

Istruzione e risorse: profili costituzionali

di Marcello Salerno

SOMMARIO: 1. Diritto all'istruzione e risorse nel quadro dei principi costituzionali. – 2. Il diritto all'istruzione «inferiore» e quello ai «più alti» gradi di studio: una distinzione superata? – 3. *Segue*: il diritto allo studio per «capaci e meritevoli». – 4. La gestione delle risorse nel rapporto tra scuola pubblica e privata. – 5. La ripartizione di competenze in materia di istruzione e il nodo dell'autonomia differenziata. – 6. Il condizionamento finanziario dei diritti e l'istruzione come «risorsa».

1. *Diritto all'istruzione e risorse nel quadro dei principi costituzionali.*

Il rapporto tra diritti e risorse assume una connotazione del tutto particolare quando viene analizzato con specifico riferimento al diritto all'istruzione. Non solo perché tale diritto, al pari di altri diritti sociali, impegna una parte importante di risorse pubbliche in termini economico-finanziari ma anche perché l'istruzione, in sé, costituisce una vera e propria risorsa per il sistema-paese sotto il profilo dell'investimento in termini di cultura, di capitale umano, di competitività e di progresso sociale. Come è noto, infatti, una società che possiede un alto grado di istruzione è caratterizzata da un elevato livello di conoscenze e di competenze che si traducono in maggiore produttività del lavoro, in ricerca, in innovazione aprendo le porte a nuove idee e scoperte scientifiche, nuove tecnologie.

Osservato da questa prospettiva il diritto all'istruzione si inserisce in maniera ancora più coerente ed organica nel quadro dei valori e dei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale. La sua tutela, infatti, è uno dei presupposti primari dell'effettivo sviluppo della persona, della crescita individuale e sociale, dell'emancipazione e quindi anche della partecipazione democratica. Il diritto all'istruzione, in altri termini, non si configura soltanto come un diritto che mira a fornire conoscenze o competenze individuali ma assume anche una dimensione collettiva: la qualità del sistema educativo influenza lo sviluppo di una società libera, democratica e solidale favorendo il pensiero critico e la consapevolezza, anche civica¹.

¹ Il diritto all'istruzione è strettamente collegato anche all'educazione al sentimento

I principi strutturanti dell'ordinamento costituzionale hanno diretto svolgimento, vera e propria esecuzione nel diritto all'istruzione, basti pensare al principio di uguaglianza, a quello pluralistico o personalistico². Per esplicito riconoscimento della stessa Corte costituzionale, la comunità scolastica è una delle principali «formazioni sociali» ove l'uomo, ogni individuo svolge la propria personalità, acquisisce gli strumenti per realizzarsi³.

L'art. 34 della Costituzione, nel dichiarare la scuola «aperta a tutti», con chiarezza riconduce il diritto all'istruzione nell'alveo del principio di eguaglianza nella dimensione sia formale sia sostanziale. Da un lato, infatti, il diritto all'istruzione non può certamente subire limitazioni discriminatorie. Nello stesso tempo, tale diritto è anche uno dei principali strumenti attraverso cui è concretamente possibile dare piena attuazione al principio di uguaglianza sostanziale: ogni volta che l'accesso all'istruzione è «di fatto» impedito da ostacoli di ordine economico e sociale, viene meno un elemento fondamentale e irrinunciabile⁴ per realizzare la piena eguaglianza e lo sviluppo della persona umana. Proprio da qui deriva il compito della Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33 Cost.), di garantire il diritto allo studio a capaci e meritevoli «anche se privi di mezzi», di rendere effettivo tale diritto con «borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze» attribuite per concorso (art. 34 Cost.).

Il diritto all'istruzione contribuisce anche alla realizzazione del pro-

costituzionale, un tema affrontato in P. LOGROSCINO, *La "costituzione scolastica" di Cadice e le insidie della "nominalizzazione" costituzionale*, in *DPCE on line*, n. 3/2012, 1 ss., in part. 8 ss., il quale riflette anche sulla funzione "educativa" della Costituzione.

² «L'orientamento dell'istruzione-educazione verso l'intera tavola dei valori costituzionalmente positivizzati ne esce, in una prospettiva siffatta, ancora più rafforzato, sol che si consideri che uno dei valori sui quali poggia l'ordinamento è appunto quello del pluralismo, nel suo fare "sistema" coi valori restanti: libertà, eguaglianza, giustizia, democrazia, e via dicendo. Nessuna "verità" costituzionale può, dunque, essere imposta da chicchessia; tutt'all'inverso, il pluralismo "educa" a rifuggire da ogni forma, palese ovvero occulta, di dogmatismo, per aprire piuttosto le menti (e – vorrebbe dirsi – anche i cuori) all'accettazione della possibile (e, per certi versi, persino auspicabile) diversità dell'altro», A. RUGGERI, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)* in *Rivista giuridica della scuola*, 2008, 770 s.

³ «La basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica», Corte costituzionale 8 giugno 1987, n. 215, p.to 6 *cons. in diritto*.

⁴ M. SALAZAR (voce), *Pubblica istruzione (Diritto alla)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1997, 2.

getto individuale di vita di ogni cittadino attraverso il lavoro, valore fondante l'ordinamento repubblicano (art. 1 Cost.). L'accesso a un'istruzione di qualità offre l'opportunità di formarsi, di accrescere la propria preparazione, le proprie competenze, il proprio livello culturale, favorendo l'ingresso nel mondo del lavoro e lo svolgimento di una professione il più possibile coerente con le proprie attitudini e le proprie capacità. Con ciò si realizza concretamente il diritto al lavoro ma anche si realizzano i presupposti perché tutti possano assolvere il dovere costituzionale di concorrere al «progresso materiale o spirituale della società» (art. 4 Cost.) e si migliorano le condizioni socio-economiche di vita e il ruolo di ogni individuo nella società.

Sempre nel quadro dei principi costituzionali sui quali trova fondamento il diritto all'istruzione si inserisce anche la promozione della cultura e della ricerca scientifica che la Costituzione affida alla Repubblica (art. 9). Un obiettivo la cui realizzazione passa anche attraverso il sistema di istruzione e quello universitario nonché attraverso tutti i soggetti pubblici e privati che a vario titolo si occupano di formazione, ricerca, innovazione e contribuiscono ad elevare complessivamente il livello culturale della società.

Anche la tutela del patrimonio storico ed artistico della Nazione che sempre l'art. 9 riconduce tra i principi fondamentali della Costituzione è strettamente correlato al diritto all'istruzione dal momento che quest'ultimo consente ai cittadini non solo di acquisire le conoscenze, le competenze e le capacità critiche per comprendere, difendere, apprezzare e valorizzare il patrimonio culturale nazionale, ma contribuisce anche a produrre nuova cultura attraverso nuove testimonianze di arte e di civiltà a beneficio delle generazioni presenti e future.

2. *Il diritto all'istruzione «inferiore» e quello ai «più alti» gradi di studio: una distinzione superata?*

Al fine di ricostruire le diverse sfaccettature del diritto all'istruzione è utile considerare che il tenore letterale dell'art. 34 Cost. ha sempre indotto parte della dottrina a distinguere l'istruzione «inferiore», «impartita per almeno otto anni», «obbligatoria e gratuita» dal diritto di raggiungere «i più alti gradi degli studi», spesso identificato più specificatamente come

“diritto allo studio”. Quest’ultimo, a differenza del diritto all’istruzione, è garantito in particolare (o solo?)⁵ a «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» attraverso «borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze» attribuite per concorso. Per «concorde riconoscimento delle forze politiche operanti in Italia»⁶, il diritto allo studio costituiva un postulato di giustizia sociale al pari del diritto all’istruzione, ma da esso distinto: il diritto all’istruzione (di base) si concretizza in una pretesa rivendicabile da tutti ad ottenere una prestazione gratuita mentre il diritto allo studio si realizza nella garanzia di ricevere un’istruzione superiore, non gratuita per tutti ma solo per chi possiede capacità e merito⁷.

Si tratta di una distinzione che è emersa ed è stata sottolineata in più occasioni anche dalla giurisprudenza costituzionale⁸, la quale aveva

⁵ U. POTOTSCHNIG (voce), *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.* XXIII, Milano, 1973, 96 ss., il quale precisa che durante la discussione in Assemblea costituente venne respinto in realtà un emendamento volto a precisare che tale diritto doveva essere riconosciuto «solo» a capaci e meritevoli. Anche per effetto di quel voto, pertanto, non è precluso oggi al legislatore di permetterne l’accesso ai più alti gradi degli studi anche a coloro che non sono «capaci e meritevoli»; d’altro canto, però, questi ultimi non potrebbero invocare alcuna norma della Costituzione a fondamento di un loro «diritto» in tal senso. Come è stato più esplicitamente affermato «solo capaci e meritevoli hanno diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi. Per gli altri l’accesso non è un diritto, ma una possibilità assoggettata alla previa soddisfazione dei primi e, conseguentemente, alle scelte organizzative adottate dall’ordinamento» A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, 2006, 710.

⁶ Atti Ass. Cost., *I principi dei rapporti sociali (culturali). Relazione del deputato Aldo Moro*, in *I Sottocomm. Relazioni*, reperibile in <http://archivio.camera.it/resources/atc04/pdf/CD1700000387.pdf>.

⁷ Si sofferma sulla distinzione, ritenuta gravida di implicazioni, tra “diritto all’istruzione” e “diritto ad una istruzione di grado elevato” riconosciuto come proprio dei soli soggetti “capaci e meritevoli”, A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione (temi e problemi)*, cit., 773.

⁸ Corte cost. n. 215/1987, p.to 6 *cons. in diritto* laddove si sottolinea che, con riferimento all’art. 34 Cost., «l’effettività dell’istruzione dell’obbligo è, nel secondo comma, garantita dalla sua gratuità; quella dell’istruzione superiore è garantita anche a chi, capace e meritevole, sia privo di mezzi, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze (terzo e quarto comma)» ma cfr. anche Corte costituzionale, sentenza 28 maggio 1975, n. 125, p.to 2 *cons. in diritto* che precisa: «l’art. 34, secondo comma, della Costituzione ... non stabilisce affatto un obbligo assoluto rispetto alla generalità dei cittadini, ma, inteso in connessione con il successivo terzo comma, prevede un diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi», sulla stessa linea anche Corte cost. n. 7/1967, p.to 2 *cons. in diritto*. In dottrina v. anche A.

inizialmente inteso la gratuità sostanzialmente come esenzione dalle tasse scolastiche, dal momento che il diritto all'istruzione gratuita si esaurisce «mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi»⁹. Sulla stessa linea, la Corte ha affermato che i principi della scuola aperta a tutti e della gratuità della scuola dell'obbligo «debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato ... nell'osservanza dei limiti di bilancio»¹⁰.

Nel differenziare tra loro i concetti di insegnamento, istruzione ed educazione, i giudici costituzionali osservano che nel primo si identifica «l'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere, nel secondo (l'istruzione) l'effetto intellettuale di tale attività e nel terzo (l'educazione) l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti», giungendo all'impossibilità di ricomprendere tra le prestazioni a cui lo Stato è tenuto «anche altre prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano ma non ne costituiscono i tratti essenziali»¹¹. Tuttavia il legislatore, intervenendo sulla materia, ha superato gli orientamenti della Corte intendendo la gratuità in termini più ampi ed intervenendo a sostegno anche delle spese relative, ad esempio, al trasporto o alla fornitura di libri di testo¹².

Un altro elemento distintivo tra diritto all'istruzione e diritto allo

MELONCELLI, *Osservazioni sul cosiddetto diritto all'istruzione*, in *Atti del convegno internazionale di diritto scolastico*, Milano, 1972, 245.

⁹ Tutte le restanti misure di agevolazione (fornitura di libri di testo, trasporto scolastico, ecc.) possono riguardare «le famiglie più bisognose di ausilio», così Corte costituzionale, sentenza 4 febbraio 1967, n. 7, p.to 3, *cons. in diritto*.

¹⁰ Corte cost. n. 125/1975, p.to 2 *cons. in diritto* ma anche sentenza 14-21 giugno 1996, n. 208, p.to 1 *cons. in diritto*.

¹¹ Cfr. ancora Corte cost. n. 7/1967, p.to 3 *cons. in diritto*. Sul punto è stato criticamente osservato che se, da un punto di vista astratto, i libri di testo, il materiale di cancelleria e i mezzi di trasporto non costituiscono di per sé «tratti essenziali» dell'insegnamento, la questione cambia se il problema della fornitura dei libri di testo, dei mezzi di trasporto e del materiale di cancelleria – e un domani il personal computer – viene affrontato in concreto, e quindi nell'ottica dell'art. 3 comma 2 Cost. con riferimento ai limiti di fatto che la mancata fornitura dei libri di testo, dei mezzi di trasporto ecc. precostituisce a danno della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini, per le famiglie meno abbienti, così A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Dir. e soc.*, n. 1/2013, 35 ss.

¹² Con riferimento ai libri di testo cfr., a titolo di esempio: art. 35, l. 24 luglio 1962, n. 1073; art. 1, l. 10 agosto 1964, n. 719; art. 15, l. 31 ottobre 1966, n. 942. Analogamente, per il trasporto: art. 34 l. n. 1073 del 1962; art. 14, l. n. 942 del 1966.

studio è rinvenibile nella circostanza che il primo coinvolge in maniera rilevante non solo le istituzioni scolastiche ma anche la famiglia. L'art. 30 della Costituzione, nel sottolineare che è «dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli», attribuisce ai genitori un ruolo fondamentale che naturalmente si integra con quello delle istituzioni scolastiche. L'art. 147 del Codice civile traduce in termini di legislazione ordinaria il richiamato precetto costituzionale di istruire la prole imponendo più esplicitamente che i genitori hanno «l'obbligo di mantenere, istruire, educare e assistere moralmente i figli, nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni». Qualora i genitori non abbiano i mezzi sufficienti, sulla base di quanto disposto dall'art. 316 bis del Codice civile, il dovere all'istruzione si estende agli altri ascendenti, in ordine di prossimità, in quanto «tenuti a fornire ai genitori stessi i mezzi necessari affinché possano adempiere i loro doveri nei confronti dei figli».

Come ampiamente ricostruito in dottrina, il dovere di istruire i figli da parte dei genitori e, in mancanza di mezzi, da parte degli ascendenti più prossimi, si realizza sotto un duplice profilo: il primo può essere individuato come un dovere morale/educativo che consiste, ad esempio, nella scelta della scuola, nell'obbligo di procedere all'iscrizione, nella cura dell'adempimento dell'obbligo scolastico, nell'assistenza morale dei figli durante il percorso di studi, nell'interessamento verso la vita scolastica in un contesto di collaborazione con i docenti e con la scuola nel suo complesso¹³. Un secondo profilo, invece, riguarda il dovere all'istruzione sotto l'aspetto più strettamente patrimoniale. Esso si concretizza, in sostanza, nel provvedere economicamente alle spese dell'istruzione e nel garantire al figlio tutto ciò di cui materialmente necessita per svolgere adeguatamente i propri studi¹⁴.

¹³ L. LEO, *Il percorso evolutivo del diritto all'istruzione: dalla Costituzione ai giorni nostri*, in *Cammino Diritto*, n. 2/2021, 5 e ss., in cui l'autrice evidenzia che «i genitori devono garantire ai figli la frequenza scolastica». In caso di omissione, infatti, i genitori possono essere chiamati a rispondere del reato di cui all'art. 570 ter comma 1 c.p., come introdotto dal D. L. n. 123/2023, conv., con modificazioni, in l. n. 159/2023, in virtù del quale «il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell'articolo 114, comma 1 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione, o non ve lo presenta entro una settimana dall'ammonizione, è punito con la reclusione fino a due anni».

¹⁴ «Il diritto all'istruzione non è inteso nel sistema della Costituzione come un

A tal riguardo la giurisprudenza si è sovente interrogata sull'entità e sulla durata nel tempo di tali doveri al fine di stabilire in quale momento della vita dei figli gli obblighi genitoriali relativi alla funzione educativa e di istruzione possano ritenersi esauriti. Solo a titolo di sintesi è utile ricordare che con la fine della scuola dell'obbligo possono ritenersi cessati i doveri ad essa strettamente riconducibili come l'obbligo di iscrizione scolastica o la cura del suo adempimento mentre terminano con la maggiore età gli obblighi riconducibili alla funzione educativa (scelte scolastiche, compiti di vigilanza). Ciò che invece non si esaurisce con la maggiore età è proprio il dovere materiale di provvedere economicamente all'istruzione dei figli, il quale può ritenersi esaurito solo al raggiungimento di un grado di istruzione sufficiente a garantire una completa autonomia economica dei figli.

In altri termini, il principio della solidarietà all'interno del nucleo familiare e le stesse norme del diritto di famiglia impongono ai genitori di mantenere i figli, anche oltre il superamento della maggiore età, qualora essi non abbiano ancora raggiunto l'indipendenza economica e necessitano, quindi, di un'adeguata assistenza materiale fino al conseguimento di una preparazione professionale e culturale sufficiente a produrre reddito in maniera autonoma. Si tratta, come è evidente, di un obbligo particolarmente gravoso, specie per quelle famiglie con maggiori difficoltà economiche¹⁵. Ed è proprio in tale prospettiva che svolgono un ruolo fondamentale le «provvidenze» alle famiglie cui fa riferimento l'art. 34 Cost.

Gli obblighi economici, naturalmente, possono cessare o subire modifiche specie se, secondo costante ricostruzione giurisprudenziale¹⁶,

diritto che sia esclusivamente tale e sia perciò svincolato dall'adempimento dei corrispondenti doveri da parte dei genitori [...] affinché il cennato dovere, ispirato soprattutto a inalienabili principi e imperativi morali, sia adempiuto, anche se in parte oneroso, dai genitori», così ancora Corte Cost. n. 7/1967, p.to 3 *cons. in diritto*.

¹⁵ «Il diritto del figlio si giustifica nei limiti del perseguimento di un progetto educativo e di un percorso di formazione, nel rispetto delle sue capacità, inclinazioni e aspirazioni purché compatibili con le condizioni economiche dei genitori» (Corte di Cassazione, ordinanza n. 10207 del 2017). Ciò significa, da una parte, che ciascun figlio ha il diritto di proseguire i propri studi anche oltre quelli relativi alla scuola dell'obbligo, grazie all'aiuto dei genitori, ma, dall'altra, che tale diritto possa subire modifiche (oggettive e soggettive) ove sussista uno stato di incapacità economica del genitore innanzi alla spesa di istruzione occorrente.

¹⁶ Cfr., ad esempio, Corte di Cassazione, ordinanza 2 luglio 2021, n. 18785 laddove ribadisce il principio ormai consolidato in base al quale il figlio maggiorenne che non vuole lavorare ovvero che non studia con adeguato profitto perde il diritto al manteni-

i figli si dimostrino incapaci, per pigrizia o per negligenza, di condurre a termine gli studi in un periodo di tempo che possa considerarsi “normale”. Allo stesso modo, l’entità e le modalità di adempimento del dovere dei genitori al sostegno economico e materiale dei figli possono subire modifiche se questi ultimi sono in grado di far fronte autonomamente alle spese per lo svolgimento del percorso di studi, perché svolgono anche un’attività lavorativa o dispongono di proprie risorse economiche sufficienti¹⁷. A sostegno di quest’ultima tesi è possibile richiamare, più in generale, il dovere di contribuzione alle spese ex art. 315, c. 4, c.c. in base al quale il figlio deve «contribuire, in relazione alle proprie capacità, alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia finché convive con essa». Pertanto, se il figlio è provvisto di un reddito proprio o comunque di proprie sostanze ed ha quindi la possibilità di far fronte direttamente alle spese per il suo mantenimento agli studi, non solo non ha titolo per pretendere il concorso dei genitori a detti oneri, ma è addirittura obbligato, ove la sua capacità finanziaria lo consenta, a contribuire al mantenimento della famiglia stessa.

In conclusione, mentre la garanzia del diritto allo studio trova attuazione soprattutto attraverso le istituzioni universitarie e scolastiche, il diritto all’istruzione coinvolge in maniera rilevante anche le famiglie e, in particolare, i genitori con il loro sostegno morale e materiale.

mento in quanto detto diritto si giustifica all’interno e nei limiti del perseguimento di un progetto educativo e/o di un percorso formativo, avendo anche riguardo «al tempo occorrente e mediamente necessario per il suo inserimento nella società», nondimeno, «il diritto cessa ove il figlio maggiorenne ormai specializzato resta inerte nella ricerca di una occupazione» (analogamente cfr. anche Corte di Cassazione, sezione civile, ordinanza 5 marzo 2018, n. 5088; Corte di Cassazione, sezione civile, ordinanza 22 giugno 2016, n. 12952).

¹⁷ La Corte di Cassazione, con la già ricordata ord. n. 10207 del 2017, ha ribadito che il diritto del figlio al mantenimento in vista della continuazione degli studi viene meno, oltre che nella ipotesi di incapacità economica del nucleo familiare, nella parallela ipotesi in cui il figlio possa in proprio far fronte alle spese necessarie a tal fine. Quest’ultima attitudine deve essere indagata sulla scorta degli elementi del caso concreto e scevra da automatismi. A titolo esemplificativo, il conseguimento di una borsa di studio pari ad euro 800,00 non è circostanza idonea a far ritenere il figlio beneficiario quale soggetto economicamente indipendente, con la duplice conseguenza del permanere del diritto alla prosecuzione degli studi in capo al figlio e del dovere al mantenimento in capo al genitore (Corte di Cassazione, sezione civile, ordinanza 23 gennaio 2020, n. 1448) ma cfr. anche A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2019, 1268.

Sulla reale portata degli elementi che portano a tenere ancora distinti il diritto allo studio e il diritto all'istruzione, tuttavia, occorre registrare posizioni non sempre convergenti. Vi è chi ritiene che la distinzione, sebbene condivisibile in linea di principio, debba ormai ritenersi superata dall'evoluzione della nostra società e dalle modificazioni del sistema di istruzione verso un modello europeo. L'ampia diffusione dell'obbligo scolastico e il suo prolungamento temporale, la progressiva riduzione degli ostacoli nell'accesso ai più alti gradi di istruzione e il conseguente aumento quantitativo della popolazione scolastica e universitaria, avrebbero notevolmente affievolito gli elementi di differenziazione tra i due momenti – quello dell'accesso all'istruzione obbligatoria e quello della prosecuzione verso i gradi più alti – lasciando emergere un più forte carattere di continuità educativa di tutto il percorso complessivo di istruzione¹⁸.

In questa prospettiva, il primo comma dell'art. 34 («la scuola è aperta a tutti»), riferendosi a tutti i gradi degli studi, garantirebbe il diritto universale di accedere agli studi superiori e non solo ai capaci e meritevoli¹⁹. Peraltro è innegabile quanto sia il diritto allo studio che il diritto all'istruzione siano strettamente correlati, in maniera organica, col perseguimento del principio di parità dei punti di partenza insieme all'impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Come è stato già dimostrato in dottrina, «le condizioni di partenza (famiglia, ambiente, reddito) influiscono sui processi di apprendimento ... Pertanto, e non paradossalmente, le persone soffrono di uno svantaggio maggiore nell'istruzione di base. Se non si affiancano agli interventi di base, anche interventi specifici di rimozione di ostacoli, già nelle prime fasi di apprendimento, lo sviluppo delle capacità di apprendere è compromesso per tutta la vita»²⁰. Nell'ambito dell'istruzione, le condizioni di partenza rappresentano «il principale fattore di disuguaglianza delle

¹⁸ V. ancora M. SALAZAR, *Pubblica istruzione*, cit., 2, il quale richiama anche la Carta dei servizi della scuola (Dpcm 7-6-1995) sul principio di continuità educativa tra i diversi ordini e gradi dell'istruzione.

¹⁹ M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni culturali dell'istruzione*, Atti del convegno di Roma 23-24 gennaio 2014, Napoli, 2014, 18, il quale, a sostegno, richiama l'attenzione sulla bocciatura in sede di Assemblea Costituente dei reiterati tentativi di limitare l'accesso agli studi superiori "solo" ai capaci e meritevoli.

²⁰ A. POGGI, *Per un "diverso" stato sociale*, Bologna, 2019, 221.

opportunità educative comune a tutte le società avanzate»²¹. Si tratta di argomentazioni che certamente inducono ad attenuare la distinzione tra diritto all'istruzione e diritto allo studio, a rendere sempre più labili e tenui gli elementi di differenziazione. Nel complesso, in effetti, i confini tra un livello di istruzione "di base" e livelli di studio "superiori" sono sempre meno netti e dal carattere "mobile" a seconda del contesto storico-sociale e dei differenti percorsi di studio.

Tuttavia restano da considerare alcuni elementi a sostegno della presenza ancora rilevante di alcuni elementi distintivi in relazione soprattutto alla obbligatorietà e universalità dell'istruzione rispetto al diritto allo studio. Il primo, infatti, essendo "gratuito" e "obbligatorio" può configurarsi come diritto universale, essenziale, irrinunciabile e, conseguentemente, non "graduabile" in base alle esigenze di bilancio. La obbligatorietà porta con sé la necessità di non gravare di oneri il destinatario del diritto e la sua famiglia²². La garanzia del diritto allo studio, invece, essendo prioritariamente rivolta a «capaci e meritevoli anche se privi di mezzi», si configura come un diritto dal carattere "selettivo" oltre che facoltativo. Sotto questo profilo vi è chi ritiene che non solo il diritto allo studio non abbia i caratteri della universalità, ma che non sia possibile scorgere in tale diritto neppure una pretesa immediatamente fruibile, in quanto condizionata dalla presenza di «apposite previsioni normative e di determinati stanziamenti di bilancio»²³. Ragione per cui il condizionamento finanziario può comportare la necessità di individuare preventivamente i destinatari più "meritevoli" e "bisogñosi" e di destinare solo (o principalmente) a questi le risorse disponibili²⁴.

²¹ M. PISATI, *La partecipazione al sistema scolastico*, in A. SCHIZZEROTTO (a cura di), *Vite ineguali*, Bologna, 2002, 150.

²² «Il sistema scolastico è diviso nettamente in due parti. Vi è da un lato l'istruzione che è obbligatoria e gratuita. L'obbligatorietà presuppone l'universalità del servizio e trae con sé la gratuità», così G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, 38.

²³ E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica. Il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, Milano, 2014, 155 s.

²⁴ In ultima analisi, la finanziabilità dei diritti sociali dipende sostanzialmente dalla produttività del sistema economico dal quale tali risorse devono essere attinte. Sul tema v. anche: C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivistaiaic.it*, n. 3, 2013, 9, la quale sottolinea che l'equilibrio non è tanto tra risorse finanziarie e diritti ma tra diritti, tenendo conto, da un lato, dei soggetti ai quali sono stati imposti sacrifici e, dall'altro, dei diritti a favore dei quali l'assegnazione delle risorse è stato deciso. Sul punto cfr. anche R. BIN, *Dirit-*

Tale conclusione trova sostanzialmente riscontro anche nella giurisprudenza costituzionale, la quale si è spesso soffermata proprio sul carattere della universalità con riferimento al diritto all'istruzione e della selettività su base meritocratica per il diritto allo studio²⁵ e ciò in stretta correlazione con il binomio obbligatorietà/facoltatività che contraddistingue i due diritti: l'istruzione, in sostanza, è contemporaneamente un diritto ma anche un dovere costituzionale pertanto non può che essere caratterizzato dalla gratuità, a differenza del diritto allo studio che è facoltativo e, dunque, non impone una garanzia universale²⁶.

Ciò non significa attribuire un diverso grado di importanza ai due diritti – entrambi funzionali, in ultima analisi, alla realizzazione individuale e allo sviluppo della personalità (artt. 2 e 3 Cost.) – ma solo riconoscere un diverso criterio di attribuzione dei benefici, delle prestazioni, degli interventi e dei mezzi previsti dall'ordinamento, per un utilizzo delle risorse non solo più razionale ma anche più efficiente poiché esse vengono destinate a quei soggetti che, con più probabilità, raggiungeranno con successo la conclusione del percorso di studi.

ti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale, Milano, 1992, 109 ss.; E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, 1774 ss.; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, 1 ss.; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Id.*, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *forumcostituzionale.it*, 2013, 1 ss. Sul rapporto tra diritti sociali e finanza pubblica v. anche: B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001, *passim*.

²⁵ Così si esprime A. POGGI, *Art. 34*, cit., 710 ma vedi anche, più recentemente: *Id.*, *Per un "diverso" stato sociale*, cit., 116 s. In maniera altrettanto esplicita: G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, cit., 40, il quale afferma che «l'universalismo governa il sistema dell'istruzione inferiore» mentre «principio concorsuale e meritocrazia governano il sistema dell'istruzione superiore». Il tema è affrontato in termini analoghi anche in M. LUCIANI, *Diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, *passim*; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012; S. DE SIMONE, *Sistema del diritto scolastico italiano*, Milano, 1968, 267 ss.; S. SCAGLIARINI, «L'incessante dinamica della vita moderna». I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti convegno di Trapani, 8-9 giugno 2012, Napoli, 2013, 248 ss.

²⁶ Così si esprime M. CLARICH, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna, 2024, 342 il quale ribadisce come l'istruzione sia «un servizio pubblico sociale a fruizione individuale, coattiva e gratuita» ma cfr. anche: V. CRISAFULLI, *La Scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 74 ss.; L. CALCIERANO, G. MARTINEZ Y CABRERA, *Scuola (ordini e gradi)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXVI, Milano, 1989, 31 ss.

In conclusione, considerando anche il contesto di costante crisi della finanza pubblica e di continua riduzione delle risorse disponibili per il finanziamento dei diritti sociali, i criteri della capacità e del merito diventano strumento di selezione atto ad individuare chi è maggiormente legittimato a godere dell'intervento attivo dello Stato, attraverso mezzi e risorse economiche rispetto alla generalità degli studenti. Quando le risorse sono scarse la selezione in base al merito e alle condizioni economiche diventa necessaria per rendere la funzione di redistribuzione più efficace e per ristabilire equità e giustizia sociale²⁷.

²⁷ È proprio in periodi di sfavorevole congiuntura economica che le ragioni di competitività globale hanno indotto una generale rivalutazione di criteri di efficienza e produttività non solo nel settore privato ma anche in quello pubblico. È in coincidenza con la crisi economica, infatti, che avviene la «riscoperta meritocratica» soprattutto nell'ambito della Pubblica Amministrazione ed in particolare nel settore dell'istruzione, superiore ed universitaria. Ragioni di implementazione dell'efficienza (spesso sulla scorta di modelli aziendalistici), da un lato, di premialità e di valorizzazione del merito, dall'altro, possono spiegare proprio le recenti riforme legislative della P.A. (d.lgs. n. 150 del 2009 e l. n. 124 del 2015), dell'Università e della scuola (l. n. 240 del 2010 e l. n. 107 del 2015) e sulla responsabilizzazione nell'uso delle risorse da parte delle autonomie territoriali (d.lgs. n. 149 del 2011), G. FONTANA, *Dis-eguaglianza e promozione sociale: bisogno e merito (diverse letture del principio di eguaglianza nel sistema costituzionale)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del Convegno (Campobasso, 19-20 giugno 2015)*, Napoli, 2015, 37 ss. Sul rapporto tra merito e giusta distribuzione delle risorse si sofferma anche Q. CAMERLENGO, *Dal "merito" ai "meriti": per una scuola costituzionalmente inclusiva*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2025, 8 ss.; G. CORSO, *Il merito nella Costituzione italiana*, Convegno "Merito e crescita", Università Luiss Guido Carli, Roma 9 giugno 2016, in *ilmerito.org*. Il principio del merito è ormai entrato a pieno titolo nel dibattito costituzionalistico, sebbene siano ancora relativamente poche le occasioni in cui esso è stato oggetto di indagine in termini espliciti, cfr., a titolo di esempio, B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, in M. RENNA, F. SAITTA (cur.), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 153; S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Napoli, 2007; G. FONTANA, *Dis-eguaglianza e promozione sociale: bisogno e merito (diverse letture del principio di eguaglianza nel sistema costituzionale)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del Convegno (Campobasso, 19-20 giugno 2015)*, Napoli, 2015, 11 ss.; Q. CAMERLENGO, *Per una interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito in federalismi.it*, 2022, 16 ss.; L. IEVA, *Costituzione italiana e meritocrazia*, in *Riv. amm.*, 2016, 381 ss.; A. SIMONCINI, *Dalle dis-eguaglianze alle differenze. Spunti per una revisione del concetto di "merito" nello stato costituzionale*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit., 365 ss.; F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, Napoli, 2025 e, sia consentito, M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020.

3. Segue: *il diritto allo studio per «capaci e meritevoli»*

Sul significato di “capacità” e “merito” occorre spendere qualche considerazione in più soprattutto perché, sulla base del tenore letterale dell’art. 34 Cost., possono essere considerati requisiti distinti ma non alternativi o in contrapposizione. Al contrario, vanno letti in senso complementare dal momento che entrambi sono funzionali all’obiettivo di individuare i prioritari beneficiari del diritto allo studio.

In prima approssimazione, il merito può essere ricondotto a valutazioni orientate maggiormente al risultato da raggiungere sulla base di determinate situazioni «obiettive» che la legge abbia ritenuto di fissare²⁸. Nel dibattito che ha preceduto la formulazione definitiva della norma in Assemblea costituente, il merito è stato inteso soprattutto come risultante dal «profitto». In tale circostanza si dichiarò espressamente che «la capacità non è sufficiente a giustificare il diritto all’istruzione, se non è accompagnata dal profitto, cioè dal lavoro»²⁹. La capacità, invece, attiene maggiormente alla predisposizione, alle attitudini verso un determinato percorso di studi. A sostegno di tale distinzione è utile richiamare la prima formulazione dell’art. 34 elaborata in Assemblea costituente che aveva individuato, come requisiti per accedere a tutti i gradi di istruzione, proprio l’«attitudine» e il «profitto»³⁰ che, quindi, potrebbero essere considerati in qualche modo speculari a “capacità” e “merito”.

Il significato da attribuire al “merito”, tuttavia, dipende molto da come esso viene misurato. Una importante distinzione riguarda, ad esempio, il merito misurato in termini “assoluti” da quello misurato in termini

²⁸ U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., 108 s.

²⁹ Intervento dell’onorevole Marchesi nella prima Sottocommissione il 29 ottobre 1946, preceduto dall’intervento di Moro il quale chiariva che «ogni cittadino ha diritto all’istruzione, senza altra condizione che quella dell’attitudine e del profitto, cioè prescindendo dall’appartenenza a un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica». Sul punto v. G. LIMITI, *La scuola nella costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente*, III, Firenze, 1969, 115.

³⁰ Il testo approvato dalla prima Sottocommissione per la Costituzione recitava: «La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell’attitudine e del profitto. La legge detta le norme le quali, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, garantiscono ai più *capaci e meritevoli* l’esercizio di tale diritto» (i corsivi sono miei). Cfr. sul punto: A. POGGI, *Art. 34*, cit., 710 e, più recentemente, R. MARZO, *A proposito di insegnamento, istruzione ed educazione (ovvero proposte per una “sistemazione” a partire dal testo della Costituzione)*, in *federalismi.it*, n. 11/2024, 58 ss.

“relativi”. Il merito in senso “assoluto” si identifica nella capacità di un soggetto di raggiungere un certo risultato uguale per tutti, un determinato livello di *performance* ritenuto ottimale, prefissato e unico. Il merito in senso “relativo”, invece, si manifesta nella capacità del soggetto di migliorare la propria posizione di partenza: fermo restando l’individuazione di un livello ottimale o finale da raggiungere, esso viene valutato tenendo conto delle specifiche caratteristiche soggettive e delle difficoltà che non dipendono dal grado di impegno individuale ma che ciononostante determinano livelli di partenza differenti. Alla base di questo secondo approccio vi è, evidentemente, un’idea di merito che si manifesta nella capacità di migliorarsi e che, in termini costituzionali, potrebbe meglio esprimere l’obiettivo dello sviluppo della personalità e della promozione sociale.

Come evidenzia efficacemente la Corte costituzionale in relazione, ad esempio, alle persone che presentano caratteristiche che oggi diremmo “speciali”: «assumere che il riferimento ai “capaci e meritevoli” contenuto nel terzo comma dell’art. 34 comporti l’esclusione dall’istruzione superiore delle persone con handicap in quanto “incapaci”, equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale ... l’effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola»³¹. Per costoro, continua ancora la Corte, «capacità e merito vanno valutati secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione ... ed il precludere ad essi l’inserimento negli istituti d’istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità ... significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione»³². Pertanto, vi sono situazioni nelle quali la misurazione del merito in termini

³¹ Corte cost. n. 215/1987, p.to 6 *cons. in diritto*. In dottrina v. C. COLAPIETRO, *Lo statuto costituzionale del lavoratore disabile*, in F. GIRELLI (a cura di), *Lavoro e disabilità. Disciplina normativa e percorsi di inserimento*, Napoli 2010, 36; ID., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giornale dir. lav. e rel. ind.*, 2009/4, 615; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, 72-73; C. MORO, *L’uguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, 3065 ss.

³² Corte cost. n. 215/1987, p.to 6 *cons. in diritto*. Con particolare riferimento alle conseguenze di questa pronuncia e sul sindacato di ragionevolezza v. L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 92 s.

assoluti, ossia senza tener conto in alcun modo dell'oggettivo e diverso punto di partenza di ciascun individuo, determinerebbe vere e proprie discriminazioni.

Una concezione di merito in senso assoluto (o solo assoluto), con obiettivi uguali per tutti, rischia di indurre anche a forme di standardizzazione ed omologazione culturale³³ che non tengono conto delle differenti capacità derivanti da condizioni sociali, economiche, culturali nelle quali ciascun individuo ha potuto sviluppare le proprie attitudini e le proprie capacità. Naturalmente misurare il merito in senso relativo risulta molto più complesso rispetto al merito assoluto, non fosse altro perché richiede di verificare, a volte caso per caso, le condizioni peculiari e talora “uniche” di ciascun individuo.

Attualmente la nozione di merito trova ampio riscontro nella realtà applicativa, sia in termini assoluti che relativi, sebbene in diversi contesti. In ambito scolastico, ad esempio, si ricorre al merito relativo nei percorsi formativi individualizzati, costruiti sulla base delle specifiche capacità e “specialità” dello studente. Oppure, più semplicemente, si pensi a tutti i casi in cui l'insegnante ritenga di valutare positivamente lo “sforzo” mostrato dallo studente nel recuperare una determinata lacuna di partenza prendendo in considerazione anche eventi o difficoltà eccezionali e imprevedibili (una malattia, un incidente di percorso, ecc.), dando rilievo, in sostanza, ad un'idea di merito in senso migliorativo.

Il sistema scolastico, tuttavia, richiede una valutazione finale comparativa in termini assoluti quando occorre conseguire un determinato titolo di studio finale, un attestato o un'abilitazione. In questi casi la selezione deve necessariamente essere obiettiva ed effettuata in termini assoluti poiché per poter svolgere una determinata professione o per ottenere un determinato titolo è necessario raggiungere un livello standard valutato in maniera uniforme per tutti. Questa è anche la ragione per cui, ad esempio, in alcuni esami finali sono previsti membri esterni nella commissione

³³ Così: A. SIMONCINI, *Dalle dis-eguaglianze alle differenze. Spunti per una revisione del concetto di “merito” nello stato costituzionale*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit., 369 ss. Sarebbe incoerente con una Costituzione ispirata allo stesso principio personalista sostenere che è legittima solo la richiesta di istruzione superiore proveniente dai soggetti migliori in senso naturalistico, a prescindere da una valutazione del merito individuale “ponderata” rispetto alla singola persona, così F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit., 60.

affinché questi non siano influenzati da elementi soggettivi a vario titolo riconducibili alle vicende che hanno caratterizzato il percorso formativo individuale del candidato.

Ci sono situazioni, infine, in cui la valutazione del merito è commisurata al fattore tempo, per cui lo stesso risultato, conseguito in un tempo minore, viene valutato più positivamente. Si pensi, ad esempio, ad una selezione in cui due candidati hanno raggiunto il medesimo risultato (ad esempio un titolo di studio) ma vengono valutati diversamente perché uno lo ha raggiunto prima (ad esempio un laureato in corso rispetto ad un laureato fuori corso). In questo caso, il merito in termini assoluti è lo stesso (stesso titolo o stesso voto di laurea) ma il candidato che ha impiegato meno tempo dimostra maggiori attitudini, dinamicità e capacità di ottenere risultati migliori in termini incrementali e, pertanto, tale elemento diventa parametro di valutazione.

In questa prospettiva è utile richiamare una ulteriore distinzione, quella tra merito in senso “statico” e in senso “dinamico”. Il merito statico è quello misurato sulla base di valutazioni effettuate in un preciso momento, attraverso un meccanismo selettivo che si esaurisce in una singola procedura che può essere una prova (scritta, orale, pratica), una valutazione dei titoli o delle competenze acquisite e dimostrabili ad un certo istante. Potremmo dire che è il merito che si misura attraverso un fotogramma perché non tiene conto di ciò che è accaduto prima né, tantomeno, di ciò che potrà accadere dopo.

Il merito in senso dinamico, invece, mira a distribuire la valutazione in un arco esperienziale più ampio, prendendo in considerazione i risultati raggiunti durante un intero percorso spesso funzionale sia alla formazione che alla selezione dei candidati. Il fattore tempo, in questo tipo di caso, diventa elemento fondamentale. Ad esempio, è ciò che accade in un corso-concorso o in quei percorsi formativi che, anziché prevedere una selezione “secca” in fase di ammissione, prevedono un ingresso aperto a tutti, salvo poi introdurre forti meccanismi di selezione in più momenti successivi, prima del conseguimento del titolo finale. Questa tecnica consente ai candidati di avere comunque l'opportunità di mettersi alla prova, di valutare anche le proprie attitudini sul campo ed eventualmente essere esclusi solo dopo aver “fallito” gli obiettivi in più momenti del percorso. Naturalmente ci sono circostanze che consentono il ricorso ad una valutazione del merito in termini dinamici e altre circostanze che, al

contrario, impongono necessariamente una valutazione statica perché non vi è tempo sufficiente o non si dispone di mezzi necessari per procedure lunghe e complesse.

Il criterio meritocratico nel riconoscimento del diritto allo studio è rafforzato, in Costituzione, anche dalla circostanza che l'art. 34 specifica che i benefici previsti (borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze) «devono essere attribuiti per concorso». In questo modo il Costituente ha inteso richiamarsi certamente al canone dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.)³⁴ e dell'effettiva uguaglianza delle condizioni tra i candidati³⁵ ma, come espressamente evidenzia la Corte costituzionale, ha voluto ricondurre l'attribuzione dei benefici ad una «selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito»³⁶.

Esiste una questione aperta riguardo l'ipotesi che la regola del concorso debba essere osservata solo per l'attribuzione delle «altre provvidenze» richiamate dall'art. 34 Cost. e non per borse di studio e assegni alle famiglie. Tale teoria troverebbe riscontro nella formulazione letterale dell'art. 34, c. 4 in base alla quale «borse di studio, assegni alle famiglie ed *altre provvidenze* ... devono essere *attribuite* per concorso». L'uso del participio al femminile lascerebbe intendere, in sostanza, che il concorso sia richiesto solo per le «altre provvidenze» e non per assegni e borse di studio. Ma la tesi appare poco condivisibile sia dal punto di vista letterale che logico in quanto è chiaro che le borse di studio e gli assegni alle famiglie rientrano implicitamente nella più ampia categoria delle «provvidenze» e, in ogni caso, non si comprende per quale ragionevole motivo la categoria, evidentemente residuale, delle «altre provvidenze» dovrebbe soggiacere alla regola del concorso mentre le provvidenze, potremmo dire «principali», perché esplicitamente richiamate dalla Costituzione (borse di studio e assegni alle famiglie), dovrebbero esserne estranee³⁷. La selezione, in ogni caso, non deve necessariamente avere tutte le caratteristiche presenti nei

³⁴ Corte costituzionale, sentenza 9 novembre 2006, n. 363 del 2006, p.to 3 *cons. in diritto*.

³⁵ S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, Milano, 1968, 268 s.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 13 novembre 2009, n. 293, p.to 3.1 *cons. in diritto* ma in termini analoghi la già richiamata sent. n. 363 del 2006, p.to 3 *cons. in diritto*.

³⁷ Sul punto cfr. anche U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., nota n. 67. Per una posizione contraria a tali argomentazioni v. F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, cit., 157 ss.

concorsi pubblici, di natura differente, che vengono indetti per accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni³⁸ ai sensi dell'art. 97 Cost. nei quali, ad esempio, è prevista una valutazione non solo attraverso titoli ma anche con prove selettive (scritte, orali o pratiche) appositamente predisposte³⁹.

La regola del concorso si giustifica sia in virtù del fatto che le provvidenze sono costituite da denaro pubblico, la cui attribuzione richiede regole e criteri oggettivi e verificabili, sia perché non è «in questione un giudizio individuale, bensì una situazione comparativa delle varie situazioni di merito e reddito»⁴⁰. L'art. 34 Cost. richiede, in sostanza, che l'assegnazione avvenga sulla base di una valutazione il più possibile obiettiva delle posizioni dei singoli, non solo per premiare i più meritevoli ma anche per assicurare l'effettiva uguaglianza nel godimento del diritto in questione⁴¹. In altre parole, ai fini dell'attribuzione dei benefici previsti dall'art. 34 Cost., non basta il giudizio di sufficienza a carattere «individuale» che può derivare in sede di scrutinio di promozione all'interno di un corso di studi scolastico o universitario o in sede di esame di Stato, ma occorre un accertamento ulteriore, di tipo diverso, a carattere «comparativo».

Il ricorso alla prova concorsuale – intesa come una competizione tra concorrenti per il conseguimento di un numero predeterminato di sussidi – non si è sottratta, comunque, a rilievi critici e spesso è stata ritenuta incompatibile con un diritto che è funzionale alla piena realizzazione della persona e destinato, per effetto dell'interazione con il principio di eguaglianza, a dare soddisfazione a tutti i capaci e meritevoli privi di mezzi nella loro specificità ed individualità⁴². Pertanto titolari del diritto sarebbero tutti gli studenti «in grado di proseguire normalmente gli studi, se

³⁸ U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., 108 s., secondo il quale gli elementi tipici del concorso pubblico (predeterminazione di un numero limitato di posti, valutazione discrezionale dei titoli e delle capacità dei singoli candidati) non sembrano essenziali per il “concorso” di cui all'art. 34 Cost. L'essere «privo di mezzi» è soltanto un presupposto per ottenere le provvidenze ivi previste: non può essere anche criterio di valutazioni comparative nel concorso.

³⁹ Lo precisa meglio R. JANNOTTA, *Concorso ad un pubblico impiego*, (voce) in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1989, 329 ss., specificando che proprio la presenza di prove selettive richiede la formazione di un organo tecnico idoneo a formulare il tipo di prova e procedere alle correlative valutazioni.

⁴⁰ A. POGGI, *Art. 34*, cit., 710.

⁴¹ A. POGGI, *Per un “diverso” stato sociale*, cit., 118.

⁴² S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, cit., 267 ss.

ne avessero la possibilità materiale, secondo i criteri fissati dallo Stato per poter conseguire la promozione da un grado scolastico all'altro» quindi, in sostanza, tutti «gli studenti che raggiungono la sufficienza nella votazione»⁴³.

In questa singolare prospettiva, l'espressione «privi di mezzi» non avrebbe valore escludente, nel senso che anche il capace e meritevole «non» privo di mezzi avrebbe diritto ai benefici previsti per la continuazione degli studi. Se ciò non fosse – si dice – costui verrebbe privato di un diritto che la Costituzione ha inteso riconoscere a tutti i capaci e meritevoli, «anche» se privi di mezzi e non «solo» se privi di mezzi⁴⁴. L'argomento appare poco convincente. Il diritto dei capaci e meritevoli, infatti, non è il diritto a proseguire «gratuitamente» gli studi, ma il diritto di raggiungere i più alti gradi degli studi. Pertanto tutte le provvidenze di cui parla l'ultimo comma dell'art. 34 vanno concesse solo a coloro che, avendone le attitudini, non sarebbero in grado di proseguire gli studi in quanto le condizioni economiche della famiglia non lo consentono; è in questo senso che esse rendono «effettivo» il diritto. Per coloro che dispongono di mezzi, il diritto è già effettivo, sulla base soltanto delle norme che disciplinano il libero accesso alle scuole e alle università, senza bisogno che la Repubblica intervenga con provvidenze particolari⁴⁵.

In passato si è anche discusso se nelle procedure concorsuali per l'assegnazione delle borse di studio ed altre provvidenze si dovesse dare la precedenza al criterio delle condizioni economiche o a quello del merito. Probabilmente l'interrogativo nasceva da una incertezza non risolta riguardo la natura più o meno “assistenziale” o, al contrario, più o meno “premiale” di questi interventi. Il dibattito, in particolare, si basava su un ormai assai datato regolamento ministeriale per il conferimento di borse di studio a studenti appartenenti a famiglie «bisoggnose, con particolare riguardo al numero dei figli a carico». Nel regolamento era previsto che

⁴³ R. PALADINI-E. VISCO, *L'assistenza scolastica universitaria e la legge 14 febbraio 1963 n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, in *Riv. giur. scuola*, 1965, 96, ove si precisa che se si trattasse di un concorso vero e proprio, si avrebbero due distinti livelli di sufficienza, l'una didattica, l'altra assistenziale, pertanto non vi sarebbe quella parità richiesta dall'art. 34, co. 4 tra studenti “in possesso di mezzi” e studenti “privi di mezzi”, poiché questi ultimi dovrebbero costantemente conseguire risultati scolastici superiori a quelli degli studenti agiati, per vedersi realmente posti in condizioni di parità con essi.

⁴⁴ S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, cit., 267 e 269.

⁴⁵ Così, correttamente, U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., 108 ss.

la graduatoria fosse stilata sulla base di criteri di merito scolastico ma che «nei casi di grave indigenza» si potessero assegnare «fino a un massimo di cinque punti da aggiungere alla media dei voti già ridotta in centesimi»⁴⁶. Si tratta di un emblematico caso di “commistione” innaturale tra criterio del merito e criterio del reddito. L'essere «privo di mezzi», infatti, costituisce il presupposto per ottenere le provvidenze, non può essere anche criterio di valutazione comparativa all'interno del concorso: verificata la condizione di particolare disagio economico (presupposto), il beneficio va attribuito al più meritevole⁴⁷. In caso contrario, infatti, il diritto di coloro che si trovano in condizioni di difficoltà economica verrebbe totalmente meno se entrasse in competizione con soggetti che, ad esempio, sotto il profilo del merito presentano risultati comparativamente migliori ma non presentano alcun disagio dal punto di vista economico⁴⁸.

4. *La gestione delle risorse nel rapporto tra scuola pubblica e privata*

Nel nostro sistema scolastico coesistono, come è noto, istruzione pubblica e istruzione privata. L'Assemblea costituente, con l'approvazione dell'art. 33 Cost., ha infatti rifiutato l'idea sia di un “monopolio” dell'istruzione statale, sia la prospettiva di una istruzione completamente affidata ai

⁴⁶ Art. 3 D.M. 22 agosto 1956, in esecuzione dell'art. 19 l. 9 agosto 1954, n. 645.

⁴⁷ A. POGGI, *Per un “diverso” stato sociale*, cit., 118.

⁴⁸ Va annotato, incidentalmente, che la Corte costituzionale ha dato valore al criterio del merito anche nel delicato bilanciamento tra diritto allo studio e dovere di assolvere agli obblighi di leva che, fino al 2004, riguardava tutti i maggiorenni di sesso maschile. Infatti, gli articoli 34 e 52 della Costituzione «in modo non irragionevole» tentano di individuare un «non facile equilibrio» tra interesse del cittadino a raggiungere i gradi più elevati nello studio e il dovere di assolvere al servizio di leva e in questo delicato equilibrio è legittimo ricorrere anche a requisiti di merito, cfr. Corte costituzionale, sentenza 13-24 luglio 1995, n. 359, p.to 7 *cons. in diritto*.

privati⁴⁹. Si tratta di una coesistenza che alcuni definiscono asimmetrica⁵⁰: se per la Repubblica istituire scuole statali per ogni ordine e grado è un dovere, per i privati si tratta solo di una facoltà. Inoltre, la scuola pubblica è informata a principi di neutralità, di laicità e pluralismo, non può assumere un indirizzo culturale specificamente orientato e non può fare distinzioni tra gli iscritti o tra i docenti a motivo delle loro scelte religiose. La scuola privata confessionale, invece, può decidere di includere al suo interno anche solo coloro che, riconoscendosi nei valori propugnati dall'istituzione scolastica e nel suo progetto educativo, scelgono volontariamente di entrarvi a far parte⁵¹.

La libertà d'insegnamento del docente, tutelata e salvaguardata pienamente nella scuola pubblica trova invece bilanciamento, nell'ambito delle istituzioni scolastiche private, con la libertà della scuola di perseguire i propri progetti didattici in base ai principi e valori educativi di cui essa stessa è espressione. L'istituzione di scuole private, infatti, si configura come una libertà costituzionale riconosciuta dall'art. 33 Cost., sebbene anch'essa sia inserita all'interno di un sistema di «diritti» e «obblighi» allor-

⁴⁹ In questi termini: L. PEDULLÀ, *La libertà di insegnamento nel rapporto tra scuola pubblica e privata oggi: problematiche costituzionali, diritti multiculturali e multiconfessionali*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2005. Più in generale, la scelta è frutto di un lungo e intenso dibattito in Assemblea costituente nonché l'esito di un compromesso tra due modelli diversi di intendere l'istruzione cui si ispiravano le forze politiche liberali e quelle comuniste/socialiste. Come è stato efficacemente sottolineato «la centralità del fatto educativo nello sviluppo sociale rappresenta un motivo saliente della concezione socialista e poi marxista della dialettica storica: riflette molto meno il patrimonio del liberalismo. L'educazione pubblica doveva consentire a tutti, soprattutto ai meno abbienti, di reagire ai condizionamenti sociali e di modificarli in vista della piena realizzazione personale di tutti e di ciascuno. Di conseguenza la "disciplina coercitiva" dell'insegnamento rappresentava lo strumento di ascesa e di conquista dell'autonomia. Al contrario, tradizionalismo, cattolicesimo controriformatore, idealismo liberale hanno concepito l'obbligazione scolastica e formativa come perpetuazione di uno status quo sociale non mutabile», così P. LOGROSCINO, *La "costituzione scolastica" di Cadice e le insidie della "nominalizzazione" costituzionale*, in *DPCE on line*, n. 3/2012, 4.

⁵⁰ Così G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, cit., 40.

⁵¹ Chiarisce la Corte costituzionale nella storica sentenza n. 195 del 1972 riguardante il c.d. "caso Cordero" sulla legittimità di non ammettere il docente all'Università Cattolica del Sacro Cuore: «ove l'ordinamento imponesse ad una siffatta università di avvalersi e di continuare ad avvalersi dell'opera di docenti non ispirati dallo stesso credo, tale disciplina si risolverebbe nella violazione della fondamentale libertà di religione di quanti hanno dato vita o concorrano alla vita della scuola confessionale».

quando tali scuole chiedono la parità, ossia la possibilità di rilasciare titoli riconosciuti. In questo caso, infatti, esse si inseriscono nel Sistema nazionale di istruzione e, pur nella libertà di orientamento religioso-culturale e di indirizzo pedagogico-didattico, sono soggette ad alcuni vincoli come ad esempio la presenza di un progetto educativo che sia in armonia con i principi della Costituzione, l'obbligo di non discriminazione nei confronti degli alunni che frequentano la scuola, l'utilizzo di strutture conformi alle norme vigenti, il funzionamento degli organi collegiali improntato alla partecipazione democratica, personale docente fornito di abilitazione all'insegnamento secondo l'ordinamento italiano e assunto nel rispetto dei contratti di lavoro collettivi nazionali.

L'altro importante vincolo che la Costituzione pone nei riguardi della scuola privata è di tipo economico-finanziario: i privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione ma «senza oneri per lo Stato» (art. 33, c. 2, Cost.). Una clausola, come è noto, che rappresenta il più difficile punto di compromesso cui giungono, in sede di Assemblea costituente, le contrapposte forze politiche laiche e cattoliche⁵² e su cui, anche successivamente all'approvazione della Costituzione, si sono continuate a confrontare opinioni discordanti e dubbi interpretativi⁵³. Uno degli aspetti più dibattuti e controversi, in particolare, ha riguardato la possibilità di attribuire agevolazioni o provvidenze da parte dello Stato anche agli alunni delle scuole private, stante il conflitto proprio con il limite di cui all'art. 33, c. 2 della Costituzione⁵⁴.

⁵² Sul punto, per tutti, si veda V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 85.

⁵³ Ad esempio si è discusso se l'assenza di oneri nei confronti dello Stato riguardasse solo la fase "istitutiva" della scuola o anche le fasi successive di normale svolgimento dell'attività scolastica. Sul punto v., tra gli altri, G. LOMBARDI, *La libertà nella scuola nel quadro della Costituzione italiana*, in *Riv. Giur. della scuola*, 1964, 342, in cui l'Autore tende a ridimensionare la rigidità del divieto di finanziamento ritenendo che esso possa operare esclusivamente al momento della nascita di una nuova struttura scolastica privata ma non nella fase del suo funzionamento.

⁵⁴ Sull'incostituzionalità di qualunque intervento legislativo che prevedesse l'estensione della gratuità della scuola dell'obbligo o altre agevolazioni anche agli alunni che frequentano la scuola privata poiché contrastante con il 3° co. dell'art. 33 Cost. v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 1081. Per un'idea del diritto allo studio che non può essere limitato agli alunni delle sole scuole statali v. A. POGGI, *Verso il superamento della distinzione pubblico-privato nell'offerta formativa*, in *Quad. Cost.*, fasc. 2, 2003, 380-382; V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1974, 30 ss. Una ricostruzione più ampia

A tal riguardo la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che «l'obbligo scolastico può essere adempiuto in modi diversi dalla frequenza delle scuole pubbliche o di quelle private abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. È perciò ingiustificatamente discriminatoria l'esclusione, di chi l'assolva in uno dei modi diversi da tale tipo di frequenza, da una provvidenza destinata non alle scuole bensì direttamente agli alunni e quindi in connessione con l'obbligo scolastico». In tale prospettiva, una volta che il legislatore ordinario ha previsto di destinare una determinata agevolazione o provvidenza direttamente agli studenti, «il comprendervi anche quelli che frequentino scuole meramente private non equivale alla assunzione di un onere da parte dello Stato in favore di dette scuole»⁵⁵.

5. *La ripartizione di competenze in materia di istruzione e il nodo dell'autonomia differenziata*

Al tema delle risorse è strettamente legato quello della ripartizione di competenze in materia di istruzione dal momento che l'esercizio di qualsiasi competenza richiede necessariamente l'impiego di strutture e mezzi economico-finanziari in grado di garantire i servizi e le prestazioni necessarie. Sotto questo profilo l'istruzione è una materia che si colloca in maniera complessa nell'ambito della ripartizione di competenze legislative tra Stato e regioni poiché, come è noto, costituisce sia competenza esclusiva statale sotto il profilo di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, c. 2, lett. n) che competenza concorrente come «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» (art. 117, c. 3)⁵⁶. Ne deriva, in prima istanza,

del dibattito, tra i tanti: A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003; M. DE BENEDETTO, *Istruzione pubblica e privata*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 2007 e, ancora, A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza 15-30 dicembre 1994, n. 454 su cui v. le riflessioni di G. PITRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo scolastico*, in *Giur. cost.*, 1995, n. 1, 580 ss.; P. PERLINGIERI, *Diritto allo studio uguale per tutti. A margine della sentenza n. 454 del 1994 della Corte costituzionale*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, parte II, 386 ss.

⁵⁶ Non è semplice, peraltro, neppure la distinzione tra la materia «istruzione e formazione professionale» (di potestà residuale delle Regioni) e «professioni» (di potestà concorrente e pertanto soggetta al vincolo dei principi fondamentali sanciti dalla legge

che la competenza statale sull'istruzione concerne sia la definizione delle «norme generali» che «la determinazione dei principi fondamentali» derivanti dalla competenza concorrente, sicché alle regioni resta la residuale disciplina di dettaglio.

Sull'istruzione, tuttavia, incidono trasversalmente anche altre materie⁵⁷ e, tra queste, la competenza esclusiva statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. m).

Il contributo della Corte costituzionale ha tentato di chiarire sotto alcuni profili la complessità della delimitazione delle competenze in materia di istruzione lasciando tuttavia ancora ampi margini di incertezza. In una delle pronunce più rilevanti, la sentenza n. 13 del 2004, la Corte riconduce alla programmazione scolastica regionale e a quella dell'offerta formativa integrata fra istruzione e formazione professionale i due ambiti in cui è possibile individuare il «nucleo» della competenza concorrente delle regioni⁵⁸. La successiva giurisprudenza tende ad ampliare la prospettiva e cerca di offrire una più compiuta delimitazione dei vari titoli di competenza previsti dall'art. 117 Cost. in tema di istruzione, soffermandosi in particolare sulle materie: «norme generali sull'istruzione», «livelli essenziali delle prestazioni» e «principi fondamentali» della materia concorrente «istruzione». Un primo tentativo in questa direzione si rinviene nella sentenza n. 279 del 2005, nella quale la Corte precisa che le norme generali «delineano le basi del sistema nazionale di istruzione» e «sono funzionali,

statale), su cui v., tra gli altri, C. MAVIGLIA, *La disciplina delle «professioni» tra Stato e Regioni: a proposito di guide alpine*, in *Le Regioni*, n. 5/1990, 140 ss., in cui l'Autore evidenzia che le «esigenze di stretto raccordo tra la professione e la formazione che la concerne potrebbero infatti postulare che il soggetto competente in ordine alla prima definisca, altresì, alcuni aspetti essenziali della seconda come, ad esempio, le materie ritenute fondamentali in vista dell'esercizio professionale o anche la preparazione di base richiesta per potere accedere proficuamente all'attività formativa».

⁵⁷ A titolo esemplificativo: l'organizzazione amministrativa dello Stato e l'ordinamento civile (competenza esclusiva statale), la ricerca scientifica e tecnologica (competenza concorrente), l'istruzione artigiana e professionale o l'assistenza scolastica (competenza regionale), cfr. A. Ruggeri, *Il diritto all'istruzione*, cit., 2008, 774 s.

⁵⁸ Cfr., soprattutto in senso critico, A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2007, 31-34; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e «raffina» il principio di continuità*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, 967-968.

anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante ... 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».⁵⁹

In particolare, la distinzione tra “norme generali” sull'istruzione e “principi fondamentali” della materia viene ricondotta al carattere auto-applicativo o meno della disciplina statale. Le norme generali sull'istruzione sono «applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» senza necessità di ulteriore attuazione da parte del legislatore regionale mentre i principi fondamentali «non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano [...] altre norme, più o meno numerose», rimesse alle leggi delle Regioni⁶⁰. Tuttavia tale criterio si presta ad essere applicato solo *ex post* e non consente di stabilire *ex ante*, rispetto a quali oggetti lo Stato sia abilitato ad adottare una normativa esaustiva e rispetto a quali, invece, debba limitarsi a una disciplina «per principi»⁶¹.

Ulteriori interventi giurisprudenziali sono tornati sul punto tentando di superare il criterio formale. Nella sentenza n. 200 del 2009⁶² i giudici

⁵⁹ Sulla distinzione tra “principi generali” e “norme generali sull'istruzione” cfr., tra molti, M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali”*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Le Regioni*, 2010; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, 511 ss.; M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia istruzione*, in *Giur. cost.*, 2005, 5117 ss.; S. NICODEMO, *L'istruzione tra “principi fondamentali” e “norme generali”*, in *Quad. cost.*, 2006, 128 ss.; G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 2716 ss.

⁶⁰ Cfr. sempre Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 2005, n. 279, punto 2.1, *cons. in diritto*.

⁶¹ M. GAGGERO, *Il diritto all'istruzione tra esigenze di unitarietà e differenziazione*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2012, 354-355; L. FRANCO, *L'«equivoca dizione» dell'art. 33, c. 2. Cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 6; S. CAFIERO, *Il conseguimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tema di istruzione*, in P. LOGROSCINO, A.M. NICO, N. PIGNATELLI, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Napoli, 2024, 181 ss.

⁶² Corte costituzionale, sentenza 2 luglio 2009, n. 200, p.to 24, *cons. in diritto*. Per alcune riflessioni su tale pronuncia si vedano: L. CARLASSARE, *“Norme generali regolatrici della materia” modificabili con regolamento?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2009, 2360 ss.; A.M. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull'istruzione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2009, *passim*; F. CORTESE, *L'istruzione*

della Corte individuano le «norme generali sull'istruzione» in quelle «che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale». In tale prospettiva si tratta di norme che mirano «ad assicurare, mediante [...] una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese»⁶³.

Sempre la Corte costituzionale chiarisce ancora che appartengono alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia "istruzione", di competenza statale, «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione ... necessitano per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale»⁶⁴. Le «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117 lett.

tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali, in *Le Regioni*, n. 3/2010, 514 ss.; M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali"*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, 531 ss. Il tema è ripreso ed affrontato anche in momenti successivi, con valutazioni differenti, cfr. S. TROILO, *Il diritto allo studio fra Stato e Regioni*, in *federalismi.it*, n. 9/2012, 21 ss.; V. DE SANTIS, *L'istruzione tra Stato e Regioni*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014, 236 ss.; C. F. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 3 ss.

⁶³ In tale prospettiva vengono qualificate come «norme generali sull'istruzione»: la gran parte di quelle poste dalla legge n. 53/2003 sulle finalità del sistema di istruzione, sui requisiti di accesso ad esso, sulle modalità di assolvimento dell'obbligo scolastico, sul contenuto dei programmi e dei piani di studi scolastici per la c.d. «quota nazionale», le modalità di valutazione, il modello dell'alternanza scuola-lavoro etc.); quelle poste dai d.lgs. nn. 59/2004, 286/2004, 76/2005, 77/2005, 226/2005 e 227/2005, tutti adottati sulla base delle deleghe legislative conferite al governo dalla l. n. 53/2003; quelle sull'autonomia scolastica, poste dall'art. 21, co. 2, l. n. 59/1997 ed attuate dal conseguente d.P.R. n. 275/1999; quelle sulla disciplina degli organi collegiali della scuola, poste dal d.lgs. n. 233/1999 in base alla delega contenuta nell'art. 21, co. 15, l. n. 59/1997; quelle sulla parità scolastica contenute nella ridetta l. n. 62/2000. In tal senso si allineano anche numerose pronunce successive, fra le quali v. Corte costituzionale, sentenza 5 novembre 2010, n. 309; sentenza 24 novembre 2010, n. 334, sentenza 7 giugno 2012, n. 147, sentenza 5 aprile 2013, n. 62. Cfr. anche la ricostruzione di S. CAFIERO, *Il conseguimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tema di istruzione*, cit., 189.

⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza 21 marzo 2011, n. 92, p.to 5 *cons. in diritto*, che richiama proprio la già ricordata sent. n. 200/2009.

n), sono invece quelle che hanno la vocazione alla trasversalità, essendo «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e senza che per la loro applicazione vi sia la necessità per le singole regioni di emanare norme di dettaglio⁶⁵.

In questo complesso quadro si inserisce la già richiamata legge n. 86 del 26 giugno 2024, attuativa dell'art. 116, c. 3 della Costituzione⁶⁶ sulla cosiddetta “autonomia differenziata” o “autonomia particolare”, ossia sulla possibilità che particolari forme di autonomia in alcune materie possano essere attribuite alle regioni con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119⁶⁷.

⁶⁵ Corte cost. n. 279/2005, p.to 2 *cons. in diritto*.

⁶⁶ Sulla necessità di dare attuazione a tale disposizione costituzionale v. P. LOGROSCINO, *Il regionalismo differenziato: tra attuazione e resistenze introduzione generale al seminario*, in P. LOGROSCINO, A.M. NICO, N. PIGNATELLI, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Bari, 1 dicembre 2023, Napoli, 19, il quale sottolinea come l'inattuazione perdurante «determina un vulnus alla forza dell'intera Costituzione, in quanto tollerare (addirittura consigliare?) che una sua previsione espressa venga svuotata, resa cioè di fatto priva d'efficacia significa farla degradare, almeno per quella parte, a mero atto politico. E se tale può essere una parte, possono essere tali anche altre parti e via via si potrebbe iniziare a pensare che lo sia tutta. Ciò ne minerebbe inesorabilmente la legittimazione, la forza sociale, insomma, che per la fonte costituzionale (come per ogni altro atto, normativo ma più che per tutti gli altri) è condizione essenziale di effettività».

⁶⁷ Non è certamente questa la sede per dar conto dell'ampio dibattito che ha investito il tema del regionalismo differenziato. Solo per un affresco con luci e ombre delle questioni più problematiche relative all'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., si rinvia a: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni, (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, 353; R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 9 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 67 ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 87 ss. Più recentemente v.: S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, n. 7/2023, IV; A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Diritti regionali*, n. 3/2023, 717 ss.; A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del “regionalismo differenziato”*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2023, 61 ss.; A. MORELLI, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, in *Diritti regionali*, n. 3/2023, 706-707; A. PATRONI GRIFFI, *Con-*

Si tratta di una riforma che investe a pieno titolo anche il diritto all'istruzione poiché tra le materie che possono essere oggetto di attribuzione particolare alle regioni rientra sia quella di cui all'art. 117, c. 2 («norme generali sull'istruzione»), oggi di competenza esclusiva statale, sia tutte le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, c. 3 e, pertanto, anche «istruzione».

Come si faceva già cenno parlando dei livelli essenziali delle prestazioni, l'art. 4, c. 1, legge n. 86 del 2024 precisa che il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, può essere effettuato «soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio» e, ai sensi dell'art. 3, c. 3, lett. *a* e *d* della legge, le materie «istruzione» e «norme generali sull'istruzione» sono entrambe tra quelle riferibili ai LEP.

L'art. 3 della legge, al comma 2, precisa che per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Successivamente, i LEP potranno essere aggiornati periodicamente «in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili» con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri⁶⁸. A tal riguardo, l'art. 4, c. 1, secondo periodo legge prevede che qualora dalla determinazione dei LEP «derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie».

siderazioni sull'autonomia regionale differenziata e sui presupposti costituzionali della sua attuazione, in AA. VV., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, vol. III, Napoli, 2022, 1626 ss.; G. FERRAIUOLO, *Unità e differenziazione nella dimensione teleologica dell'autonomia territoriale*, in M. COSULICH (a cura di) *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa», Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, 2021, 496. Con particolare riferimento alla recente legge n. 86 del 2024, attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost., dichiarata parzialmente incostituzionale con sentenza 3 dicembre 2024, n. 192, v. A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consultaonline*, n. 3/2024, 1385 ss. Sull'eventuale referendum abrogativo della stessa legge: A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, n. 1/2025, IV ss.

⁶⁸ Art. 3, c. 7, legge n. 86/2024.

I tempi di concreta attuazione di un eventuale trasferimento alle regioni della competenza legislativa in materia di istruzione, dunque, dipenderanno, in una prima fase, dalla definizione dei LEP il cui termine è fissato in ventiquattro mesi e, successivamente, dall'adozione dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie che, con elevata probabilità, saranno necessarie per garantire i livelli essenziali. In relazione a quest'ultima fase attuativa, tuttavia, non sono fissati tempi certi né è facile prevederli. Al momento è in discussione in Parlamento il disegno di legge delega recante "Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", approvato in Consiglio dei Ministri il 19 maggio 2025.

Difficile nascondere alcune perplessità sugli esiti di tale riforma in materia di istruzione, in particolare laddove si considerino le «spiccate esigenze unitarie che caratterizzano il settore» le quali «hanno a che fare non solo con gli scopi dell'eguaglianza sostanziale, ma anche con la necessità di conservare e promuovere l'identità culturale del paese»⁶⁹. Ancor più se si considera l'istruzione come fattore di "identità" e "forza" della Costituzione, che sono date dalla «adesione ai principi e ai valori che essa esprime e attorno ai quali si rinnova nella continuità»⁷⁰ o come fattore di unità e indivisibilità della Repubblica⁷¹.

Sotto questo profilo è utile considerare che l'art. 33 Cost., nell'attribuire alla «Repubblica» il compito di dettare le norme generali sull'istruzione dà luogo ad una riserva di legge implicita⁷². Come affermato dalla Corte costituzionale nella più volte richiamata sentenza n. 200 del 2009, «il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale. In questo contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera n), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, che, utilizzando la medesima locuzione "norme generali sull'istruzione", stabilisce che titolare esclusivo

⁶⁹ S. CAFIERO, *Il conseguimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tema di istruzione*, cit., 203.

⁷⁰ Così A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2010, 314.

⁷¹ G. LANEVE, *Istruzione come fattore di identità costituzionale*, cit., 483 ss.

⁷² V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 54 ss.; più recentemente cfr. A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *Federalismi. it*, 24/2010.

della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla “Repubblica” contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost»..

Anche in dottrina è stato evidenziato che il termine “Repubblica” non ha lo stesso significato negli artt. 9 e 33. Nel primo si riferisce allo Stato-ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni, per cui il compito di promuovere la cultura e la ricerca scientifica spetta indistintamente allo Stato, alle Regioni, agli enti locali e a tutti gli altri enti pubblici a ciò abilitati, ognuno nel proprio ambito di competenze⁷³. Nell’art. 33, invece, il termine “Repubblica” sta ad indicare lo Stato-persona e quindi il legislatore nazionale⁷⁴. Pertanto appare quantomeno incoerente se non confliggente con tale quadro costituzionale la devoluzione alle regioni di tale materia⁷⁵.

A rinforzo di tale orientamento si pone la pronuncia di parziale incostituzionalità della legge n. 86 del 2024. Tra le motivazioni a sostegno della decisione la Corte, dopo aver richiamato il principio di sussidiarietà ed aver ribadito che esso impone l’individuazione del livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione, sottolinea come lo stesso art. 116, c. 3, Cost. vada interpretato coerentemente con tale principio, pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di

⁷³ F. MERUSI, *Commento all’art. 9 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1976.

⁷⁴ Questo si deduce sia dalla difficoltà di riconoscere a qualsiasi soggetto pubblico compiti di normazione generale, sia dall’incongruità che deriverebbe dall’affidare l’istituzione di scuole statali a soggetti diversi dallo Stato, cfr. A. MURA, *Scuola, cultura e ricerca scientifica*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. III, Bologna, 1997, 229 s.

⁷⁵ Ma a questo punto il problema si pone non solo (e non tanto) con le norme attuative del regionalismo differenziato di cui alla legge n. 86 del 2024 quanto con la fonte di origine, ossia la stessa previsione di cui all’art. 116, c. 3 della Costituzione, come novellato nel 2001. In tale prospettiva: «o i vizi sono negli atti subcostituzionali d’attuazione e dunque possono essere emendati e lo devono essere di modo che la norma costituzionale abbia finalmente attuazione; si tratta di discutere sul come. O, al contrario, non lo possono essere perché derivano direttamente dall’art. 116, co. 3 e in questo caso non ci sono vie di mezzo su cui potersi avventurare: la revisione costituzionale s’impone come urgente necessità», così P. LOGROSCINO, *Il regionalismo differenziato: tra attuazione e resistenze introduzione generale al seminario*, in P. LOGROSCINO, A.M. NICO, N. PIGNATELLI, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Bari, 1 dicembre 2023, Napoli, 2024, 17.

materie, ma a specifiche funzioni. È lo stesso tenore letterale della disposizione, sottolinea sempre la Corte, a confermare tale conclusione in quanto essa fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie⁷⁶.

In tale prospettiva i giudici costituzionali individuano alcune materie alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà⁷⁷. A tal riguardo la Corte richiama proprio le norme generali sull'istruzione e, in linea con gli orientamenti giurisprudenziali anche qui ricordati, ribadisce la loro valenza «necessariamente generale ed unitaria» in quanto delineano le basi del sistema nazionale di istruzione, sono funzionali ad assicurare una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale pertanto «non sarebbe ... giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale»⁷⁸.

I problemi insiti nell'inserimento della materia "istruzione" tra quelle suscettibili di differenziazione erano stati ben evidenziati già da tempo dalla dottrina⁷⁹ perché, in effetti, la rivendicazione da parte regionale di competenze normative in tale materia «non può non tenere conto dell'operatività di elementi unificanti nazionali che si traducono in veri e propri limiti costituzionali opponibili all'ambito regionalizzabile: si pensi al necessario riconoscimento e salvaguardia delle autonomie funzionali

⁷⁶ Corte cost. n. 192/2024, p.to 4.2 *cons. in diritto*.

⁷⁷ Solleva perplessità sulla circostanza per cui la Consulta si è spinta ad individuare programmaticamente gli ambiti materiali in relazione ai quali appare arduo individuare funzioni passibili di differenziazione A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere*, cit., 1388 ss.

⁷⁸ Corte cost. n. 192/2024, p.to 4.4 *cons. in diritto*. In tale prospettiva vi è chi considera "chiusa" la vicenda del coinvolgimento delle norme generali sull'istruzione nei percorsi di attuazione dell'autonomia differenziata, F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica*, cit., 229 s.

⁷⁹ V., in particolare, G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 65; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 267 s.; R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in *Lacostituzione.info*, 20 maggio 2019 ma anche ID., *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2019, 1 ss.

operanti soprattutto nell'ambito dell'istruzione ed in quello universitario, oltre all'esigenza di salvaguardare la possibilità di esercizio delle attività lavorative su tutto il territorio nazionale ex art. 120, primo comma, Cost., che inibisce la costruzione di percorsi di istruzione o professionali che frustrino tale garanzia⁸⁰.

In tale prospettiva si è parlato di «illogicità» della inclusione della materia di competenza legislativa esclusiva statale “norme generali sull'istruzione” tra quelle attribuibili alle Regioni, così come è apparsa «paradossale» la possibile attribuzione a tutte le Regioni di tutte le materie di competenza concorrente, con conseguente neutralizzazione, nei fatti, ad opera della fonte rinforzata, della previsione costituzionale che riserva alla legislazione dello Stato la determinazione in quelle materie dei principi fondamentali⁸¹.

Le preoccupazioni maggiori sorgono soprattutto con riferimento, ad esempio, alla possibile regionalizzazione del trattamento giuridico ed economico degli insegnanti, alle modalità di reclutamento, alla disciplina dell'obbligo scolastico, alla determinazione degli organici, alle norme sulla parità tra istituzioni scolastiche e sul rapporto tra scuola pubblica e privata, alla organizzazione didattica e ai criteri di formazione delle classi, all'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, alla prevenzione dell'abbandono e al contrasto dell'insuccesso scolastico specialmente in particolari contesti di povertà e dispersione scolastica. Il rischio, sotto

⁸⁰ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism Rivista giuridica on-line – ISSiREA – CNR*, n. 2/2019, 8 s., il quale sottolinea, più in generale, proprio l'«intensa operatività» in questa materia della riserva di competenza legislativa statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

⁸¹ In questi termini: P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: i profili di carattere procedurale*, in P. LOGROSCINO, A.M. NICO, N. PIGNATELLI, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Napoli, 2024, 74 ss. In tale prospettiva vi è chi conclude che una maggiore differenziazione «potrebbe risultare esiziale per la garanzia del diritto all'istruzione, già problematico da realizzare compiutamente per effetto dell'evoluzione di un ordinamento scolastico che continua a oscillare tra criticità ataviche, mai superate, anzi, semmai aggravate da forme quasi compulsive di palpitazione riformistica, patologia da cui è ciclicamente affetto il legislatore in questo ambito, e finalità di fondo del sistema, inscritte nelle disposizioni costituzionali che fissano da un lato i principi fondamentali e, dall'altro, definiscono il modello costituzionalmente imposto di scuola», così V. SATTA, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n.1/2020, 447.

tali e tanti profili, è quello di un aggravio del divario tra nord e sud nonché tra centro e periferia⁸².

6. *Il condizionamento finanziario dei diritti e l'istruzione come "risorsa"*

Uno dei problemi più rilevanti che investe il diritto all'istruzione, così come gran parte dei diritti sociali, è quello del condizionamento finanziario. Un problema che si riscontra soprattutto in fase di determinazione dei livelli delle prestazioni ritenuti essenziali e da garantire su tutto il territorio nazionale. Se da un lato, infatti, i livelli "minimi" di garanzia dei diritti sociali, ossia la loro parte "incomprimibile", costituiscono un limite derivante dalla Costituzione che deve essere tutelato a prescindere da considerazioni di ordine finanziario, la determinazione dei LEP rappresenta, invece, un punto di equilibrio che va oltre il "livello minimo" costituzionalmente tutelato e che il legislatore ritiene di dover garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale sottraendo tale decisione all'autonomia regionale. Ciò richiede necessariamente un bilanciamento tra la decisione riguardante il livello ritenuto essenziale dal legislatore nazionale e le risorse disponibili, seppure nel rispetto del principio di autonomia finanziaria regionale, secondo il modello delineato dall'art. 119 della Costituzione⁸³. La determinazione dei LEP, infatti, fa sorgere sì un

⁸² Su tali preoccupazioni si sofferma, in particolare, R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questionegiustizia.it*, n. 4/2019.

⁸³ La questione ricorre ampiamente anche in Corte cost. n. 192/2024 soprattutto laddove i giudici sottolineano che «i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali. Coerentemente, la determinazione dei LEP implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo». In questa prospettiva «il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario ... invece i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione» (p.to 14, *cons. in diritto*). In dottrina v. recentemente: G.M. NAPOLITANO, *Nucleo minimo di un diritto vs livelli essenziali delle prestazioni: la Corte ritorna sulla questione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2025, 184 ss. Peraltro, anche in altre occasioni la Corte aveva evidenziato come è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione

vincolo per il legislatore regionale e per la pubblica amministrazione ma anche il «corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost».⁸⁴

Ad oggi, tuttavia, la situazione si presenta in maniera molto più complessa. L'intero sistema scolastico italiano, infatti, è finanziato in maniera assai articolata attraverso una pluralità di canali che passano per il livello statale ma anche regionale e locale nonché attraverso i vari strumenti di sostegno finanziario che trovano origine nei fondi dell'ordinamento europeo. Per cui non è possibile individuare un "responsabile" unico del finanziamento dei LEP quanto piuttosto un sistema non sempre coordinato di soggetti che provvedono a fornire o integrare le risorse economiche e strumentali necessarie a garantire il diritto all'istruzione. In ultima analisi, il problema della determinazione dei LEP è un problema soprattutto di natura economico-finanziaria.

Nel campo dell'istruzione, in particolare, ciò è ancora più evidente se si considera che i "punti di partenza" delle varie regioni sono storicamente molto diversi, il livello delle prestazioni talora mostra lacune e debolezze e il rischio di un appiattimento verso il basso dei livelli essenziali «rimane uno dei profili per ora "in ombra" delle proposte di regionalismo differenziato»⁸⁵. L'insufficiente e disomogenea provvista di risorse finanziarie necessarie a garantire, anche in ottica perequativa e di livellamento dei

(Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, p.to 11 *cons. in diritto*, sulla quale si sofferma ampiamente F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 133 ss., in part. 153 ss.). In tale prospettiva, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la Corte costituzionale ha fatto ricorso anche alla distinzione tra "diritti finanziariamente condizionati" e "spese costituzionalmente necessarie", questione su cui si sofferma G. DI COSIMO, *Diritti sociali e risorse limitate nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2025, 57 ss.

⁸⁴ Corte cost. n. 192/2024, p.to 16 *cons. in diritto* ma cfr. anche, nella stessa sentenza, p.to 14 *cons. in diritto* in cui si afferma espressamente che la determinazione dei LEP origina «il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento». Sul punto si sofferma, in particolare, 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*, n. 13/2025, 187 s. il quale evidenzia, peraltro, alcuni commenti critici verso questa impostazione, che condurrebbe ad un'alterazione della natura e della funzione propria dei livelli essenziali delle prestazioni, cfr. M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023, 97 ss.

⁸⁵ G.E. POLIZZI, *La funzione della spesa per l'istruzione. Riflessione sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2020, 137.

risultati del sistema nel suo complesso, sono da sempre considerati il principale ostacolo per l'attuazione dei LEP⁸⁶.

Si tratta di un problema che investe, più in generale, tutto il percorso evolutivo dei diritti sociali in Italia, notevolmente condizionato, come è noto, dalle politiche europee di bilancio conseguenti al processo di integrazione comunitaria prima ed eurounitaria dopo. Nuovi principi e regole di bilancio sono progressivamente entrati a far parte dell'ordinamento italiano, dando luogo a interventi e misure straordinarie e di varia natura, che hanno inciso profondamente non soltanto sulla gestione della finanza pubblica statale ma anche sui bilanci regionali e locali, condizionando fortemente la capacità di spesa sia dello Stato che degli enti territoriali.

L'obbligo imposto dall'Unione europea ai Paesi membri di contenere i disavanzi statali e il debito pubblico entro limiti proporzionali al prodotto interno lordo costituisce, come è noto, il nucleo essenziale alla base dei vincoli europei di bilancio (art. 126, c. 2, lett. b TFUE) da cui poi derivano vincoli a carico anche degli enti substatali che limitano fortemente la spesa pubblica⁸⁷. Il processo avviato ormai più di trenta anni fa a Maastricht ha formalizzato la fine delle vecchie regole della finanza pubblica in tutti gli Stati membri dando vita ad un sistema di *governance* nel quale la stabilità del bilancio e il principio di finanze pubbliche sane (artt. 126 e 140 TFUE) rappresentano un'esigenza imprescindibile per la sopravvivenza stessa del processo di integrazione europea assieme alla necessità di assicurare una crescita economica sostenibile e non inflazionistica (art. 3 TUE)⁸⁸. In Italia, la riforma costituzionale del 2012 ha cristallizzato il principio dell'equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato (art. 81, Cost.) e ha esteso il medesimo principio anche ai bilanci

⁸⁶ Lo sottolinea, in particolare, C. TUBERTINI, *La determinazione dei livelli essenziali nell'istruzione*, cit., 708.

⁸⁷ Sul rapporto tra regole europee di bilancio e autonomia degli enti sub-statali sia consentito il rinvio a M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013, in part. 67 ss.

⁸⁸ Per una ricostruzione più ampia dell'evoluzione delle regole di costituzione economica nel processo di integrazione europea v., per tutti, G. DI PLINIO, *La Costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, n. 4/2003, 1780 ss. e, più recentemente, Id., *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5/2019, 103 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2012; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Encicl. giur. Treccani*, X, Milano, 2001; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983.

delle autonomie regionali e locali (art. 119 Cost.) e a tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97, c. 1, Cost.)⁸⁹.

Gran parte degli interventi statali finalizzati a introdurre vincoli e limiti ai bilanci regionali e locali, soprattutto per consentire il rispetto dei parametri europei di stabilità, sono stati attuati attraverso l'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione. Come chiaramente affermato dalla Corte costituzionale: «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»⁹⁰.

Anche nell'ambito dell'istruzione la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica ha rappresentato uno strumento in grado di limitare notevolmente l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali ponendo vincoli finanziari e limiti alla spesa di regioni, province e comuni. La leva del coordinamento della finanza pubblica ha reso lo Stato «dominus del governo concreto del settore», con una profonda capacità di incidere sull'astratta ripartizione di competenze materiali⁹¹ e la definizione dei LEP ha sempre più spesso trovato spazio

⁸⁹ Sulle perplessità che tale riforma possa legittimare o giustificare un ridimensionamento di diritti costituzionalmente tutelati v. G. DI COSIMO, *Diritti sociali e risorse limitate nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2025, 1 ss. il quale sottolinea, in particolare, che «l'argomento dei diritti finanziariamente condizionali è coerente con l'idea, affermata a partire dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso, che occorra ridimensionare il sistema di *welfare*. Si tratta di un orientamento giurisprudenziale che giustifica le politiche legislative volte a contenere la spesa sociale. Tuttavia, da un lato si pone in tensione con le norme costituzionali in tema di diritti e con lo stesso principio di eguaglianza sostanziale, e dall'altro è sprovvisto di un chiaro ancoraggio costituzionale, che non può essere ravvisato nemmeno nella nuova formulazione dell'art. 81 Cost., che indica l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, piuttosto che quello di un vero e proprio pareggio contabile» (61 s.). Medesima autorevole dottrina replica all'obiezione di non affrontare, in questo modo, la questione della scarsità delle risorse evidenziando la possibilità che il legislatore «indirizzi le scelte di riduzione della spesa su altre voci di bilancio che non dispongono di un'analoga copertura costituzionale» (63).

⁹⁰ Corte costituzionale, sentenza 20-26 gennaio 2004, n. 36.

⁹¹ E. GIANFRANCESCO, G. PERNICARIO, *Le regioni e la materia dell'istruzione tra uniformità e differenziazione. Una breve analisi di ciò che (non) poteva essere e non è stato*, in *Astrid-online.it*, 2012, 6, ma cfr. anche P. CARETTI, *I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fisca-*

in disposizioni incluse nella manovra di finanza pubblica necessarie ad accantonare il relativo stanziamento di fondi.

Nell'operazione di bilanciamento tra vincoli di bilancio e tutela del diritto all'istruzione occorrerebbe un cambio radicale di prospettiva e (ri) focalizzarsi su un aspetto troppo spesso trascurato ma fondamentale. Le risorse destinate all'istruzione vengono generalmente considerate spesa corrente, un centro di costo nel bilancio statale che, nei processi di *spending review* e di razionalizzazione della spesa pubblica, diviene spesso oggetto

le in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell'istruzione scolastica, in *Le Regioni*, 2010, 459 ss. Non sono mancati, tuttavia, casi in cui la materia del coordinamento della finanza pubblica non è stata ritenuta idonea a comprimere l'autonomia regionale nell'ambito del settore dell'istruzione. Un esempio emblematico si rinviene nella sentenza n. 87 del 2018 oggetto della quale era l'art. 1, cc. 269, 270 e 272, della L. n. 232 del 2016, ove si stabiliva che, per finalità di «coordinamento della finanza pubblica», le regioni avrebbero dovuto provvedere a creare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, un unico ente adibito all'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, al bilancio del quale sarebbero state direttamente attribuite le risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio di cui all'art. 18 del D. Lgs. 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6». Secondo la regione ricorrente, le disposizioni impugnate avrebbero violato gli artt. 117, c. 3, e 119 Cost., poiché non si limitavano a fissare un limite complessivo di spesa né obiettivi generali di risparmio, ma introducevano una precisa norma di dettaglio. La Corte ritenne fondata la questione argomentando che, in effetti, le disposizioni impugnate ponevano un obbligo assai puntuale in capo alle regioni, tenute ad organizzare il sistema di erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente. Benché, dunque, il legislatore statale qualificasse il vincolo quale «principio di coordinamento della finanza pubblica» idoneo a giustificare la compressione dell'autonomia regionale, la Corte ha ritenuto che l'auto-qualificazione legislativa non è vincolante e, quindi, al fine d'individuare l'ambito di competenza su cui incidono le disposizioni «occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (p.to 3.1 *cons. in diritto*). In maniera analoga, anche nella sent. n. 223 del 2023 relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 557, 558, 560 e 561, della L. 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) che ridefiniscono la consistenza del contingente organico dei DS e dei DSGA, la Corte ha ritenuto che attraverso tale normativa il legislatore intendesse legittimamente «realizzare in via mediata una finalità [...] riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica», in quanto diretta a riorientare virtuosamente «la spesa pubblica» (p.to 4 *cons. in diritto*).

di ridimensionamento e di tagli, a volte lineari e indiscriminati. Tali scelte trascurano il fatto che, per molti versi, le spese per l'istruzione rappresentano un vero e proprio investimento per la crescita e lo sviluppo, non solo sociale e culturale ma anche economico, del paese. Un investimento in grado di produrre nel medio-lungo periodo anche un aumento di prodotto interno lordo.

La spesa pubblica destinata all'istruzione costituisce un investimento in capitale umano⁹² talora più importante anche rispetto a quello in capitale materiale o finanziario. I paesi che investono in capitale umano sono spesso quelli che meglio degli altri riescono a crescere economicamente rispetto ad altri che si limitano ad investire nelle proprie risorse materiali, ambientali, energetiche, ecc. Questo perché la qualità dell'istruzione riveste un ruolo fondamentale rispetto ai processi di crescita economica.

La teoria del capitale umano, cioè dell'istruzione come investimento produttivo, non è nuova naturalmente e viene generalmente ricondotta alla Scuola di Chicago negli anni Sessanta⁹³. Essa si concentra sul nesso

⁹² Inteso come l'insieme delle «conoscenze, abilità, competenze e altri attributi degli individui che *facilitano* la creazione di benessere personale, sociale ed economico» così come da definizione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Employment and Labour Market Statistics*, 2001, su cui v. G.J. HECKMAN, T. KAUTZ, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico* (2014), trad. it. di M. Vigiak, introduzione di G. Vittadini, Bologna, 2016, 7 ss. La definizione è ripresa, con ulteriori riflessioni e con particolare riferimento alla formazione professionale, da A. MORELLI, *Istruzione, formazione e sistema produttivo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, 522.

⁹³ Una vera e propria teoria economica sul capitale umano nell'ambito della scuola di Chicago emerge soprattutto grazie ai lavori di Schultz, Mincer e Becker. Theodore Schultz fu il primo a considerare l'istruzione come un investimento nell'uomo e a misurarne i costi, i benefici e gli effetti, esaminandone le conseguenze economiche (cfr. T. SCHULTZ *Investment in Human Capital*, in *The American Economic Review*, Vol. 51, No. 1, 1961, 1 ss.). Schultz riteneva che il capitale umano fosse in grado di arricchire il valore produttivo dell'economia di un Paese e che qualsiasi incremento del reddito nazionale derivasse dall'aumento dello stock di capitale umano. Jacob Mincer, professore di economia anch'egli proveniente dalla Scuola di Chicago, elaborò un modello in grado di spiegare la distribuzione del reddito da lavoro attraverso le differenze d'istruzione riscontrabili fra gli appartenenti ad una determinata categoria di forza lavoro. In questo modo il capitale umano, inteso come anni di scolarità necessari per acquisire competenze e abilità nel lavoro, veniva identificato come la variabile in grado di spiegare la distribuzione del reddito da lavoro (cfr. J. MINCER, *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 66, no. 4, 1958, 281 ss.). Gary Becker rafforzò tali teorie

tra spesa in educazione e formazione e produttività del lavoro con conseguente creazione di benessere. Le stesse basi teoriche sono state assunte a fondamento di sperimentazioni organizzative ed istituzionali che portarono, ad esempio, nel dicembre del 1961 un certo numero di governi a dar vita all'Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico (OCSE) allo scopo di favorire lo sviluppo economico-sociale, anche mediante il miglioramento di efficienza dei sistemi scolastici⁹⁴.

Le teorie sul capitale umano, peraltro, non sono state esenti da critiche in quanto produrrebbero alienazione⁹⁵ imponendo una concezione tecnocratica ed economicistica delle politiche scolastiche e costruendo una società di produttori efficienti anziché cittadini consapevoli⁹⁶. Connettere eccessivamente l'istruzione allo sviluppo economico porrebbe in ombra il fatto che l'istruzione rientra tra quegli investimenti che non possono essere solamente o totalmente produttivi, in quanto il fine fondamentale è la soddisfazione di esigenze proprie dell'individuo⁹⁷ che trascendono l'aspetto economico.

In verità tali posizioni, apparentemente opposte, non sono inconciliabili. Se è certamente vero che la spesa per l'istruzione non può essere considerata *solo* un investimento sotto il profilo economico-produttivo in quanto contribuisce alla formazione dell'individuo, al raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale e al pieno sviluppo della persona umana sotto numerosi profili morali e materiali, d'altro canto non si può negare

dimostrando il ruolo fondamentale esercitato dal capitale umano nell'analisi delle differenze in termini reddituali tra persone in momenti storici, zone territoriali e professioni differenti (G. BECKER, *Investment in Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York, 1964).

⁹⁴ Lo sottolinea, sviluppando ulteriori riflessioni, A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025, 413 ss., con particolare attenzione a quanto la teoria del capitale umano permeò profondamente la cultura generale di quel periodo, con l'idea che l'istruzione dovesse considerarsi un volano dello sviluppo, trovando manifestazione anche nelle scelte di investimento della Banca mondiale a partire dal 1962.

⁹⁵ A. DEL REY, *La tirannia della valutazione*, Milano, 2018, *passim*.

⁹⁶ M. NUSSBAUM, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Bologna, 2014, *passim*.

⁹⁷ Cfr. ancora A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione*, cit., 415, la quale richiama, in particolare, le critiche alle teorie mercantilistiche e alla "capitalizzazione dell'umano" di P. MALTESE, *Precarietà, flessibilità e teoria del capitale umano*, in *Journal of Theories and Research in Education*, 2018, 14.

che, come dimostrano numerose evidenze empiriche⁹⁸, l'innalzamento del livello di istruzione di un paese si muove di pari passo *anche* con un aumento della produttività, con la crescita e lo sviluppo economico.

Pertanto, occorre non cadere nei due eccessi opposti. Da un lato, non si può considerare l'istruzione come un investimento che mira esclusivamente o prevalentemente a migliorare il capitale umano in termini di competitività, produttività e crescita sotto il profilo meramente o prevalentemente economico poiché numerosi e spesso anche prevalenti sono gli effetti positivi che il livello di istruzione determina sotto il profilo culturale, umano, sociale di una collettività. Dall'altro lato, non si può nemmeno considerare l'istruzione solo come spesa sociale, come costo improduttivo che nulla produce in termini di sviluppo e di crescita economica⁹⁹.

Ma è proprio su quest'ultimo aspetto, che spesso resta in ombra nel dibattito giuspubblicistico, sarebbe utile riflettere quando si intende ripensare le politiche di bilancio, in particolare quando si profila una distinzione tra spese correnti ed investimenti produttivi. I costi relativi all'istruzione, infatti, possono essere ben ricompresi *anche* in questa seconda categoria. Se la spesa in istruzione costituisce un importante fattore di crescita economica, infatti, il relativo finanziamento potrebbe sottrarsi, in tutto o in parte, agli stringenti vincoli finanziari e di bilancio imposti dall'ordina-

⁹⁸ Sul punto gli studi sono innumerevoli, sia in ambito nazionale ma soprattutto internazionale. A mero titolo esemplificativo si vedano: D.M. NEAMTU, *Education and Economic Development: A Social and Statistical Analysis*, Cham, Switzerland, 2023, 549 ss.; W.A. LEWIS, *Education and Economic Development*, Caribbean Quarterly, 2017, 171 ss.; R.J. BARRO, *Education and Economic Growth*, in *Annals of Economics And Finance*, 14-2, 2013, 301 ss.; E.A. HANUSHEK, L. WÖSSMANN, *Education and Economic Growth*, in D.J. Brewer & P.J. McEwan (eds.), *Economics of Education*, Oxford, 2010, 60 ss.; J.L. DE MEULEMEESTER, D. ROCHAT, *A causality analysis of the link between higher education and economic development*, in *Economics of Education Review*, Vol. 14, Issue 4, 1995, 351ss.; T. W. SCHULTZ, *Education and Economic Growth*, in *Teachers College Record*, vol. 62, Issue 10, 1961 46 ss.; F. BRUNO, *L'errore di non investire in istruzione e cultura*, in *Lavoce.info*, 27 maggio 2025; C. VITA, *Alcune riflessioni sul ruolo dell'istruzione quale fattore di sviluppo e di equità sociale*, in *Studi economici e sociali*, n. I-II 2024, 17 ss.; P. CIPOLLONE, *L'istruzione, leva dello sviluppo*, in *Rivista Nuova Atlantide*, n. 2/2017, 1 ss.; L. GRAZZINI, *Istruzione, crescita e democrazia: le teorie delle complesse relazioni*, in *Politica economica*, n. 2/2009, 233 ss.; I. VISCO, *Crescita, capitale umano, istruzione*, in *Economia e politica industriale*, n. 2/2008, 1 ss.; G. DEGLI ANTONI, *Capitale sociale e crescita economica: una verifica empirica a livello regionale e provinciale*, in *Rivista italiana degli economisti*, XI, 2006, 363 ss.

⁹⁹ In questo solco si inseriscono le esortazioni a considerare il diritto allo studio non un mero "costo" ma un investimento sul futuro: cfr. G. AZZARITI, *Per un'università "senza condizione"*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, n. 1, 8 s.

mento europeo e correlati al PIL in quanto si tratta di “investimento” che produce, nel medio-lungo periodo, un ritorno anche in termini di crescita del prodotto interno lordo e, dunque, in grado di “compensare” anche in termini economici il costo inizialmente sostenuto.

Se la crescita della spesa in istruzione, anche attraverso il ricorso al deficit, produce un aumento del prodotto interno lordo, il rapporto deficit/pil resta tendenzialmente invariato e non comporta una violazione delle regole di finanza pubblica imposte dai trattati e dal diritto eurounitario. In sostanza, distinguendo la spesa pubblica “produttiva”, ossia capace di favorire la crescita economica come è nel caso dell’istruzione, da quella “improduttiva”, è possibile rendere più elastici alcuni vincoli di bilancio e consentire la destinazione di maggiori risorse in questo settore.

Proprio sulla base delle numerose interrelazioni tra spesa in istruzione e ricadute positive in termini sociali ed economici è possibile fare un ulteriore passo in avanti considerando in senso lato l’istruzione non solo come un costo ma anche come una “risorsa” per l’intero sistema-paese. Risorsa umana, certamente, risorsa strumentale e produttiva, risorsa culturale in grado di elevare il tessuto sociale sotto numerosi punti di vista che talora sfuggono persino alle categorie classiche delle regole contabili e delle poste in bilancio.

Si tratta di una prospettiva ancor più importante in un contesto nel quale la società, sempre più globalizzata e complessa, impone di acquisire una serie di competenze nuove che nascono e si trasformano con una velocità esponenziale e danno vita a differenti e rinnovate forme di alfabetismo di ritorno. Basti pensare al crescente problema del *digital divide* dinanzi alle rivoluzionarie e talora imprevedibili frontiere dell’intelligenza artificiale. In sostanza il sistema dell’istruzione è chiamato a rinnovarsi continuamente e rapidamente, adeguarsi ai nuovi saperi, a strumenti innovativi della didattica ma anche ad estendere la platea dei destinatari del diritto all’istruzione in senso sempre più inclusivo, attento ad esigenze speciali di apprendimento e a fasce di età sempre più ampie in un’ottica di apprendimento continuo. Sfide importanti da cui dipende il tipo di società che vogliamo costruire.

Abstract

Il rapporto tra diritto all'istruzione e risorse costituisce uno dei nodi più problematici del costituzionalismo sociale contemporaneo, reso ancor più complesso dall'intreccio tra vincoli europei di bilancio, riassetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni ed esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica. Se la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno progressivamente affinato i criteri di bilanciamento tra garanzia dei diritti e sostenibilità finanziaria, restano ancora aperti interrogativi fondamentali sulla effettività del diritto all'istruzione, sulla tenuta della distinzione tra istruzione obbligatoria e diritto allo studio, sulla perimetrazione del merito come criterio selettivo costituzionalmente orientato e sui rischi di differenziazione territoriale delle garanzie connessi all'attuazione dell'autonomia differenziata.

Il lavoro si propone di rileggere criticamente questi profili alla luce dei più recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali e di avanzare una prospettiva interpretativa che riconduca la spesa per l'istruzione alla categoria dell'investimento produttivo, con conseguenti implicazioni sul piano del diritto europeo dei bilanci pubblici e sulla possibilità di sottrarre tale voce di spesa agli stringenti vincoli che condizionano l'effettività dei diritti sociali.

Education and resources: constitutional aspects

The relationship between the right to education and public resources is one of the most difficult issues in contemporary social constitutionalism. It is made even more complex by the combination of EU budgetary constraints, the redistribution of legislative powers between the State and the Regions, and the growing need to control public spending. Legal scholarship and constitutional case-law have gradually developed clearer criteria for balancing the protection of rights with financial sustainability, yet several key questions remain unanswered: whether the right to education is effectively guaranteed in practice, whether the distinction between compulsory education and the right to higher education still holds, where the constitutional limits of merit-based selection lie, and what risks to the equal protection of rights may arise from the devolution of powers to the Regions.

The paper examines these issues in the light of recent legislative and judicial developments, and argues that expenditure on education should be treated as productive investment rather than current spending. This approach has important consequences for EU fiscal law and may open the way to protecting education budgets from the strict financial constraints that limit the effective delivery of social rights.