



Rivista N°: 1/2024  
DATA PUBBLICAZIONE: 25/03/2024

AUTORE: Eduardo Gianfrancesco\*

## LA COMUNITÀ SCOLASTICA NELLA FORMA DI STATO \*\*

### THE SCOLASTIC COMMUNITY IN THE MODEL OF STATE

*Sommario: 1. 1. Il posto della comunità scolastica nel diritto costituzionale (non solo italiano) - 2. Dal diritto costituzionale positivo alla teoria generale (e ritorno): la comunità scolastica come istituzione ed autonomia funzionale a salvaguardia di diritti fondamentali - 3. I diritti nella scuola e la formazione del "cittadino costituzionale" - 4. Forma di stato territoriale ed istruzione.*

*Sul diritto universale all'istruzione si fonda uno dei pilastri della Repubblica. La scuola è, dunque, per tutti e di tutti. Non tollera esclusioni, marginalizzazioni, differenze, divari. Ne sarebbe – e, talvolta, ne viene – deformata ... Non ci può essere società libera e ordinata senza la scuola*

S. Mattarella

(Da un discorso tenuto in occasione della visita ad alcuni istituti di istruzione di Forlì il 18 settembre 2023)

### 1. Il posto della comunità scolastica nel diritto costituzionale (non solo italiano)

Dalle relazioni presentate in occasione del Seminario di Modena - oltre che, ovviamente, dalla ricchissima letteratura scientifica in tali relazioni ampiamente richiamata – emerge in modo netto come il tema della "comunità scolastica"<sup>1</sup> occupi una posizione centra-

---

\* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Associato Issirfa.

\*\* Relazione di sintesi al Seminario AIC "L'istruzione come fattore di partecipazione", Modena, 22 settembre 2023.

le nel disegno costituzionale delle “formazioni sociali” nelle quali la personalità individuale è chiamata a svolgersi nella sua progressiva maturazione.

Di più, proprio alla luce del quadro complessivo tratteggiato nella presente occasione di riflessione si può arrivare a sostenere che il “trattamento costituzionale” della scuola – partendo dalla comunità che ne costituisce la base – costituisce un elemento caratterizzante della “forma di stato” delineata dalla nostra Costituzione<sup>2</sup>, investendo entrambe le dimensioni classiche di tale nozione: sia quella attinente ai rapporti tra potere pubblico e soggetti privati ed all’articolazione delle posizioni di vantaggio (ed anche di obbligo) dei secondi nei confronti del primo, sia quella attinente alla ripartizione territoriale del “potere pubblico”, ovvero del riparto di competenze, *in primis* legislative, nella materia complessivamente definibile come istruzione<sup>3</sup>.

E’ possibile, forse, compiere un passo ulteriore, superando i confini del diritto positivo ad attingendo una dimensione che si colloca tra la teoria generale ed il diritto comparato, nella parte in cui questo è chiamato ad elaborare modelli di protezione delle categorie del costituzionalismo liberal-democratico<sup>4</sup>. Alla luce della centralità del tema dell’istruzione e, più precisamente, della posizione della comunità scolastica nella quale, con concretezza non facilmente ravvisabile in altri ambiti, libertà ed autorità convergono e convivono, non appare incongruo elevare la concreta garanzia della comunità scolastica ad indice particolarmente significativo in merito al posizionamento dell’ordinamento statale in considerazione nella “scala delle durezza” dei costituzionalismi liberal-democratici<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> In queste brevi osservazioni conclusive utilizzerò in forma privilegiata l’espressione “comunità scolastica”, piuttosto che quella di “scuola”, proprio per sottolineare la dimensione relazionale tra studenti e tra studenti e corpo docente che è alla base delle varie articolazioni del sistema di istruzione, a partire dalla sua unità elementare ovvero “la classe”. Si vuole evidenziare, in altre parole, l’interscambio costante, cosciente e consapevole tra i soggetti sopra menzionati che è alla base della “istituzione scolastica”, nel senso romaniano del termine, su cui ci si sofferma nel testo.

<sup>2</sup> La proiezione della forma di stato nelle disposizioni costituzionali degli articoli 33 e 34 Cost. è evidenziata nel presente Seminario da A. POGGI, *L’istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della “complessità”*, par. 2. Cfr. anche T. GROPPI, *Scuola e costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del “costituzionalismo trasformatore”*, par. 2.2. per la sottolineatura dell’istruzione “crocevia della forma di Stato in quanto Stato democratico pluralista”.

<sup>3</sup> Con un ulteriore profilo di approfondimento relativo alla possibilità di articolare diversamente tra gli enti territoriali tale riparto: è il caso, per l’esperienza italiana, sia delle diverse competenze nelle Regioni ad autonomia speciale, sulla base dei loro statuti (si sofferma recentemente sulla valorizzazione dell’ “identità culturale regionale” da parte della legislazione di talune Regioni speciali L. BUSCEMA, *Le declinazioni assiologiche nella materia dell’istruzione tra uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni, istanze autonomistiche ed identità culturali regionali*, in *Diritti regionali*, n. 2/2023, p. 688 ss. Per un bilancio non privo di critiche di tale esperienza, nella quale la natura di autonomia speciale ha operato come “risorsa o limite”, cfr. A. MORELLI, *Diritto all’istruzione e autonomie speciali*, in AA.VV. (a cura di A. MORELLI – L. TRUCCO), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, p. 329 ss.), sia delle possibilità – e dei problemi – aperti dalla previsione dell’art. 116, terzo comma, Cost. sui cui ci soffermerà nel testo.

<sup>4</sup> Sui modelli di protezione delle costituzioni liberal-democratiche e sulla circolazione di essi, cfr. i riferimenti contenuti in L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali*, Torino, 2020, p. 462 ss.

<sup>5</sup> *Mutatis mutandis*, viene in mente la *check-list* del 2016 della Commissione di Venezia in ordine al rispetto dei criteri dello stato di diritto. La rilevanza della materia qui trattata giustificerebbe l’elaborazione di uno strumento analogo...

## 2. Dal diritto costituzionale positivo alla teoria generale (e ritorno): la comunità scolastica come istituzione ed autonomia funzionale a salvaguardia di diritti fondamentali.

La valorizzazione della comunità scolastica come insieme di soggetti tenuti insieme da un vincolo comune - non effimero e di mera compresenza materiale - che conduce ad elaborare un proprio spazio autonomo di progettualità ed anche di regole comuni permette l'applicazione a tale comunità di una delle categorie concettuali del costituzionalismo pluralistico, ovvero quella della "istituzione"<sup>6</sup>. Ciò non può non comportare il riconoscimento di una libertà organizzativa e decisionale nel perseguimento dei fini ad esso assegnati in capo a tale soggetto<sup>7</sup>. Declinato nei termini di un costituzionalismo permeato di valori e finalizzato alla tutela e promozione dell'individuo ciò significa configurare l'istituzione scolastica come autonomia funzionale, alla quale è sottesa la valorizzazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale secondo i principi di decentramento, partecipazione e collegialità<sup>8</sup>. In questo senso, la teoria generale di ascendenza romaniana si pone come supporto ed al tempo stesso viene, per così dire, vivificata dal diritto costituzionale positivo, superando la "neutralità" che non può non caratterizzarla nella sede propria della teoria generale del diritto<sup>9</sup>.

Per l'ordinamento costituzionale italiano il verso di orientamento nel processo di implementazione – e nella connessa opera di interpretazione – delle comunità/istituzioni scolastiche come espressione di autonomia è rappresentato dalla massima valorizzazione dei diritti fondamentali dei soggetti in esse presenti e, particolarmente, di quei soggetti che costituiscono la ragion d'essere dell'istituzione scolastica stessa, ovvero gli studenti<sup>10</sup>. Ciò assume un ben preciso significato ricostruttivo ove si evidenzi la compresenza nella comunità scolastica di una pluralità di situazioni soggettive protette: di diritti fondamentali dei singoli nonché della comunità/istituzione scolastica in quanto tale (ancorché, questi ultimi, *funzionali* alla migliore assicurazione dei diritti individuali)<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> In questo senso, chiaramente e richiamando la magistrale lezione di Santi Romano, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 95, che sottolinea anche "il rispetto della personalità umana dell'alunno ... come limite insuperabile ai poteri di supremazia delle istituzioni scolastiche" (p. 97).

<sup>7</sup> Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Torino, 2011, p. 55, sottolineando opportunamente il riconoscimento normativo ad opera dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 della personalità giuridica in capo all'istituzione scolastica autonoma.

<sup>8</sup> Sulla assoluta centralità di tale nozione, "ibridazione di autonomia e di sussidiarietà" cfr., recentemente, A. POGGI *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *Federalismi.it.*, n. 32/2022, p. 49 ss. Sull'autonomia scolastica, caratterizzata da funzionalità ed orizzontalità, nel modello pluralistico costituzionale, cfr., nel presente Seminario, G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, par. 6.

<sup>9</sup> Neutralità che, come è ben noto, imponeva a Santi Romano il riconoscimento del carattere di ordinamento giuridico anche ad istituzioni espressive di gruppi con fini antitetici a quelli statali. Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, ristampa del 2018, Macerata, p. 109 ss.

<sup>10</sup> Considerazioni specifiche e differenziate dovranno farsi per altre categorie di soggetti coinvolti nella implementazione del meccanismo dell'istituzione autonoma (personale docente, personale ausiliario): soggetti facenti parte dell'istituzione scolastica autonoma anche se in posizione diversa e funzionale a quella del discente.

<sup>11</sup> Sul rapporto di strumentalità tra autonomia dell'ente e garanzia dei diritti dei soggetti operanti all'interno dell'ente rinvio ad A. D'ATENA, *L'autonomia universitaria*, in *Id.*, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2001, p. 105 ss. Le considerazioni dell'A., riferite all'autonomia universitaria - fornita sin dal 1948 di un fonamen-

### 3. I diritti nella scuola e la formazione del “cittadino costituzionale”

I contributi presentati in occasione del Seminario modenese hanno evidenziato come tutte le dimensioni dei diritti fondamentali sono presenti ed operanti all'interno delle comunità scolastiche<sup>12</sup>.

Viene in gioco il diritto di libertà nella sua dimensione di libertà di scelta ed autodeterminazione, innanzitutto. In questa sede si è spesso richiamato come il dibattito in Assemblea Costituente sul diritto all'istruzione come diritto di libertà “classico” si sia concentrato soprattutto sull'alternativa tra scuola statale e scuola di ispirazione religiosa<sup>13</sup>. Vorrei a questo proposito solo rimarcare come il punto di equilibrio individuato dal Costituente rispetto ad un tema potenzialmente lacerante e divisivo per la società italiana non sia stato disprezzabile, affidando alle “norme generali sull'istruzione” la funzione di chiusura e salvaguardia dell'unità del sistema<sup>14</sup>. Non è casuale che tale nozione sia stata trasfusa nel 2001 a norma cardine del riparto competenziale tra Stato e Regioni nella materia che ci interessa.

E' appena il caso di sottolineare che questa prima dimensione del diritto all'istruzione, intesa come libera autodeterminazione in ordine al tipo di scuola ed all'istituto scolastico da scegliere, presenti ancora oggi aspetti solo parzialmente esplorati e da approfondire<sup>15</sup>, in conseguenza spesso del mutamento “sociologico” degli utenti del servizio pubblico scolastico: è il caso – ricordato nella relazione di Giuseppe Laneve – della identità religiosa degli studenti appartenenti ad una specifica comunità scolastica in ordine all'uso di segni distintivi della propria fede a livello personale e, soprattutto, alla possibilità o meno di esporre simboli religiosi (singoli o plurali) nello spazio fisico dell'aula che raccoglie e delimita la comunità scolastica nella sua unità fondamentale<sup>16</sup>. Dietro una questione importante ma particolare si

---

to costituzionale esplicito (art. 33 u.c. Cost.) - possono estendersi, con i dovuti adattamenti, anche alle comunità scolastiche, a maggior ragione dopo l'esplicita menzione dell' “autonomia delle istituzioni scolastiche”, nella formulazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. successiva alla revisione costituzionale del 2001.

<sup>12</sup> Cfr. T. GROPPI, *Scuola e costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del “costituzionalismo trasformatore”*, par. 2.1.

<sup>13</sup> Tale dibattito è stato ripercorso, tra gli altri, da F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2018, p. 53 ss., evidenziando la progressiva prevalenza in esso di una curvatura “retrospettiva” imperniata sul conflitto tra scuola statale e scuole di ispirazione religiosa (p. 62). L'assenza di una soluzione di continuità con l'impostazione liberale è evidenziata anche nella relazione al presente Seminario di T. GROPPI, *Scuola e costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del “costituzionalismo trasformatore”*, par. 1.

<sup>14</sup> Per una valorizzazione del punto di incontro tra le diverse ispirazioni politiche dei costituenti, identificato nel “comune rifiuto dell'ideale nazionalista impersonato dalla scuola del fascismo e una certa idea di centralità della persona, sebbene in ottiche differenti”, cfr. la relazione al presente Seminario di A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della “complessità”*, par. 6. Cfr. ora anche la recente riflessione di G. AMATO, *La centralità dell'istruzione e della cultura nell'architettura dei principi costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3 del 2023, p. 101 che evidenzia come la scarsa percezione del ruolo centrale della scuola da parte di non pochi costituenti non abbia impedito loro di porre disposizioni che, inserite nel contesto dei principi della Costituzione, hanno acquistato significati ai quali essi forse non pensavano.

<sup>15</sup> Sulla “libertà di scelta della scuola” e la sua connessione con il principio di sussidiarietà, cfr. recentemente, E. FAGNANI, *Istruzione, sussidiarietà e terzo settore*, in AA.VV. (a cura di G. MATUCCI), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, p.161 ss.

<sup>16</sup> G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, par. 2.5.

staglia la dimensione sempre più centrale – e che costituisce il filo conduttore di questo incontro di studio – della comunità scolastica come sede, occasione e fattore decisivo di partecipazione ed inclusione del “cittadino costituzionale” in via di formazione in relazione ad una eventuale identità religiosa che non solo non può essere elemento di separazione ma può divenire occasione di comunicazione ed avvicinamento, come l’esposizione plurale dei simboli religiosi sembra, a chi scrive, consentire<sup>17</sup>.

E’ naturale il passaggio dell’attenzione dalla dimensione più risalente del diritto all’istruzione sopra richiamata a quella più innovativa per l’esperienza italiana e che segna la reale cesura rispetto alle ambiguità ed incoerenze dell’ordinamento pre-costituzionale. Il diritto sociale all’istruzione, nella sua ampia configurazione delineatasi nel corso degli anni, segna realmente un elemento in grado di incidere in modo diretto sui caratteri della “forma di stato”, ricollegandosi al nucleo fondamentale degli artt. 3, primo e, soprattutto, secondo comma e 2 Cost<sup>18</sup>. Di più: nella misura in cui la sua implementazione è in grado di formare cittadini consapevoli esso vivifica il carattere “democratico” della Repubblica fondata sulla sovranità popolare di cui all’art. 1 Cost.<sup>19</sup>

Le relazioni presentate in occasione del Seminario bene evidenziano l’evoluzione in senso più ampio e raffinato del diritto alla prestazione sociale del bene pubblico istruzione: ben oltre l’estensione del periodo di istruzione inferiore gratuita ad otto anni, costituiscono itinerari salienti del percorso attuativo di tale garanzia costituzionale l’integrazione o meglio l’inclusione degli studenti con disabilità all’interno del circuito ordinario di studi, sulla quale si sofferma ampiamente Giuseppe Arconzo nella sua relazione<sup>20</sup>; materia nella quale la giuri-

---

<sup>17</sup> Rinvio sul punto a quanto sostenuto in E. GIANFRANCESCO, *L’esposizione del crocefisso e degli altri simboli religiosi negli spazi pubblici*, in *Dir. soc.*, 2015, p. 421 ss. nonché, in critica ad un approccio che rimette alla scelta maggioritaria dei componenti della classe la decisione se esporre o meno simboli religiosi, in *Id.*, *Il ragionevole accomodamento e l’esposizione di simboli religiosi: potenzialità e limiti*, in *Giur. cost.*, 2021, p. 2912 ss. Per un approccio diverso, critico nei confronti dell’esposizione dei suddetti simboli, cfr. comunque A. DI GIOVINE, *Non esporre il corpo di Dio invano*, in *Giur. cost.*, 2022, p. 1135 ss.

<sup>18</sup> Sulla qualificazione della scuola come “formazione sociale” cfr. L. VIOLINI, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, in *Diritto costituzionale*, 2021, n. 3, p. 113. Il nesso tra artt. 33 e 34 Cost. ed art. 2 Cost. è evidenziato recentemente da S. BARONCELLI, *Diritto alle Diversità e inclusione nelle scuole. Disabilità, condizioni economico-sociali, background migratorio, genere e minoranze linguistiche*, in *Federalismi.it.*, n. 32/2022, p. XI. Cfr. ora il riferimento a tale disposizione costituzionale ad opera di G. AMATO, *La centralità dell’istruzione e della cultura nell’architettura dei principi costituzionali*, cit., p. 103.

Per la finalizzazione delle competenze legislative esclusive statali in materia (art. 117, secondo comma, lett. m) ed n)) alla costruzione di una “cittadinanza sociale” fondata sull’ “eguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale ed efficienza del sistema”, cfr. A. POGGI, *La Repubblica e l’istruzione: alla ricerca del sistema nazionale*, in *Diritto costituzionale*, 2021, n. 3., p. 137. Per la valorizzazione del vincolo discendente dall’art. 3, comma 2, Cost., cfr. anche A. LAURO, *Un devoir de justice: le sfide dell’uguaglianza nel diritto all’istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2023, n. 1, p. 27 ss.

<sup>19</sup> Per la “connessione inscindibile” tra scuola e cittadinanza repubblicana insita nell’art. 1 Cost., cfr. M. BENVENUTI, *Art. 34*, in AA.VV. (a cura di F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, 2<sup>a</sup> ediz., vol. I, Bologna, 2021, p. 238 s.

<sup>20</sup> G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione sociale e culturale*. Del medesimo A. cfr. in una prospettiva più ampia che considera ma va oltre il diritto all’istruzione, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020. Sul punto cfr. anche C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva in tempi di crisi*, in AA.VV. (a cura di G. MATUCCI), *Diritto all’istruzione e inclusione sociale*, cit., p. 11 ss.; G. CHIARA, *L’inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni*, in *Federalismi.it.*, n. 32/2022, p. 17 ss.

sprudenza della Corte costituzionale ha dato contributi decisivi, a partire dalla storica sentenza n. 215 del 1987, in ordine alla concreta precettività non subordinata al vincolo delle risorse finanziarie disponibili del diritto in questione<sup>21</sup>. Ma vanno sottolineate anche le misure volte a realizzare l'inclusione scolastica di studenti provenienti da famiglie di immigrati stranieri caratterizzate talvolta da difficoltà non solo economiche ma anche linguistiche, culturali e sociali rilevanti; misure essenziali ai fini della costruzione "dal basso" di una cittadinanza (anche se magari non ancora tale in senso tecnico...) comune e condivisa<sup>22</sup>. Infine, specifica attenzione è stata data alla garanzia di accesso ai "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi", a raggiungere i gradi più alti degli studi, evidenziando l'esigenza di superare una lettura formalistica del criterio del merito che rischia di ridurre non poco la portata innovativa della prescrizione<sup>23</sup>.

Ancora una volta si può solo aggiungere che è il carattere della "forma di stato" accolta nella nostra Costituzione ad essere meglio definito dalla ricchezza ed inclusività delle comunità sociali presenti nella scuola. E' ciò non solo con riferimento alla declinazione "personalista" della forma di stato intesa come il tradizionale rapporto in termini garantistici tra lo Stato apparato ed il cittadino (od anche chi non è ancora tale o chi, per le più varie ragioni, non lo diventerà ma fa parte integrante per un periodo non effimero della comunità presente nello Stato) ma anche in termini di costruzione di una più raffinata e consapevole dimensione "politica" della forma di stato che dalle autonomie scolastiche non può non restare influenzata. Ed in questo ultimo senso ben si comprende la esorbitanza del tema dell'istruzione dalla dimensione dei soli diritti, essendo presente in Costituzione una dimensione della "doverosità" dell'istruzione legata alla nozione di cittadinanza costituzionale sulla quale si rischia di non esercitare il medesimo livello di attenzione in sede di analisi e ricostruttiva<sup>24</sup>.

#### **4. Forma di stato territoriale ed istruzione**

Come si è accennato in apertura, il tema dell'istruzione si intreccia anche con l'altra dimensione tradizionale della "forma di stato", ovvero quella dell'articolazione territoriale della Repubblica.

---

<sup>21</sup> Cfr. le decisioni richiamate nella relazione di G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione sociale e culturale*, cit., par. 4, fino ad arrivare alla sent. n. 83 del 2019.

<sup>22</sup> Sul ruolo che le Regioni hanno svolto in questo specifico ambito, cfr. C.F. FERRAJOLI, *Il diritto all'istruzione di migranti. Il ruolo delle Regioni*, in AA.VV. (a cura di L. RONCHETTI), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, p. 211 ss. Con riferimento all'azione di promozione in tema svolta dalla Commissione europea, cfr. O. FARKAS, *Integrazione nella scuola inclusiva: alunni con background migratorio nella scuola italiana in una prospettiva europea*, in *Federalismi.it.*, n. 32/2022, p. 94 ss.

<sup>23</sup> Sul punto si soffermano le relazioni di T. GROPPI, *Scuola e costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del "costituzionalismo trasformatore"*, par. 3.3; A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, par. 7. Cfr. in tema F. MIDIRI – P. PROVENZANO, *La Costituzione «dimenticata». Il diritto allo studio e il merito*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, p. 167 ss.; Q. CAMERLENGO, *Per una interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito*, in *Federalismi.it.*, n. 13/2022, p. 16 ss.; M. ROSINI, *Capacità, merito e carenza di mezzi. Riflessioni critiche sul diritto allo studio*, in *Federalismi.it.* n. 32/2022, p. 67 ss.

<sup>24</sup> Per la opportuna sottolineatura della dimensione della doverosità dell'istruzione, cfr. F. FRACCHIA, "Costituzione scolastica": bilancio e letture prospettive, in *Diritto costituzionale*, 2021, n. 3., p. 51 ss.

In questa sede di sintetiche considerazioni complessive sulle relazioni presentate in occasione del Seminario, si può soltanto confermare l'impressione, ampiamente diffusa tra gli interpreti, di una notevole complessità – fino ad arrivare ad una difficile gestibilità - del riparto di potestà legislative in materia<sup>25</sup>. Lo testimonia la problematicità evidenziata da Alessandro Morelli nella sua relazione<sup>26</sup> in ordine alla delimitazione della sub-materia, all'interno dell'istruzione, che avrebbe dovuto essere meno irta di difficoltà: ovvero l'"istruzione e formazione professionale" esplicitamente assegnata "per esclusione" alla competenza residuale/esclusiva regionale dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Un'interpretazione orientata a valorizzare il legame profondo tra Costituzione dei diritti e Costituzione dei poteri (degli enti costitutivi della Repubblica), non può non valorizzare il nesso dell'istruzione professionale con il sistema complessivo di istruzione, nelle sue ispirazioni messe in evidenza in precedenza, e, quindi, la sua piena integrazione all'interno del disegno di costruzione di cittadini consapevoli. Di qui, la necessità di abbandonare le impostazioni, che si può intuire si presentano più intense per questa materia, volte a valorizzare la prospettiva funzionalista, servente nei confronti delle esigenze del mercato, rispetto a quella personalista che intende valorizzare la consapevolezza e maturità di coloro che le imprese utilizzeranno dal punto di vista lavorativo, a vantaggio – a ben vedere - del sistema produttivo medesimo<sup>27</sup>.

Sono evidentemente le "norme generali sull'istruzione" assegnate alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lett. n) Cost. a costituire la chiave di volta del sistema, ponendosi come elemento di raccordo tra la prima parte della Costituzione (art. 33 Cost.) e la seconda parte di essa (art. 117, secondo comma, lett. n)) Cost. In questa sede non si può che richiamare la faticosa opera di interpretazione della nozione ad opera della giurisprudenza costituzionale che - nonostante l'apprezzabile passaggio dall'approccio della sent. n. 279 del 2005<sup>28</sup> a quello della sent. n. 200 del 2009<sup>29</sup> - sembra

---

<sup>25</sup> Sul punto rinvio alla rilevazione della "proliferazione di titoli competenziali" in materia di istruzione presente in E. GIANFRANCESCO – G. PERNICIARO, *Istruzione*, nel volume Astrid AA.VV. (a cura di F. BASSANINI – L. VANDRELLI), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 95. Per un'analisi dell'esperienza concreta, evidenziando: 1) l'atteggiamento inizialmente favorevole e poi più restrittivo della Corte costituzionale nei confronti dei legislatori regionali; 2) una produzione legislativa regionale non particolarmente cospicua anche se non mancano interventi di interesse soprattutto in tema di garanzia del "diritto allo studio", cfr. M. TROISI, *Istruzione*, nel volume Issirfa AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI – A. FERRARA – F. TUZI), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, p. 1085 (contributo reperibile con il titolo *Istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni* anche in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2020).

<sup>26</sup> A. MORELLI, *Istruzione, formazione e sistema produttivo*. In precedenza, cfr. M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e ... formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, p. 2 ss.

<sup>27</sup> Cfr. A. MORELLI, *Istruzione, formazione e sistema produttivo*, par. 8, sia nell'analisi del sistema vigente, del quale evidenzia le ambiguità, che con riferimento alle prospettive aperte dall'art. 116, terzo comma, Cost.

<sup>28</sup> In grado di valorizzare una definizione della nozione basata sull'autoqualificazione ad opera del legislatore statale, come sostenuto da G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2720.

<sup>29</sup> A proposito della quale si consideri la lettura volta ad identificare alla stregua di un criterio oggettivo la nozione in questione, definibile in sintesi come "denominatore minimo, comune e indefettibile" del sistema di istruzione: così M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 5123.

però lontano da un consolidamento stabile, come l'interpretazione estensiva dei titoli di intervento statali in tema di dirigenza scolastica e dimensionamento scolastico ad opera della recentissima sent. n. 223 del 2023 della Corte costituzionale evidenzia<sup>30</sup>.

Ciò che in questa sede si può osservare è che solo la valorizzazione del nesso funzionale delle norme generali sull'istruzione alla salvaguardia e rafforzamento delle autonomie scolastiche funzionali - vero baricentro del sistema costituzionale in grado di mettere in collegamento prima e seconda parte della Costituzione – può costituire un efficace parametro di soluzione di molti degli "intrecci" competenziali nella materia *lato sensu* dell'istruzione<sup>31</sup>.

E questo pare anche un minimo criterio di orientamento per risolvere le non semplici questioni legate all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. nella materia qui considerata, dovendosi distinguere le diverse ipotesi di "devoluzione" delle competenze statali ex art. 117, secondo comma, lett. n) Cost alla stregua della capacità di incidere ed eventualmente di compromettere il bene costituzionale non disponibile dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche<sup>32</sup>.

A questa stregua va valutata senza preclusioni di principio la possibilità di un ampliamento delle competenze regionali in tema di organi collegiali scolastici, così come per i modelli di alternanza scuola-lavoro. La configurazione in termini unitari del sistema di istruzione sembra invece precludere interventi relativi all'esame di Stato e le condizioni per il conseguimento e la parificazione dei titoli di studio e, quindi, almeno per una parte, sull'ordinamento dei corsi di studio medesimi, al fine di mantenerli "commensurabili". In una posizione di confine, ove le valutazioni strettamente giuridiche lambiscono quelle di opportunità costituzionale, si pone, infine la importantissima sub-materia della disciplina del personale scolastico docente *ivi* compresa la materia dei concorsi, anche se la valorizzazione contenuta nella sent. n. 223 del 2023 della competenza statale in tema di "ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato" sul punto può apparire un *memento* rivolto ai soggetti della "contrattazione" del meccanismo attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost...

---

<sup>30</sup> Nonostante il riconoscimento esplicito, conforme a numerosi precedenti, che il dimensionamento scolastico attiene alla materia di competenza concorrente in materia di istruzione (n. 5.1 del *Considerato in diritto*), la decisione, richiamando il criterio della prevalenza, fa leva sulla competenza esclusiva statale in tema di "ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato", nonché di "norme generali sull'istruzione" (nn. 5.2 e 5.2.1 del *Considerato in diritto*) per risolvere il caso sottoposto alla Corte in via principale.

<sup>31</sup> La predeterminazione degli *standards* sia strutturali che contenutistici del servizio di istruzione in senso oggettivo, rinviandosi per il resto all'autonomia scolastica ed a quella degli enti territoriali al loro servizio, era stata sostenuta, a commento della sent. n. 200 del 2009 e per cercare di superarne alcune ambiguità, da 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. L'importanza dell'integrazione della dimensione "verticale" e quella "orizzontale" in materia di istruzione per superare "l'arretratezza culturale che ha dominato la scuola italiana in tutto il suo percorso" è sottolineata da L. VIOLINI, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, cit., p. 123.

<sup>32</sup> Per questo condivisibile approccio cfr. S. CAFIERO, *Il conseguimento di «ulteriori forme e condizioni di autonomia» in tema di istruzione*, intervento presentato in occasione del convegno del Gruppo di Pisa *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze* (Bari, 1° dicembre 2023), consultabile nella versione provvisoria in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).