>102</sup> In ordine al problema dei rapporti tra amministrazione scolastica e amministrazioni territoriali nella gestione delle funzioni sull'istruzione si veda l'attenta analisi compiuta da A.M. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/3, 2004, pp. 229 ss., che coglie nell'avvio dell'ordinamento regionale il porsi di una "questione gravosa" per l'amministrazione statale, incline ad evitare che lo scuole venissero assoggettate alle amministrazioni territoriali autonome, e per le scuole stesse, esposte al rischio di una futura duplice dipendenza dallo Stato e dagli enti territoriali. Su questo specifico punto l'A. sottolinea come (p. 243) le difficoltà nell'attuazione dell'autonomia scolastica dipendessero in parte da una inversione prodottasi nella realtà dell'ordine logico e temporale secondo il quale avrebbe dovuto all'attuazione dell'autonomia scolastica succedere il decentramento delle funzioni scolastiche agli enti territoriali.

territoriali e, in ragione della loro autonomia funzionale, le istituzioni scolastiche) e gli altri (le scuole autonome che erogano prestazioni educative).

Il fatto poi che l'uniformità delle regole possa essere riguardata come esigenza da declinare attraverso la distribuzione delle competenze legislative nel settore (in questo caso si vedano, per esempio, i titoli competenziali delle “norme generali sull'istruzione” e dei “livelli essenziali delle prestazioni”), suggerisce di spostare il fuoco dell'attenzione sulla opportunità di lasciare alla piena disponibilità delle regioni la disciplina di una serie di leve, alle quali si ascrive la capacità non solo di incidere sui profili di natura organizzativa del sistema di istruzione, ma anche di assicurare una identità culturale nazionale<sup>103</sup>. La circostanza che nella realtà anche l'istruzione, e persino la sua componente più vistosamente proiettata verso la garanzia della tenuta degli aspetti portanti del sistema, ossia le “norme generali”, sia stata attratta nel perimetro dei recenti tentativi di attuazione del regionalismo differenziato – con i quali si avverte l'urgenza di misurarsi nel volume – eleva l'esigenza di salvaguardare l'unitarietà del comparto: a criterio guida nel valutare la consistenza e le ragioni delle domande devolutive regionali in materia di istruzione; e a strumento per contenerle eventualmente e al contempo correggere scelte non sempre provvide<sup>104</sup>. Si tratta di scelte operate già in occasione della Riforma del Titolo V, non particolarmente meditate nel riparto delle competenze normative, infelici in particolare per aver generato un contraddittorio dialogo tra gli ambiti oggettivi di esplicazione dell'autonomia asimmetrica contemplata dall'art. 116, c. 3, e gli ambiti della potestà esclusiva statale che fossero, come nel caso delle “norme generali sull'istruzione”, al contempo espressione di obiettivi prioritari che trovano spazio, per la loro peculiare caratura, nella Parte I della Costituzione<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> P. 58. Si veda in particolare la perimetrazione della materia norme generali sull'istruzione operata da C. cost. n. 200 del 1999. Cfr. altresì C. cost. n. 309 del 2010.

<sup>104</sup> Sui condizionamenti esercitati sul legislatore della riforma del 2001 dalla paura del rischio secessionista, del “disinteresse per la previsione degli effetti” e delle “velleità di mettere finalmente al centro del sistema dei poteri, in Italia, le Regioni”, si veda l'analisi di S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Dir. regionali*, 3/2019, pp. 1 ss.

<sup>105</sup> Sul punto si veda l'opportunità segnalata da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 139 ss. spec. pp. 168 e 174 di utilizzare l'occasione dell'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. per “effettuare anche tutte quelle integrazioni del testo di riforma del titolo V [...] soprattutto con riferimento alla distribuzione delle competenze normative”, avendo l'autore sottolineato “le evidenti forzature del testo, specie con riferimento a materie che presentano indubbio rilievo nazionale” tra cui l'istruzione. Nello specifico la “discrasia” tra l'art. 116, c. 3 Cost. e l'art. 33, c. 2 Cost., e “il significato pacifico di quest'ultima disposizione” avrebbero di fatto ridotto “la piena disponibilità di questo ambito oggettivo” in sede di attuazione del regionalismo differenziato.

L'orizzonte nel quale ci si muove è dunque quello di riportare entro i confini della conformità a Costituzione le spigolature che le istanze di differenziazione vengono assumendo, e tale riflessione appare tanto più indifferibile quanto più risulti manifesta la portata trainante che su tali istanze esercitano pulsioni di carattere economico<sup>106</sup>, e non perché queste ultime non debbano trovare considerazione in assoluto. Piuttosto si tratta di conservare ai profili economici collocazione adeguata nei processi che consentono anzitutto di “dimensionare” le funzioni da trasferire poi alle Regioni, ossia restituendo ai primi la rilevanza che meritano, fra quei fattori del contesto territoriale di riferimento (di ordine socio-economico appunto) idonei a giustificare la dislocazione (dalla sede statale a quella regionale) dell'esercizio delle funzioni<sup>107</sup>. Il nodo posto al centro della riflessione è dunque, come emerge del resto dalle voci più avvertite nel dibattito sul c.d. “residuo fiscale”, evitare che le esigenze di copertura finanziaria delle competenze oggetto delle iniziative di differenziazione, nel costituire il principale movente delle relative richieste e agendo nel solco del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, producano effetti disfunzionali nel quadro complessivo, in cui tale principio va temperato con i principi solidaristico e perequativo<sup>108</sup>.

In conclusione, processi autonomistici del tutto distinti, i cui protagonisti sono stati anzi chiamati, spesso, a difendere la propria identità in una relazione di reciproca alterità – da un lato istituzioni scolastiche cioè autonomie funzionali, dall'altro autonomie territoriali<sup>109</sup>, in particolare Regioni ove si parli di autonomia differenziata – oltre che nel rapporto con il potere statale,

---

<sup>106</sup> P. 65: “ultimo, ma più grave punto critico che emerge dalla lettura delle bozze di intese delle Regioni Emilia Romagna, Veneto e Lombardia, riguarda i profili finanziari del trasferimento delle competenze, vero asse portante che regge le richieste di autonomia differenziata”.

<sup>107</sup> Sul punto per la centralità dell'“analisi delle funzioni” come approccio metodologico idoneo a giustificare il trasferimento di queste ultime, e per i criteri vincolanti da fissare per lo svolgimento di tale metodo, si veda S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001*, cit., Dello stesso A: si veda pure *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Riv. del Gruppo di Pisa*, 2019, pp. 224 ss.. anche per l'individuazione delle ragioni delle economie di scala e di scopo sottese, rispettivamente, al trattenimento presso la sede statale o il trasferimento alle Regioni delle relative funzioni. In tema, senza pretese di esaustività, cfr. L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3/2019, pp. 574 ss.; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in *federalismi.it*, 6/2019; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019; R. BIN, *La secessione dei ricchi è una fake news*, in *lacostituzione.info*, 16.2.2010.

<sup>108</sup> Sul punto si veda C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale*, in *federalismi.it*, 7/2018.

<sup>109</sup> Oltre alle considerazioni già richiamate (cfr. *supra* nota 102) svolte da A.M. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, cit., si veda C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, cit., secondo il quale “se si aggiunge la molteplicità dei titoli [...] attraverso cui la Costituzione delimita l'ambito delle attribuzioni regionali e locali, è facile intendere quanto possa essere ragionevole il timore che il rischio maggiore non sia quello di togliere troppo allo Stato, ma quello di non dare al sistema regionale e locale ciò che ad esso spetta”.

incrociano entrambi il mercato, subendone il condizionamento. L'allontanamento del sistema di istruzione dal disegno costituzionale si produce, nel caso dell'autonomia scolastica, per l'intreccio determinatosi tra quest'ultima e i paradigmi che impongono ai protagonisti dell'autonomia funzionale di "giustificare la propria esistenza in termini economicistici", ciò che la renderebbe una "mela avvelenata" per le scuole<sup>110</sup>. Nel caso dell'autonomia asimmetrica, e ove questa si declinasse come richiesta dell'intera materia istruzione – oltre a porsi problemi sul piano del metodo<sup>111</sup> – la compromissione della omogeneità della struttura portante del sistema di istruzione parrebbe piuttosto un esito naturale del processo, da guardare per questo con ancora maggiore sospetto.

---

<sup>110</sup> p. 49.

<sup>111</sup> Sulla difficoltà di sostenere la compatibilità col quadro costituzionale di istanze devolutive aventi ad oggetto le materie o i blocchi di funzioni corrispondenti alle materie elencate nell'art. 116, c. 3 Cost., si veda p. 59.