

BIAGIO G. DI MAURO
Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo
Università degli studi di Enna "Kore"
biagiogianluca.dimauro@unikore.it

**PROVE DI DIFFERENZIAZIONE DELL'ISTRUZIONE ALLA
LUCE DELL'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALE E
DEI CASI REGIONALI. PROSPETTIVE CRITICHE ED
EVOLUTIVE**

**EDUCATIONAL DIFFERENTIATION EXAMINED THROUGH
CONSTITUTIONAL INTERPRETATION AND REGIONAL
PRACTICES: CRITICAL AND PROSPECTIVE DEVELOPMENTS**

SINTESI

La sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale ha segnato una svolta nel dibattito sull'autonomia differenziata, imponendo una riflessione critica sulla compatibilità tra devoluzione di competenze e salvaguardia dei diritti. L'istruzione, collocata al crocevia tra esigenze di uniformità nazionale e spinte regionali, emerge come ambito paradigmatico: da un lato, la Corte ribadisce l'esistenza di un "nocciolo duro" di competenze statali, insuscettibili di differenziazione; dall'altro, lascia aperta la possibilità di trasferire specifiche funzioni, purché subordinate alla definizione dei LEP e coerenti con i principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale. Attraverso l'analisi delle dimensioni interne del diritto all'istruzione, della distinzione tra "norme generali sull'istruzione" e "istruzione", nonché delle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, alla luce del quadro normativo e interpretativo vigente, l'articolo si propone di verificare ciò che è effettivamente differenziabile in materia, evidenziando le molte ombre e le poche luci. La prospettiva adottata è quella di un regionalismo differenziato fondato sullo Stato delle Persone, ossia un modello ammissibile solo nella misura in cui risulti funzionale alla massimizzazione dei diritti dei cittadini all'istruzione.

ABSTRACT

Constitutional Court judgment No. 192/2024 marked a turning point in the debate on differentiated regional autonomy, compelling a critical reflection on the compatibility between the devolution of competences and the safeguarding of fundamental rights. Education, situated at the intersection of national uniformity requirements and regional aspirations, emerges as a paradigmatic field: on the one hand, the Court reaffirmed the existence of a "hard core" of State competences, which remain insusceptible to differentiation; on the other hand, it left open the possibility of transferring specific functions, provided that such

transfers are subordinated to the definition of Essential Levels of Performance (LEP) and remain consistent with the principles of solidarity and substantive equality. By analyzing the internal dimensions of the right to education, the distinction between “general rules on education” and “education,” as well as the draft agreements advanced by Veneto, Lombardy, and Emilia-Romagna, in light of the current normative and interpretative framework, the article seeks to identify what is genuinely differentiable in this domain, highlighting its many uncertainties and few certainties. The perspective adopted is that of a differentiated regionalism grounded in the State of Persons, a model admissible only insofar as it serves the maximization of citizens’ rights to education.

PAROLE CHIAVE: Autonomia differenziata; Regionalismo; Istruzione; Autorità; Diritti inviolabili.

KEYWORDS: Differentiated autonomy; Regionalism; Education; Public authority; Fundamental rights.

INDICE: 1. Inquadramento sistematico e linee di ricerca. - 2. Alla ricerca di un quantum trasferibile in materia di istruzione. Una prima perimetrazione della questione per mezzo della natura e delle dimensioni interne dei diritti in materia di istruzione. - 3. Un “nocciolo duro” di competenza statale tra insufficienze dell’art. 116 Cost. e criteri interpretativi della giurisprudenza costituzionale. Il “limitato” rilievo della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale. - 4. Le esperienze di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna: le bozze di intesa del 2018 e del 2019. - 5. Considerazioni conclusive e spunti di riflessione.

1. Inquadramento sistematico e linee di ricerca

È ormai noto come la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale¹ abbia sostanzialmente ridefinito le condizioni di ammissibilità del regionalismo differenziato previsto dall’art. 116, comma 3, Cost. ed attuato dalla legge n. 86 del 2024². Questo modello, stimolando una forma di Stato a geometria molto più variabile rispetto all’assetto originario, è potenzialmente in grado di compromettere, se non realizzato secondo i principi di diritto sanciti, l’unità della Repubblica, la solidarietà tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni medesime, l’uguaglianza sostanziale dei cittadini, e l’attuazione dei principi fondamen-

1 Per i primi commenti alla sentenza, si v. tra i tanti, A. SPADARO, *La quadratura del cerchio o... della sent. cost. n. 192//2024*, in *Diritti Regionali*, 1/2025, 1 ss; V.P. GROSSI, *Principi e incertezze. Quale effettività per la sent. C. Cost. 192 del 2024?*, in *Diritti Regionali*, 2/2025, 459 ss; ; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l’attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, 1, 2025; R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, 2, 2025; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 25 gennaio 2025, che nel definirla «una sentenza quadro», sottolinea come «per la terza volta nella storia della sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha adottato una decisione di portata generale sulla struttura della Repubblica “una e indivisibile, che riconosce e promuove le autonomie locali” (art. 5 Cost.). È già questo aspetto è rilevante».

2 Per un approfondimento critico della legge n. 86 del 2024: M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell’autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, 2, 2023, 495 ss.; M. CARLI, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in *Oss. sulle fonti*, 1, 2023, 5 ss.; M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell’autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta Online*, 2, 2023, 353 ss.; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un’occasione di riforma perduta*, in *Consulta Online*, 2, 2024, 861 ss.

tali costituzionali e dei diritti che si trattengono nel relativo perimetro³. La differenziazione contemplata dall'art. 116, comma 3, Cost. è possibile solo nel perimetro “del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali”, non potendosi risolvere in “un fattore di disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale”⁴.

In tale contesto, è agevole evincere come il regionalismo differenziato non ponga soltanto una mera questione di «riorganizzazione del potere nel sistema politico»⁵, ma anzi torni a riproporre seriamente la questione della funzione del potere e dell’autorità che ne è titolare.

Per lungo tempo, il diritto pubblico ha riservato una posizione di assoluta preminenza all’autorità, elaborando una concezione tutta incentrata sulla valorizzazione della persona giuridica pubblica e dell’organizzazione amministrativa. Il tema centrale della teoria classica dell’autorità stava nel forte intreccio con la sovranità, la quale era originariamente⁶ riconosciuta allo Stato che la esercitava nei confronti dei consociati. Sovranità come “disponibilità del potere e realtà della sua personificazione nella statualità”⁷ divenivano i termini immancabili di questa questione⁸, sicché l’autorità - ossia lo Stato e le sue articolazioni (anche locali) - si configurava come il soggetto che ne era titolare e che ne disponeva attraverso un determinato apparato organizzativo legittimato a perseguire fini “predeterminati” funzionali alla sua sopravvivenza.

Oggi, l’avvento del diritto costituzionale e l’adesione all’ordinamento europeo hanno determinato un cambio di paradigma, che qualifica l’autorità - anche quella che dispone di “ulteriori forme e condizioni di autonomia” - in senso funzionale alla massimizzazione dei diritti inviolabili delle persone⁹. A ben vedere, infatti, la costruzione della teoria dell’autorità dovrebbe essere tessuta utilizzando le summenzionate categorie ordinanti, ma attribuendo loro significati differenti. Riconsiderando tali elementi costitutivi per riempirli di significa-

3 Ciò segnerebbe un “indebolimento della democrazia” (cfr. Corte cost. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, punto 4).

4 Così, Corte cost. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, punto 4, che aggiunge che si tratta di un tipo di regionalismo “cooperativo”, differenziandolo da quello “duale” ove le Regioni sono divise da “paratie stagne”.

5 Si mutua parte del titolo del Convegno “Globalizzazione, crisi della rappresentanza e riorganizzazione del potere”, Università degli Studi “Kore” di Enna, 4 Dicembre 2024. Sul punto, v. la relazione introduttiva di A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, III/2024.

6 Si v. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlino, 1914, 370, che configura la sovranità statale come “potere di dominazione originario” e ID., *Gesetz und Verordnung: Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichung-der Grundlage*, Friburgo, 1887; nonché O. VON GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlino, 1887.

7 Sulla relazione tra Stato e sovranità, si v. soprattutto V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1912.

8 L.R.PERFETTI, *L’organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Il diritto dell’economia*, anno 65, n. 98, 1/2019, 46, nota 4.

9 L.R.PERFETTI, *op. cit.*, p. 58, ma anche prima G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell’odierno quadro costituzionale*, in *Il diritto dell’economia*, 2002, 478.

ti differenti, si è avuto modo di evidenziare in altra sede¹⁰ come la dottrina¹¹ abbia prospettato una soluzione completamente “ribaltata”, perché (i) è il popolo ad essere il fondamento dell'autorità; (ii) è la sovranità popolare¹² a legittimare e plasmare l'organizzazione e l'attività dell'autorità; (iii) è l'insieme dei diritti fondamentali e dei doveri di solidarietà a costituire il fine ultimo dell'autorità. In altre parole, (iv) è l'autorità a essere funzionale ai diritti della società e non la società a essere al servizio del potere dell'autorità.

In questa prospettiva, il cambio di paradigma deve essere assunto come criterio interpretativo per rileggere la funzione dell'autorità, la quale, con l'attuazione del cd. regionalismo differenziato, sarà chiamata a esercitare ul-

10 Sia consentito il rinvio a B.G. DI MAURO, *Il governo locale dei servizi pubblici. Profili ricostruttivi, comparativi ed evolutivi*, Cedam-Wolters Kluwer, 2025, pp. 331 ss..

11 La concezione tradizionale dell'autorità, che la ricostruisce come funzionale a sé stessa, è ormai superata, perché, in realtà, l'autorità non è mai stata né è mai divenuta, con l'avvento dell'ordinamento costituzionale (ed europeo), titolare del potere sovrano. Pare essenziale, in questa sede, riportare alcuni passaggi nevralgici del ragionamento di Perfetti, secondo cui «il riconoscimento dei diritti inviolabili avviene con l'atto costituente, vale a dire con quella decisione fondamentale attraverso la quale l'ordinamento è posto e giustificato. Ne deriva necessariamente che - essendo i diritti inviolabili riconosciuti - essi sono riconosciuti come esistenti indipendentemente dall'esistenza dell'ordinamento positivo. Essi esistono senza che l'ordinamento positivo esista. Quindi, non possono che esistere nella sovranità, che è l'energia giuridica che pone in essere l'ordinamento positivo e lo giustifica. Infine, essi esistono come entità giuridiche. Non si tratta di valori, di fondamenti ideologici, di alcunché di politico: la Costituzione è chiara nell'identificarli come "diritti" e "doveri". E poiché v'è un ordine di diritti e doveri esistente come diritto, indipendentemente dall'ordinamento positivo, essi costituiscono un ordine giuridico, l'ordine giudico della società. Se l'organizzazione pubblica è funzionale al sovrano per l'esercizio delle attribuzioni che spettano alla sovranità, occorre affermare chiaramente che essa è quindi funzionale non allo Stato (o all'autorità in genere) ma al popolo in generale ed all'attuazione dell'ordine dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà che costituiscono la funzione stessa dell'ordinamento e dell'autorità. L'intero assetto dei poteri è funzionalizzato alla persona - vale a dire all'ordine dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà che ne connotano la dimensione giuridica» (L.R. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, cit., p. 57, e per ulteriori approfondimenti, si v. tra i tanti, ID., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubb.*, 2013; ID., *Sull'ordine giuridico della società e la sovranità*, in *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, 2016, 1153 ss.; ID., *Discrezionalità amministrativa e sovranità popolare*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, pp. 119 ss; ID., *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, 99 ss.; ID., *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, 2021 e, recentemente, ID., *L'amministrazione repubblicana. Un percorso di ricerca attraverso*

riori forme e condizioni di autonomia anche nel settore dell'istruzione.

Si tratta allora di capire se la funzionalizzazione dell'autorità a cui si intendono riconoscere competenze differenziate in relazione a materie che presentano valenza generale e unitaria, o comunque elementi costitutivi che richiamano i valori della solidarietà e della coesione sociale (come nell'istruzione), sia compatibile con il sistema di garanzie costituzionali e con una visione di uno "Stato proteso alle Persone". D'altra parte, è la medesima Corte a ritenere che le modifiche costituzionali del Titolo V del 2001 non consentono "una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali"¹³. Uno sguardo che non soffre di "miopia" non "sfoca" di fronte al compito di interpretare le regole di differenziazione delle Regioni alla luce della funzione fondamentale dell'autorità, anche regionale, ovvero quella che la Corte saluta anche nel comunicato che ha preceduto la sentenza n. 192/2024 come «funzione del bene comune della società e della tutela dei diritti garantiti dalla nostra Costituzione»¹⁴.

Se lo Stato sociale è altro rispetto allo "Stato dell'Autorità" e si configura come "Stato delle Persone"¹⁵, l'autonomia differenziata deve essere valutata non solo dalla prospettiva "interna" della riorganizzazione del potere, ma anche da quella "sociale" della massimizzazione dei diritti dei cittadini. L'autonomia differenziata, dunque, è possibile solo se funzionale al migliore godimento dei diritti delle persone, non potendosi giustificare attraverso ragioni politico-territoriali e/o economico-finanziarie¹⁶.

Questo è particolarmente vero nel comparto dell'istruzione (art. 33 e 34 Cost.), ambito che, pur essendo inserito tra quelli trasferibili a titolo di differenziazione, non può sfuggire alla logica sottostante alla prospettiva socialmente orientata menzionata.

potere pubblico, sovranità, diritti fondamentali, 2025).

12 Tale condizione è confermata anche dalla Corte costituzionale, che, per un verso, rammenta che la sovranità appartenga al popolo in senso unitario (cfr. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, pt. 4), per un altro, che essa non sia suddivisibile tra i popoli regionali (v. sent. 14 novembre 2007, n. 365).

13 Corte cost. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, punto 4.

14 Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 14 novembre 2024. Per una analisi dello stesso, A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso ... l'ignoto*, in *Diritti Regionali*, 3, 2024, 858 ss.

15 L.R. PERFETTI, *La persona unico centro unitario a cui riferirsi*, in *Jus*, fasc. 3, 2011.

16 Di questo avviso anche G. GARDINI, *Il puzzle delle autonomie*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2024, 240, secondo cui "al centro del conflitto generato da questa legge non c'è la scelta della forma di Stato più adatta per il nostro Paese, come in passato, ma l'idea – molto meno nobile – per cui l'autonomia differenziata possa incidere sulla distribuzione delle risorse economiche, in particolare tributarie, tra i territori regionali. La vera ragione, inconfessata, che anima le richieste di maggior autonomia avanzate da alcune Regioni ordinarie, le più ricche e produttive del paese, è rappresentata infatti dai c.d. 'residui fiscali', ossia la quota di gettito tributario prodotto sul territorio che eccede il finanziamento dei servizi erogati dallo Stato sul medesimo territorio".

L'istruzione¹⁷ rappresenta uno degli assi portanti del Paese, rilevante sia a livello individuale e collettivo, sia a livello intergenerazionale. Essa influenza su vari aspetti del sistema valoriale complessivo dell'ordinamento, inclusa la partecipazione democratica, che è strumento per l'attuazione dei principi sanciti dall'art. 1 Cost., in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 9 Cost.¹⁸.

Si tratta, infatti, di una di quelle materie che si colloca al crocevia tra società e diritto e che ne plasma grandemente i rapporti, realizzando quel rapporto di stretta e reciproca penetrazione che immaginava Santi Romano, secondo cui “quel che non supera la sfera puramente individuale, che non supera la vita del singolo, come tale non è diritto (*ubi ius ibi societas*) e inoltre non c'è società, nel senso vero della parola, senza che si manifesti in un fenomeno giuridico (*ubi societas ibi ius*)”¹⁹.

In questo senso, l'adozione della recente sentenza della Corte costituzionale sul regionalismo differenziato offre numerosi spunti per riflettere sulla “reale” differenziabilità della materia “istruzione” *latu sensu* intesa, in considerazione del preminente ruolo che svolge per la formazione e lo sviluppo della personalità umana, e per la vitalità dell'ordinamento giuridico nel suo complesso.

In particolare, la Corte, pur rinnovando alcuni concetti già espressi in precedenti pronunce, ove sottolineava la «valenza necessariamente generale ed unitaria»²⁰ delle norme in materia di “istruzione”, poiché «delineano le basi del

17 Per una ricostruzione del sistema, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008; F. CORTESE, *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, 2014; A.M. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019.

18 In tal sede, si ritiene opportuno lasciare sullo sfondo il diritto dell'Unione europea per le seguenti ragioni. L'istruzione, infatti, si colloca entro coordinate normative che, nell'ordinamento statale e in quello sovrnazionale, appaiono tra loro divergenti e talvolta persino dissonanti. Basti osservare la diversa collocazione sistematica dei principali riferimenti normativi: da un lato l'art. 34 cost., inserito nel titolo dedicato ai “rapporti etico-sociali”; dall'altro, l'art. 14 della CDFUE, posto nel capo rubricato “libertà”. Questa differente impostazione si riflette inevitabilmente sui contenuti delle due disposizioni. L'art. 34 cost. si apre con una solenne affermazione di principio (“la scuola è aperta a tutti”) e si articola in tre distinti diritti sociali: il diritto a una scuola accessibile, il diritto alla gratuità dell'istruzione inferiore per almeno otto anni, e il diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi. Non manca, inoltre, di indicare gli strumenti attraverso i quali rendere effettivo quest'ultimo diritto.

Diversamente, l'art. 14 CDFUE richiama il diritto all'istruzione insieme all'accesso alla formazione professionale e continua; qualifica l'accesso gratuito all'istruzione obbligatoria come una “facolta”; e introduce due profili di libertà: la libertà di istituire scuole e il diritto dei genitori di provvedere all'educazione dei figli secondo le proprie convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche. Si tratta, dunque, di due grammatiche normative difficilmente sovrapponibili, non solo per la diversità dei contenuti rispettivamente enunciati, ma anche per il diverso grado di efficacia che ciascuna disposizione è in grado di esprimere e, conseguentemente, per la loro attitudine a fungere da parametro nei confronti della legislazione derivata (cfr. M. BENVENUTI, “*La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovrnazionale*”, in *Federalismi.it*, 4, 2018, 100-101).

19 S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, in *Annali delle Università toscane*, 1917/1918, ristampato con note aggiunte dall'autore, Firenze, 1946, 21.

20 Corte cost. sent. 8 luglio 2009, n. 200 e, più recentemente, sent. 27 dicembre 2023, n. 223 e sent. 30 ottobre 2024, n. 168.

sistema nazionale di istruzione» e assicurano «la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.»²¹, si è limitata a dichiarare che l'eventuale differenziazione della “configurazione generale dei cicli di istruzione” e dei “programmi di base” non sarebbe legittima perché in contrasto con “il mantenimento dell'identità nazionale”²².

Pertanto, la decisione non sembra risolvere il problema di ciò che è effettivamente differenziabile in materia di istruzione, ma anzi rimette all'interprete il compito di offrire una soluzione prevedibile e affidabile alla luce degli sviluppi della dottrina costituzionalistica. Come noto, l'istruzione non è “un unico ambito materiale” poiché è suddiviso in due sottocategorie, denominate “norme generali sull'istruzione” e “istruzione”. Nel primo caso, vi è competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre nel secondo vi è competenza statale nella definizione dei principi fondamentali, mentre per la fissazione delle norme di dettaglio interviene la Regione. Sotto tale profilo, la recente decisione della Corte costituzionale sembra avere una portata “piuttosto limitata”, in quanto, per un verso, detta regole giudiziali solo con riferimento ad alcuni profili della materia “norme generali sull'istruzione”, per un altro, non specifica alcunché in relazione alla materia “istruzione”.

Se questa è la prospettiva da cui si muove, l'obiettivo sarà quello di comprendere se e come la materia dell'istruzione sia effettivamente differenziabile, soprattutto in considerazione del principio di diritto sancito dalla Corte secondo cui la differenziazione non può avere ad oggetto “materie o ambiti di materie”, ma “specifiche funzioni legislative e amministrative”²³. Ci si chiede, quindi, se ci siano ed, eventualmente, quali siano gli specifici profili della materia che costituiscono nucleo talmente “duro” da non essere trasferibile dallo Stato se non a prezzo del sacrificio delle esigenze unitarie sottese al diritto allo studio, e se ci siano ed, eventualmente, quali siano - in concreto - le specifiche funzioni che le Regioni a statuto ordinario possono definitivamente conseguire, previa intesa e determinazione dei LEP²⁴, per integrare le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” previste dall'art 116, comma 3, Cost.

21 Si v. Corte cost. sent. 8 luglio 2009, n. 200.

22 Cfr. Corte cost. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, punto 4.4. Sul concetto di identità in relazione all'istruzione, si rinvia a G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2024.

23 Così, Corte cost. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, motivo 2.

24 Per un quadro generale sui LEP e sulle implicazioni derivanti dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, si rinvia a P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi.it*, 13, 2025, 173 ss.

2. Alla ricerca di un *quantum* trasferibile in materia di istruzione. Una prima perimetrazione della questione per mezzo della natura e delle dimensioni interne dei diritti in materia di istruzione

La ricerca di un *quantum* differenziabile necessita di una preliminare riflessione sulla natura dei diritti in materia di istruzione, nell'ottica di restringere il campo delle prestazioni che configurano in capo all'autorità pubblica il "dovere inderogabile"²⁵ (art. 2 Cost.) di rimuovere gli ostacoli al soddisfacimento dei bisogni educativi dei cittadini (art. 3 Cost.). Solidarietà e uguaglianza sono quindi elementi centrali della missione del "servizio pubblico istruzione"²⁶ e servono da canale di collegamento costituzionale per garantire l'effettività dei diritti implicati, sul presupposto che non sia «credibile la libertà di chi non riesce ad affrancarsi dai bisogni elementari»²⁷.

Ci sono diritti, o comunque alcune loro dimensioni, che richiedono un'organizzazione di supporto per diventare effettivi²⁸. Mortati, pur non usando l'espressione «diritti sociali» preferendogli quella di «diritti civici», sostiene che essi siano «pretese dei singoli verso lo Stato o enti pubblici a prestazioni a loro favore» e che «si distinguono da quelli di libertà perché tendono ad ottenerne dal soggetto passivo l'adempimento di obblighi positivi di fare»²⁹. Corso sottolinea che i diritti sociali sono diritti 'a', ossia consistono in aspettative positive (di prestazione) che si distinguono dai diritti individuali 'di', che consistono in aspettative negative (di non lesione)³⁰. Le tradizionali tesi di Grossi³¹ e Bob-

25 In particolare, M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2020, 544, afferma che «l'art. 2 Cost. fonda direttamente, nell'an, l'esistenza di 'doveri inderogabili' in capo alle pubbliche amministrazioni, serventi alla garanzia del 'nucleo irriducibile' dei 'diritti inviolabili' della persona umana nel prisma della solidarietà costituzionale; tali doveri inderogabili non hanno solo ad oggetto, in negativo, l'astensione da ingerenze, bensì soprattutto, in positivo, l'intervento sostentatore delle pubbliche amministrazioni; i doveri amministrativi inderogabili corrispondono, in prospettiva sistematica, a quelle che la Corte EDU definisce 'positive obligations' in capo agli Stati, scaturenti per gemmazione dagli stessi diritti fondamentali dell'uomo i quali, per non restare teorici o illusori, richiedono che le pubbliche amministrazioni si attivino con proprie misure per consentirne concretamente l'esercizio e renderne effettivo il godimento». Si v. anche M.C. CAVALLARO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: appunti sul saggio di Massimo Monteduro*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1/2021, 408 ss.

26 R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questione Giustizia*, 4, 2019, ove sostiene la «rilettura dell'istruzione non più come funzione, ma come servizio».

27 Così, I.M. MARINO, *Effettività, servizi pubblici ed evoluzione dei sistemi «a diritto amministrativo»*, in *Dir. e proc. amm.*, 2007, 74, (ora anche in F. SCIACCA (a cura di), *Studi in memoria di Enzo Sciacca*, Milano, 2008, 489 ss.); ma anche ID., *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1987, 250 ss.

28 Si v. A. PUBUSA, *I servizi pubblici tra effettività e miti della concorrenza*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2013, 845.

29 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1133.

bio³², che distinguono tra diritti di libertà e diritti sociali, subordinano la tutela dei secondi ad un intervento attivo dello Stato che la protezione dei diritti di libertà non esige. Da qui la giustificazione dell'organizzazione dei pubblici servizi nello Stato sociale e, al tempo stesso, la percezione dei diritti sociali, da parte della letteratura prevalente, come diritti «di carta»³³, «diritti imperfetti»³⁴ o «diritti finanziariamente condizionati»³⁵, o secondo altri, come un'espressione «rica di fascino storico ma formalmente tautologic[a]»³⁶, usata «per fare riferimento a una categoria in realtà sprovvista di elementi comuni»³⁷.

Questa dicotomia è stata in seguito rielaborata da Perfetti³⁸, il quale, nel delineare un modello costituzionale ed europeo di servizio pubblico fondato

30 G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e diritti nazionali*, Roma Tre Press, 2014, 276.

31 Per approfondimento della classifica distinzione, si v. anzitutto P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino, 1991, 274, che mette in rilievo come «nei diritti di libertà (...) l'individuo chiede allo Stato essenzialmente di astenersi e con l'astensione dello Stato (e ovviamente anche dei terzi, singoli e gruppi) la libertà risulta tutelata, poiché il titolare di essa può scegliere liberamente come utilizzare lo spazio che viene lasciato libero (a suo favore) dal diritto», sicché il «singolo ha quindi a disposizione la facoltà di scelta circa l'esercizio (in positivo o in negativo) della libertà», mentre il diritto sociale, per struttura, vuole che «il cittadino chieda allo Stato di intervenire e di garantire una prestazione, ovvero di fornire un servizio, che può essere l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la messa a disposizione di una abitazione, ecc.»

32 Si v. anche N. BOBBIO, *Diritti dell'uomo*, in M. BOVARO (a cura di), *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1996, 464, secondo cui «[c]iò che caratterizza un diritto sociale, a differenza di un diritto di libertà, è che esso è riconosciuto e protetto non solo nell'interesse primario dell'individuo, ma anche nell'interesse generale della società di cui l'individuo fa parte. [...] Naturalmente, questa non è la sola differenza. La differenza fondamentale, quale già risulta dalla loro definizione di diritti di prestazione, sta nel fatto che i diritti di libertà obbligano lo Stato a un comportamento meramente negativo, cioè a non impedire spazi personali di libertà, come praticare la religione di cui si è convinti o non praticarne nessuna, o esprimere la propria opinione politica; i diritti sociali obbligano lo Stato, come rappresentante dell'intera collettività, a intervenire positivamente nel creare istituti atti a rendere di fatto possibile l'accesso all'istruzione, l'esercizio di un lavoro, la cura della propria salute» (cfr. anche ID., *L'età dei diritti*, Torino, 1990, 67 ss.).

33 R. GUASTINI, *Diritti*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto*, Torino, Giappichelli, 1994, 164.

34 N. BOBBIO, *Diritti dell'uomo*, cit., 461.

35 Tale celebre definizione si deve a F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, Il Mulino, 1990, 30, secondo cui «[s]e invece si inquadra il fenomeno sotto il profilo soggettivo si deve constatare che i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti alla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi, e, come tali, non identificabili con i diritti fondamentali del cittadino. Il che non significa riscoprire Carl Schmitt e la programmaticità dei diritti sociali. Significa solo dire che i diritti sociali hanno un contenuto diverso dai diritti di libertà. Ciò porta anche ad escludere che l'utente coincida col cittadino e conseguentemente che l'organizzazione dei pubblici servizi debba necessariamente seguire il modulo politico-rappresentativo»

36 A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011, 1.

sull'integrazione tra diritti sociali e diritti di libertà, evidenzia come entrambe le categorie si articolino in dimensioni tanto *self executing* quanto *non self executing*. In questo nuovo quadro, anche l'istruzione - al pari di altri diritti³⁹ - si compone delle dimensioni summenzionate, con la conseguenza che quelle immediatamente applicabili⁴⁰ non legittimino pretese "sociali" valide a costituire un "dovere inderogabile" in capo all'autorità pubblica. Esse, infatti, possono essere soddisfatte direttamente dal titolare o tradursi in pretese da far valere nei confronti delle organizzazioni che "i cittadini, singoli o associati," autonomamente costituiscono ai sensi dell'art 118, ultimo comma, Cost⁴¹. Solo con riguardo al-

37 In questo senso, E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, Giuffrè, 1995, 1775 e C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie, della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000, 15-22, richiamati da M. MATASSA, *Tutela dei diritti sociali e 'interessi' delle nuove generazioni*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2023, 918-919 a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

38 Si v. L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, 2001, 228-235; e soprattutto, ID., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubb.*, 2013, 66-67, nota 6.

39 Per ulteriori approfondimenti sul diritto d'istruzione, si rinvia a M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2014, 147 ss.; ID., *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*, 1, 2015, 2 ss.; ID., *Articolo 34*, in F. CLEMENTI ET AL. (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018, vol. I, 226 ss.; E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica*, Milano, 2014; C. SALAZAR, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, 2014, 31 ss.; M. DE BENEDETTO, *Il diritto sociale all'istruzione*, in E. CATELANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015, 73 ss.; A.M. POGGI, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale*, in E. CATELANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015, 59 ss.; E. CARLONI, *Il diritto all'istruzione come diritto di cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, 81 ss.; G. GALAZZO, "Obbligatoria e gratuità", in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016, 325 ss.; E. ROSSI ET AL., *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, fasc. I, 1 ss; F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 45 ss.

40 Se ci sono porzioni di diritti in materia di istruzione direttamente attuabili, diventa importante individuare quali per tracciare una coerente linea di demarcazione per l'intervento pubblico. Sebbene tale compito esuli da tale scritto, vale la pena evidenziare, a titolo esemplificativo, come lo sviluppo della società digitale e delle tecnologie intelligenti abbia reso molto più accessibile la conoscenza delle fonti di informazione, favorendo la libertà di informazione e di manifestazione del pensiero, e agevolando la "partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". Semmai, quindi, il tema da non sottovalutare è quello della tutela dell'internauta e, precisamente, della trasfigurazione dell'uomo "sociale" in "homo numericus" a causa del "calcolo digitale", ma per questo si v. E.DI CARPEGNA BRIVIO, *Nudge e protezione costituzionale della persona nella società digitale*, in *Federalismi.it*, 3/2025, 60 ss.

41 Il riferimento è al principio di sussidiarietà orizzontale, per il quale si v. di recente B. GILIBERTI, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore tra*

le dimensioni non *self executing* è immaginabile una pretesa nei confronti dell'autorità e, conseguentemente, solo tali segmenti possono essere oggetto di differenziazione ai sensi dell'art 116, comma 3, Cost.

A questo si aggiunge che il collegamento tra gli artt. 2 e 3 Cost. in materia di istruzione deve essere realizzato non solo dal punto di vista “assistenziale”, ma anche da quello “promozionale”. È noto, infatti, che a partire da una certa fase della storia repubblicana, il settore dell’istruzione ha smesso di essere interpretato nelle politiche pubbliche in coerenza con i valori e i principi dello Stato sociale, privilegiando interventi di mera protezione rispetto a quelli di autentica promozione. Si tratta, però, di due concezioni radicalmente diverse. Da un lato, il diritto all’istruzione inteso come diritto assistenziale si lega all’idea di sostegno e tutela di categorie o individui in condizioni di bisogno, dall’altro, il diritto all’istruzione come diritto promozionale si orienta alla piena realizzazione della persona, sia «come individuo sia come soggetto sociale»⁴², in un circuito virtuoso in cui l’avanzamento del singolo coincide con il progresso della collettività e viceversa.

In questa prospettiva, diritti e doveri si intrecciano in modo quasi inscindibile. Nello Stato sociale assistenziale lo Stato ha il dovere di garantire l’istruzione nelle situazioni di bisogno e i cittadini hanno il diritto di riceverla. In uno Stato sociale di promozione, invece, lo Stato non si limita a garantire l’istruzione, ma rivendica anche il diritto di pretenderla; allo stesso modo, i cittadini non hanno soltanto il diritto di istruirsi, ma anche il dovere di farlo. Questo per dire che il diritto all’istruzione deve riacquisire il suo pieno *status* di diritto sociale⁴³, inteso tanto nella dimensione della “protezione” quanto in quella della “promozione”. Ne consegue che le componenti non immediatamente esecutive - cioè quelle che richiedono un intervento organizzativo o regolativo da parte delle istituzioni - possano fondare una pretesa nei confronti dell’autorità sia dal punto di vista assistenziale che promozionale. “Soltanto” questi segmenti del diritto possono essere oggetto di differenziazione regionale ai sensi dell’articolo 116, comma 3, Cost..

autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni, in *P.A. Persona e Amministrazione*, vol. XIV, 1, 2024, 417 ss. e E. CARUSO, *L’amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, vol. XIV, 1, 2024, 206 ss.

42 A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, 10.

43 Tali argomentazioni si devono a A.M. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, cit., 27-28, secondo cui tale riconoscimento si rivela oggi, e lo sarà ancor più in futuro, una condizione imprescindibile per l’effettivo esercizio dei diritti democratici e, in particolare, di quello che la tradizione contemporanea considera il diritto sociale per eccellenza: il diritto al lavoro.

3. Un “nocciolo duro” di competenza statale tra insufficienze dell’art. 116 Cost. e criteri interpretativi della giurisprudenza costituzionale. Il “limitato” rilievo della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale

Ristretto il campo dell’intervento pubblico nell’istruzione sulla base delle dimensioni interne dei diritti collegati, la ricerca di un *quantum* differenziabile⁴⁴ in materia passa dalla distinzione tra “norme generali sull’istruzione” e “istruzione”.

Tale distinzione consente di comprendere l’effettivo ambito di rilevanza delle norme di principio in materia di istruzione e di quelle trasversali e unitarie uniformemente applicabili su tutto il territorio nazionale, con l’obiettivo finale di verificare se sia possibile restringerne il campo a favore di un intervento differenziato, legato alle specificità territoriali, senza cadere in una contraddizione logica. Il tema è quello della determinazione dei criteri volti a stabilire un “nocciolo duro” di competenze non differenziabili in materia di istruzione e necessariamente appartenenti allo Stato: “una sorta di ‘minimo comune denominatore’ che possa riguardare tutto il territorio nazionale”⁴⁵.

In tale contesto, se l’art 116, comma 3, Cost. - letto congiuntamente alla l. n. 86/2024⁴⁶ - non fornisce alcuna indicazione specifica, limitandosi a fissare soltanto requisiti strutturali-procedimentali⁴⁷, occorre guardare al fertile terreno dell’interpretazione costituzionale per individuare i limiti sostanziali e valoriali della differenziazione nel comparto istruzione.

Soccorre, dunque, la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che enuclea la sussidiarietà come unica regola⁴⁸ in grado di derogare all’ordine

44 Si precisa, in linea con la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, che la differenziazione possa avere ad oggetto tanto funzioni legislative, quanto amministrative, in materia di istruzione. D’altronde, è già dalla riforma del Titolo V che è venuto meno il meccanismo del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, con la conseguenza che la devoluzione delle funzioni amministrative possa seguire “un percorso” indipendente dalle sorti delle funzioni legislative.

45 P. MACI, *Autonomia differenziata e istruzione. Le intese Stato-regioni tra “principi generali” e “norme generali sull’istruzione”*. L’attuazione del terzo comma dell’art. 116 Cost nel solco del titolo V della Costituzione, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2023, 67.

46 Si tratta di un tipo di approccio che si discosta dalla strategia argomentativa della pronuncia n. 192/2024, che si concentra non sulla legge n. 86 del 2024 (o non soltanto su di essa), ma soprattutto sull’art. 116, comma 3, Cost. (cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit. che sostiene come «Questo è il “vero” oggetto della decisione»).

47 R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, secondo cui, d’art. 116, comma 3., Cost. (...) non pone espressi obblighi di motivazione o di dimostrazione di interessi peculiari a giustificazione della richiesta», configurando una norma per così dire «neutra». Di ciò vi è conferma nelle intese del 28 febbraio 2018 tra Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, e il Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie, ove si giustifica “l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia” sulla base di «specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo».

48 Si tratta di una regola che evita che la differenziazione risponda a logiche di potere tra soggetti politici o a valutazioni meramente politiche, in modo tale da non essere “considerata

di ripartizione generale delle funzioni sancito dalla Costituzione⁴⁹. Una regola che, qualora applicata, implica un giudizio di adeguatezza «dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo», da giustificarsi in relazione «alla natura della funzione e al contesto, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta»⁵⁰.

Se la sussidiarietà è lo strumento che può giustificare l'autonomia differenziata nel comparto istruzione⁵¹, i suoi meccanismi di funzionamento devono riempirsi di contenuto con l'obiettivo di identificare concretamente i limiti sostanziali. In questa prospettiva, muovendo dalla distinzione tra “norme generali sull'istruzione” e “istruzione”, l'analisi deve mirare anzitutto all'individuazione di quel nucleo di norme che - almeno secondo le indicazioni delle Corte - hanno “valenza necessariamente generale e unitaria”, poiché funzionali all'effettività di un nucleo irrinunciabile di diritti *non self executing*.

Concentrando l'attenzione sulle “norme generali sull'istruzione”, non sembra che la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale fornisca decisive coordinate per orientare concretamente l'interprete verso l'identificazione e la comprensione dell'area delle disposizioni aventi valenza generale ed unitaria. La portata della sentenza appare dunque limitata.

Da un lato, la Corte - ribadendo la «valenza generale ed unitaria» delle norme generali sull'istruzione, in quanto rappresentative dell'ossatura del sistema nazionale di istruzione e funzionali ad un'offerta formativa sostanzialmente uniforme su tutto il territorio e all'identità culturale del Paese⁵², in conformità alla libertà di insegnamento sancita dall'art. 33 Cost - esclude la legittimità di interventi regionali che incidono sulla «configurazione generale dei cicli di istruzione» o sui «programmi di base», ritenendo che tali aspetti non possano essere oggetto di differenziazione senza compromettere l'unità nazionale.

Dall'altro, la pronuncia non offre una soluzione definitiva – al di là della statuizione già richiamata – circa i profili delle “norme generali sull'istruzione” suscettibili di essere effettivamente devoluti alle Regioni. Tale scelta della Corte può essere letta nel senso della “prudenza istituzionale”: un intervento più am-

ex parte principis, bensì ex parte populi” (cfr. Corte cost. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, punto 4.2.).

49 Corte cost. sent. 28 luglio 2021 n. 168.

50 Sempre, Corte cost. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, punto 4.3.

51 Per un approfondimento recente delle potenzialità del principio di sussidiarietà all'indomani della sentenza n. 192/2024, si rinvia a, A.SORPRESA, *Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024)*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2025, 204 ss., e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2025.

52 Già molti anni addietro, E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione Italiana*, Napoli, 1961, affermava che le norme generali sull'istruzione costituiscono immediata attuazione dei valori costituzionali che connotano la Repubblica come «Stato di cultura». Cfr. A. CARIOLA, *Lo Stato culturale. Prime riflessioni sul tema*, in *Diritti fondamentali.it*, 3, 2024, 36)

pio avrebbe infatti comportato la ridefinizione del rapporto tra Stato e Regioni in un ambito particolarmente delicato, con il rischio di generare squilibri sistematici. Ma a prescindere dalle ragioni che hanno guidato tale scelta, rimane irrisolto il nodo dell'individuazione del nucleo essenziale di competenze che, per esigenze di unità e di identità nazionale, non possono essere trasferite alle Regioni. A questo riguardo, assume un rilievo decisivo la giurisprudenza costituzionale maturata nel decennio precedente, richiamata in un paio di punti dalla stessa sentenza n. 192 del 2024.

In questo senso, appaiono fondamentali le indicazioni della sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale, nella parte in cui delineano lo statuto costituzionale dell'istruzione a partire dagli artt. 33 e 34 Cost. Tali precetti costituzionali riflettono esigenze unitarie tali da giustificare l'intervento esclusivo dello Stato⁵³, precisando la locuzione «Repubblica» dell'art. 33 Cost. e prevedendo «una riserva di legge statale, logicamente emergente»⁵⁴. Essi delineano le caratteristiche fondamentali del sistema educativo nazionale, rappresentando un nocciolo duro sottratto da logiche di differenziazione territoriale. La loro attuazione attraverso norme generali statali garantisce non solo l'eguaglianza sostanziale tra cittadini, ma anche la coesione culturale e sociale del Paese⁵⁵. Ne deriva che i profili attinenti allo statuto costituzionale dell'istruzione risultano intrinsecamente non differenziabili, tra i quali si annoverano (i) il diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato; (ii) la garanzia della parità tra scuole statali e non statali, sotto il profilo della loro piena libertà e dell'eguale trattamento degli alunni; (iii) la necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai diversi ordini e gradi di scuola, nonché per la loro conclusione; (iv) l'apertura delle scuole a tutti; (v) l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore; (vi) il diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di accedere ai livelli più alti degli studi; (vii) la necessità di rendere effettivo tale diritto attraverso strumenti di sostegno, quali borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, da attribuire mediante concorso.

La stessa pronuncia evidenzia, inoltre, come l'individuazione delle norme generali sull'istruzione non si esaurisca nel riferimento alla fonte costituzionale, ma trovi fondamento anche nella legislazione ordinaria. In tal senso, significativa è la legge 28 marzo 2003, n. 53, con la quale il Parlamento ha conferito al Governo la delega per la definizione di tali norme mediante decreti legislativi.

53 È quindi soltanto lo Stato che può legiferare sulle caratteristiche basilari del sistema scolastico, come il diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato; la garanzia della parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'eguale trattamento degli alunni; la necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi; l'apertura delle scuole a tutti; l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore; il diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi; la necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (v. artt. 33 e 34 Cost.).

54 Si v. Corte cost. sent. 8 luglio 2009, n. 200.

55 V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, in *Riv. Trim. dir pubblico*, 1956, 58.

Tutti i decreti che ne sono conseguiti⁵⁶, unitamente alle disposizioni sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, sull'assetto degli organi collegiali, nonché sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, rappresentano un adeguato parametro di riferimento⁵⁷ per comprendere se le future disposizioni in materia di istruzione possano (o meno) essere qualificate negli stessi termini.

È necessario, anche rispetto a tali disposizioni, svolgere una valutazione volta a verificarne l'eventuale riconducibilità alla categoria del "nucleo irriducibile" di competenze che appartengono in via esclusiva allo Stato e che, pertanto, non possono essere devolute alle Regioni. In questa prospettiva, non appare improprio valorizzare il diverso rango della fonte normativa di riferimento, così da giungere a conclusioni differenti rispetto a quelle precedentemente delineate. Tra le disposizioni nazionali "generali" in materia di istruzione, l'individuazione del nocciolo duro non differenziabile risente dunque del diverso rango della fonte di previsione. Mentre è indubbio che le disposizioni che attengono o sviluppano lo statuto costituzionale dell'istruzione non sono differenziabili, quelle che invece si occupano di istruzione e sono qualificate "generali" dallo stesso legislatore sono potenzialmente trasferibili a un livello territoriale più vicino ai cittadini. Sotto quest'ultimo profilo, le Regioni potrebbero astrattamente dare vita a modelli regolatori diversi da quelli previsti dallo Stato, sia pure nel rispetto del quadro normativo fondamentale in materia, sia nazionale che europeo⁵⁸.

Analoghe considerazioni possono essere formulate anche con riguardo alla materia "istruzione", tradizionalmente affidata alla competenza concorrente tra Stato e Regioni. Se la distinzione tra principi fondamentali e norme generali

56 La legge 28 marzo 2003, n. 53, "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale", ha determinato l'adozione di diversi decreti legislativi finalizzati alla previsione di norme generali e livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione. Si tratta del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della l. 28 marzo 2003, n. 53); del d.lgs. 19 novembre 2004, n. 286 (Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli artt. 1 e 3 della l. 28 marzo 2003, n. 53); del d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'art. 2, comma 1, lett. c), della l. 28 marzo 2003, n. 53); del d.lgs. 15 aprile 2005, n. 77 (Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'art. 4 della l. 28 marzo 2003, n. 53); del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'art. 2 della l. 28 marzo 2003, n. 53); del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227 (Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'art. 5 della l. 28 marzo 2003, n. 53), poi abrogato dall'art. 2, comma 416, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

57 Cfr. Corte cost. sent. 8 luglio 2009, n. 200.

58 Ci si riferisce alla "Strategia di Lisbona" dell'Unione Europea del 2000 e alla scelta di tutti gli Stati membri del *lifelong learning*, come criterio di orientamento delle politiche educative del futuro.

sull'istruzione risulta ormai consolidata nella giurisprudenza costituzionale⁵⁹, appare evidente che l'eventuale devoluzione delle competenze relative ai principi fondamentali debba essere affrontata con particolare cautela, soprattutto là dove - per finalità di coordinamento - essa incida sugli elementi costitutivi della materia. A titolo esemplificativo, le problematiche suggerite potrebbero sorgere in materia di programmazione della rete scolastica e di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale. In astratto, è plausibile ipotizzare una riduzione dell'ambito di intervento delle norme statali che fissano i principi fondamentali in materia di istruzione; tuttavia, sul piano concreto, ciò è ammissibile solo nella misura in cui non venga compromesso il nucleo comune del servizio di istruzione e l'effettività dei diritti ad esso strettamente connessi⁶⁰.

3. Le esperienze di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna: le bozze di intesa del 2018 e del 2019

Sul piano pratico, diverse Regioni italiane (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia) hanno recentemente intrapreso la via della differenziazione prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., in materia "di istruzione" e "norme generali sull'istruzione", sebbene tali iniziative non si siano concretizzate. Tali iniziative si sono tradotte in alcune bozze di intesa, sottoscritte nel febbraio 2018 e 2019, poi seguite da altre del maggio 2019 per recepire le osservazioni dei ministeri competenti. Esse sono molto utili non soltanto per comprendere appieno i meccanismi di funzionamento dei parametri costituzionali menzionati, ma anche per verificare come le disposizioni ivi contenute si confrontano con l'interpretazione costituzionale.

In relazione alle bozze del 2018, le competenze oggetto di devoluzione avevano un oggetto abbastanza omogeneo e riguardavano (*i*) la programmazione dell'offerta di istruzione regionale, da realizzarsi attraverso un "piano pluriennale" adottato dalla Regione d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale, fina-

59 Si v. soprattutto Corte cost. sent. 8 luglio 2009, n. 200, secondo cui i principi fondamentali svolgono una funzione "residuale", poiché introducono norme che "non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale di istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione", costituendo solo "un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (cfr. Corte Cost. sent. 24 febbraio 1988, n. 177). I principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le 'norme generali' e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale". Cfr. anche Corte cost. sent. 20 luglio 2005, n. 279, con nota di S. NICODEMO, *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, in *Quad. Cost.*, secondo cui la linea di demarcazione è da individuare nel diverso ambito di operatività. Infatti per la Consulta «le norme generali in materia di istruzione» sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale». Si distinguono dai principi fondamentali in materia di istruzione, rilevanti ai sensi dell'art. 117 comma 3, in quanto questi ultimi "pur sorretti da esigenze unitarie non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, altre norme, più o meno numerose».

60 P. MACI, *Autonomia differenziata e istruzione*, cit., 74.

lizzato a definire la dotazione dell'organico e ad attribuirlo alle singole scuole; (ii) la realizzazione di un “sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale”, che doveva comunque tener conto delle competenze dell'Ufficio scolastico regionale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, oltre che delle disposizioni del d.lgs n. 61 del 2017 e dell'offerta di istruzione regionale; (iii) la possibilità di istituire il Fondo regionale per l'integrazione dell'organico stabilito dalla legge statale, nonché per aggiungere ulteriori posti in deroga (da assegnare secondo le norme vigenti in materia di contratti a tempo determinato) ed in funzione dell'esercizio della competenza sulla programmazione dell'offerta di istruzione regionale (art. 1) e del funzionamento del Sistema integrato di istruzione professionale (art. 2).

Riguardo alle bozze del 2019, è interessante notare che la bozza dell'Emilia Romagna circoscriveva la devoluzione delle competenze (legislative e amministrative) alla sola materia “istruzione”, tanto che se ne definivano l'oggetto e la finalità all'art. 27. Tra le competenze, vi erano (i) garantire una organizzazione delle reti scolastiche e dell'offerta formativa adeguata alle politiche educative e di *welfare* regionali, anche attraverso la programmazione degli organici e la sua attribuzione alle autonomie scolastiche; (ii) realizzare un sistema unitario ed integrato di istruzione secondaria di secondo ciclo e di istruzione e formazione professionale votato alle opportunità occupazionali del territorio e alla effettiva possibilità di scelta tra il “sistema di istruzione” di competenza statale e quello di “Istruzione e formazione professionale” di competenza regionale; (iii) qualificare l'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale in ambito regionale a partire dalla piena valorizzazione dell'autonomia scolastica.

Le bozze di Lombardia e Veneto, invece, operavano “un tentativo di regionalizzare il comparto istruzione in tutti i suoi aspetti”, specialmente “in quelli *latu sensu* organizzativi”⁶¹. Le competenze attenevano (i) alla disciplina dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, (ii) alla disciplina della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, (iii) alla disciplina della programmazione delle reti scolastiche sul territorio regionale e dell'organizzazione delle Fondazioni di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e, soprattutto, (iv) alla regionalizzazione del personale scolastico.

4. Considerazioni conclusive e spunti di riflessione

Secondo una parte della dottrina, le previsioni contenute nelle bozze di intesa del 2018 e 2019 - se riproposte *tout court* secondo il procedimento previsto dalla legge 86/2024 e corretto dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale⁶² - sarebbero astrattamente conformi con i limiti sostanziali sanciti dalla Costituzione in riferimento alla devoluzione di ulteriori forme e condizio-

61 P.MACI, *Autonomia differenziata e istruzione*, cit., 78.

ni di autonomia in materia di istruzione. Soluzioni di questo tipo potrebbero anche porsi in linea con il principio di diritto sancito dalla Corte costituzionale che vieta ai livelli territoriali di governo di interessarsi degli ambiti relativi alla «configurazione generale dei cicli di istruzione» e dei «programmi di base»⁶³, preservando sostanzialmente l'identità nazionale. Né, secondo queste ricostruzioni, iniziative regionali simili potrebbero compromettere «le basi del sistema nazionale di istruzione», che servono a garantire «una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.»⁶⁴. In questo senso, Troisi afferma che alle Regioni spetterebbe il compito di «organizzare un'offerta complessiva di istruzione e formazione in sintonia con le esigenze economiche e produttive del proprio territorio e quelle più generali di sviluppo socio-economico del Paese nel suo complesso» in «sinergia e correlazione con le altre competenze di spettanza delle Regioni nei settori contigui (...) pur nel rispetto dei contenuti essenziali del diritto all'istruzione e delle competenze riconducibili allo statuto costituzionale dell'autonomia scolastica»⁶⁵.

A ben vedere, però, non paiono infondate le perplessità di chi ritiene che le disposizioni in materia di istruzione contenute nelle bozze di intesa summenzionate pongano «a rischio la tenuta dell'unità nazionale, prima ancora che del modello di regionalismo»⁶⁶. Anzi, vi sono diverse ragioni, di tipo specifico e generale, che conducono ad una conclusione in tal senso.

Se muoviamo dalla prospettiva solidale e sociale enucleata in premessa, che altro non è che la sostanza euristica che anima la stessa Costituzione, ci accorgiamo delle implicazioni distorsive che una siffatta differenziazione in materia di istruzione potrebbe realizzare.

Intese come quelle precedentemente sottoscritte, per un verso, paiono concretamente compromettere quella piattaforma in grado di garantire una offerta formativa omogenea su tutto il territorio nazionale, mettendo in pericolo l'identità culturale del Paese; per un altro, paiono sostanzialmente configgere

62 Sulle problematiche formali-procedimentali relative all'attuazione del regionalismo differenziato, già prima dell'adozione della l. n. 86/2024, si rinvia a R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee eletive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2023, pp. 30 ss.

63 Si riprendono i casi paradigmatici enucleati da Corte cost. sent. 4 dicembre 2024, n. 192, punto 4.4.

64 Tali locuzioni si devono a Corte cost. sent. 8 luglio 2009, n. 200.

65 Così, M. TROISI, *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on federalism*, 3/2020, 10; ma anche M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2007, 729.

66 Cfr. R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. cit.*, 79, che rinvia a R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *laCostituzione.info*, 2019 e C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2018.

con i principi fondanti del sistema istruzione⁶⁷, poiché le disposizioni ivi contenute si occupano dell'organizzazione e della gestione del comparto istruzione. Tanti ordinamenti regionali differenziati sul piano dell'istruzione «corrono il rischio di assumere contorni sempre più netti e distinti gli uni dagli altri, sia per la cornice normativa che per le risorse sulle quali detta cornice si fonda. C'è il rischio che si crei un sistema in concreto in cui le dinamiche dello Stato regionale si perdano in favore di un sistema diverso»⁶⁸ che, pur rispettando la forma astratta consentita dalla Carta fondamentale, ne tradisca, in definitiva, la sostanza sociale e lo spirito solidale. Si tratterebbe di un'altra «mutazione» della nostra forma di Stato, «ancora liquida e per alcuni aspetti (...) incompiuta» a causa del “regionalismo senza modello”⁶⁹, e per altri, in perenne crisi di identità (sociale) tanto da non più sembrare, come all'origine, uno Stato sociale e solidale.

Sotto un profilo generale, è interessante notare che l'autorità regionale non persegua fini sociali ed unitari nella varietà delle fattispecie concrete considerate, essendo proiettata a soddisfare ragioni prettamente “territoriali”, legate al benessere produttivo locale e/o alla sua legittimazione nei confronti della comunità amministrata. Pare chiaro quindi il tradimento di molti dei valori essenziali propugnati dalla Costituzione, a cominciare da quelli più pertinenti all'istruzione fino ad arrivare a quelli di portata più ampia, come la sovranità popolare, l'uguaglianza sostanziale, la solidarietà, l'identità culturale, l'unità, e la partecipazione democratica.

L'ampliamento delle competenze regionali sul versante dell'organizzazione e della gestione del comparto istruzione non sembra essere compatibile in concreto con le esigenze unitarie e solidali che (ontologicamente e costituzionalmente) informano il settore, nonché con le esigenze sociali che dovrebbero informare l'azione dei livelli territoriali di governo.

Scendendo nel particolare, poi, la questione si fa ancora più intricata sotto almeno due profili.

Il primo profilo attiene al finanziamento delle funzioni devolute: vi è il timore che questo finanziamento aggiuntivo, legato alla maggiore autonomia di alcune Regioni ordinarie in materia di istruzione, produca una diminuzione delle risorse complessivamente disponibili per tutte le altre, con conseguente impossibilità di garantire la prestazione di servizi educativi e le altre funzioni essenziali al soddisfacimento dei diritti che ne dipendono nei territori non differenziati⁷⁰. Ciò è avvertito grandemente dalla Corte costituzionale in più parti

67 Ci si riferisce alla parità tra scuole, alla solidarietà, all'uguaglianza nella qualità essenziale delle prestazioni erogate, alla disparità di trattamento degli insegnanti con riguardo all'accesso, allo *status* e alla retribuzione.

68 P.MACI, *Autonomia differenziata e istruzione*, cit., 97.

69 A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet giuridica, Milano, 2021, 219.

70 G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'audizione presso la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati sull'A.C. 1665 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata'*, 15 marzo

della sentenza n. 192/2024: (*i*) con riferimento alla facoltatività, piuttosto che alla doverosità, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica per le regioni differenziate e al conseguente eventuale indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica; (*ii*) con riguardo all'individuazione, tramite compartecipazioni al gettito di tributi erariali, delle risorse destinate alle funzioni trasferite, essa dovrà avvenire non sulla base della spesa storica, bensì prendendo a riferimento costi e fabbisogni *standard* e criteri di efficienza, liberando risorse da mantenere in capo allo Stato per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a carico dello stesso; (*iii*) con riferimento alla clausola di invarianza finanziaria, si richiede che, al momento della conclusione dell'intesa e dell'individuazione delle relative risorse, si tenga conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari⁷¹.

Il secondo profilo riguarda il complicato intreccio di normative che si produrrebbe con il trasferimento delle competenze in materia, rendendo estremamente arduo orientarsi nel risultante *caos* normativo. Si nutrono forti perplessità riguardo alla possibilità che anche in materia di istruzione le quindici Regioni ordinarie possano richiedere forme più ampie di autonomia secondo diverse gradazioni. In questo senso, è ipoteticamente possibile che tutte le Regioni ordinarie, incluse Emilia Romagna, Veneto e Lombardia, aspirino a forme di autonomia di diversa entità, a meno che decidano di non avvalersi affatto dell'art. 116, comma 3, Cost. Né pare che un'autonomia differenziata di questo tipo escluda, in termini comparativi, «il paradosso di Achille e la tartaruga»⁷²

2024, mette in rilievo come, stando ai dati, “le Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna rappresentano il 40% del Pil italiano; la spesa pubblica statale nelle tre regioni ammonta a 68 miliardi sui 273 ‘regionalizzabili’ (Senato della Repubblica e Camera dei deputati 2023). Garantire loro previe compartecipazioni al gettito di ampia dimensione, in relazione anche all’istruzione, può ridurre significativamente le risorse disponibili per il ministero dell’Economia per far fronte al debito pubblico, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti italiani”.

71 Per un approfondimento complessivo delle ricadute finanziarie in materia, si rinvia a G. RIVOSECCHI, *L’art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2024, 255 ss. Per una panoramica dopo l’adozione della sentenza n. 192/2024, P.I. D’ANDREA, *Profili fiscali e finanziari dell’autonomia differenziata*, in *Nomos*, 1, 2025, 1 ss.

72 G. GARDINI, *La carrera infinita entre las comunidades autónomas en España e Italia. La paradoja de aquiles y la tortuga como efecto (no deseado) del regionalismo asimétrico*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, 64/2023, secondo cui il regionalismo asimmetrico spagnolo ha stimolato uno schema secondo cui le Regioni meno ricche avanzano richieste di maggiore autonomia di quelle più ricche le quali, a loro volta, si allontanano dalle prime, e tentano di ottenere ulteriore autonomia rispetto a quella originaria. Da un lato, le Regioni meno sviluppate hanno percorso la strada dell’incremento delle competenze e delle risorse per destare sé stesse e rincorrere le Regioni storiche, dall’altro, queste ultime hanno reagito con richieste di “ulteriori forme e condizioni di autonomia” per evitare l’*igualación competencial*.

che si è realizzato nell'ordinamento iberico, perché, nelle more della rincorsa verso la *igualación competencial* in materia di istruzione, le disuguaglianze socio-educative potrebbero divenire davvero insostenibili.

Alla luce di quanto sinora esposto, sembra ancora necessario ragionare sulla materia “istruzione”, nell’ottica di promuovere una maggiore “certezza”⁷³ in un settore cruciale non solo per la sopravvivenza dello Stato, ma soprattutto della comunità che è «unitariamente» sovrana ai sensi dell’art. 1 Cost.

73 La maggiore certezza giuridica *supra* menzionata andrebbe ricercata già a partire dai contenuti del recente DDL S. 1623, dal titolo “Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, approvato in data 19 maggio 2025 dal Consiglio dei Ministri. Il provvedimento attualmente in esame conferisce al Governo una delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), con l’obiettivo di dare piena attuazione all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione e alla sentenza n. 192/2024. La stessa Corte costituzionale, in tale decisione, ha chiarito che la definizione dei LEP rappresenta un passaggio propedeutico e imprescindibile, in quanto costituisce un «contrappeso necessario» alla differenziazione regionale, una vera e propria «rete di protezione» volta a salvaguardare condizioni di vita omogenee sull’intero territorio nazionale. In questa prospettiva, il disegno di legge si conforma alla pronuncia della Corte, ponendo la definizione dei LEP come garanzia contro il rischio che l’ampliamento dell’autonomia regionale, in chiave asimmetrica e potenzialmente competitiva, possa tradursi in divari territoriali o in una riduzione della tutela dei diritti fondamentali al di sotto di una soglia minima prefissata. Le finalità generali della regolazione sono due: da un lato, assicurare che le prestazioni connesse ai diritti civili e sociali siano erogate in modo uniforme, efficiente e appropriato su tutto il territorio nazionale; dall’altro, rendere la determinazione dei LEP la *conditio sine qua non* per un’attribuzione costituzionalmente responsabile di nuove funzioni alle Regioni. Quanto agli obiettivi specifici, essi si collegano ai principi e ai criteri direttivi contenuti negli articoli da 3 a 32 del disegno di legge, ispirati agli indirizzi già elaborati dal CLEP (Comitato per la determinazione dei LEP), il cui lavoro è stato “fatto salvo” dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024.

Per la materia “istruzione” (artt. 4–13), gli obiettivi connessi ai LEP possono essere sintetizzati come segue: (i) riorganizzare la rete scolastica per assicurare una distribuzione capillare dei punti di erogazione del servizio, tenendo conto delle caratteristiche territoriali e demografiche, nonché delle specificità delle scuole situate in comuni montani, piccole isole e aree linguistiche minoritarie; (ii) garantire l’inclusione degli alunni con bisogni educativi speciali, disabilità, disturbi specifici dell’apprendimento o condizioni di svantaggio socio-economico, linguistico e culturale; (iii) colmare il divario infrastrutturale degli edifici scolastici; (iv) promuovere la digitalizzazione degli ambienti e degli strumenti di apprendimento.