

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

La Corte Costituzionale torna sulla delimitazione della competenza Stato-Regioni in materia di istruzione

Commento a C. Cost. 2 luglio 2009, n. 200

di Paola De Vita

Il *thema decidendum*

Le Regioni Piemonte, Emilia Romagna, Lazio, Puglia, Toscana, Campania, Calabria, Basilicata e Sicilia hanno presentato ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale avverso l'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, in quanto determinerebbe la violazione della competenza delle Regioni sulla materia della formazione, oltreché la violazione del principio di leale collaborazione.

Nello specifico, l'impugnazione da parte delle Regioni ha ad oggetto l'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede che «il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predispone, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico» (piano di cui al comma 3 dell'art. 64).

Il comma 4, nei cui confronti si appuntano, in modo particolare, le doglianze di tutte le Regioni ri-correnti, demanda poi a regolamenti statali l'attuazione del suddetto piano, stabilendo anche che tali regolamenti dovranno attenersi ai criteri indicati nelle lettere successive (da *a* ad *f-ter*).

La Corte Costituzionale, nella sentenza, procede innanzitutto ad una necessaria quanto opportuna definizione del *thema decidendum* rilevando come le censure prospettate dalle Regioni si incentrino tutte sulla violazione dell'art. 117, comma 3 e 6, Cost. in quanto le norme impugnate riguardano la materia dell'istruzione, di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni e non la competenza esclusiva dello Stato, con impossibilità da parte dello stesso di dettare disposizioni regolamentari. Nel decidere la questione, la Corte segue un percorso imperniato sull'analisi letterale dell'art. 64, oltreché sull'analisi dei precedenti giurisprudenziali della stessa Corte Costituzionale.

Dall'analisi delle disposizioni della Carta Costituzionale, la Corte ricava innanzitutto che la competenza *sulle norme generali in materia di istruzione* spetta *esclusivamente allo Stato*.

Anche l'art. 117, comma 2, lett. *n*, Cost. – afferma

la Corte – stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, attribuendo così una connotazione di particolare rilievo al termine Repubblica, contenuto nell'art. 33 Cost.

La Corte ricorda anche che l'art. 117, comma 3, attribuisce la materia dell'istruzione alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, fatta salva l'istruzione e formazione professionale, di competenza regionale.

Questa prima parte della sentenza contiene poi l'elenco dei decreti legislativi emanati sulla base della delega al Governo contenuta nella legge 28 marzo 2003, n. 53.

Tali decreti, riconosce la Corte, hanno svolto l'importante funzione di definire *le norme generali e le prestazioni essenziali* in materia di istruzione.

La questione di stretto diritto affrontata dalla Corte Costituzionale

Il principale nodo problematico, che la Corte Costituzionale è stata chiamata a sciogliere con la sentenza in commento, è l'individuazione di una linea di demarcazione tra le norme generali sull'istruzione, di indiscussa competenza esclusiva dello Stato, e i principi fondamentali della materia dell'istruzione, demandati – come noto – alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

La Corte ritiene che appartengano alla competenza esclusiva dello Stato tutte quelle norme che necessitino di una applicazione unitaria ed uniforme per non creare disparità di trattamento tra gli utenti che debbano fruire del medesimo servizio di istruzione. Di qui la Corte fa un chiaro quanto opportuno riferimento alla necessità di una offerta formativa che deve essere necessariamente uniforme, per poter contribuire a far maturare l'identità culturale del paese, pur rimanendo ferma la libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost.

La Corte riconosce che, tra le norme generali in materia di istruzione e le norme di competenza regionale, vi è una sorta di "anello mediano di congiunzione" rappresentato dalla legislazione regionale, con cui i legislatori a livello regionale devono compiere valutazioni autonome, necessariamente legate al contesto territoriale di riferimento.

Di qui dovrebbe ricavarsi chiaramente, secondo la Corte, il ruolo stesso delle norme di principio, contenute nell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, che sarebbe quello di assicurare il coordinamento tra il

sistema scolastico a livello nazionale e le singole specificità regionali.

Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti nell'ambito del territorio di ciascuna Regione.

La Corte Costituzionale passa poi ad analizzare la norma in discussione dal punto di vista sostanziale. La Corte rileva che l'art. 64, nel suo complesso, contiene norme sulla organizzazione del sistema scolastico a livello nazionale. Il comma 4, in particolare, sul quale insistono i ricorsi delle Regioni, detta disposizioni per l'attuazione del piano di cui al comma 3, ossia un piano programmatico di interventi diretti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e finanziarie disponibili, che conferiscono maggiore efficacia ed efficienza al sistema.

Il piano in questione deve essere adottato, stabilisce la norma, *su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*.

La finalità perseguita dalla norma censurata – riconosce la Corte – è quella di procedere ad una revisione complessiva dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, sulla base dei puntuali criteri indicati nelle lettere da *a* ad *f*-ter del comma 4 dell'art. 64.

Secondo la Corte Costituzionale, attraverso le disposizioni censurate, si persegue chiaramente la finalità di revisione delle caratteristiche basilari del sistema scolastico nazionale e, quindi, alle disposizioni in questione deve essere riconosciuto *il carattere di norme generali sul sistema d'istruzione, nella misura in cui esse sono dirette ad assicurare uniformità al sistema scolastico a livello nazionale*. La Corte Costituzionale ritiene, quindi, che le norme in questione abbiano la funzione essenziale di fissare standard dell'offerta formativa a livello nazionale e siano dirette a garantire un servizio uniforme su tutto il territorio e, in quanto tali, pur essendo innegabile l' impatto indiretto che esercitano sulla regolamentazione regionale, si sottraggono a censure di incostituzionalità da parte delle Regioni. La seconda censura riguarda, come già ricordato sopra, la violazione del principio di leale collabora-

zione nella parte in cui la norma stabilisce che gli atti normativi siano adottati dallo Stato *sentita la Conferenza Stato Regioni*.

Su questo punto la Corte ritiene che l'adozione di atti regolamentari da parte dello Stato sia naturale conseguenza del predetto riconoscimento della competenza esclusiva dello Stato. Ed aggiunge che non si può neppure assumere violato il principio di sussidiarietà ritenendosi che, per la gestione delle funzioni di programmazione che emergono dalle disposizioni, sia più adatto proprio il livello statale. La Corte Costituzionale chiarisce, dunque, che la delega alle Regioni emergente dal noto decreto legislativo 112 del 1998 riguardava la sola programmazione dell'offerta formativa a livello regionale, e non la programmazione dell'offerta formativa a livello nazionale.

La Corte conclude anche per la legittimità degli atti normativi adottati, essendo qualificabili come del tutto legittimi atti normativi di natura secondaria delegata, in una materia non coperta da riserva assoluta di legge.

Nessun ulteriore profilo di illegittimità può del resto essere messo in rilievo, poiché, secondo la Corte, sono stati puntualmente indicati nelle lettere da *a* ad *f* dell'art. 64, comma 4, i criteri cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della potestà regolamentare delegata.

La potestà legislativa concorrente con riguardo alle lett. *f-bis* e *f-ter* del comma 4, art. 64

La conclusione a cui perviene la Corte Costituzionale è invece diversa con riguardo alle lettere *f-bis* e *f-ter* del comma 4 dell'art. 64.

La prima disposizione si riferisce al dimensionamento della rete scolastica e, sul punto, la Corte Costituzionale conclude nel senso che la materia è di stretta competenza regionale.

In questo caso la Corte, inoltre, fa tesoro di un suo precedente, costituito dalla sentenza n. 34 del 2005, in cui la stessa Corte aveva già chiarito che i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche appartengono alla competenza regionale, competenza regionale che peraltro era già stata fermamente stabilita nel d.l. n. 112 del 1998.

La disposizione contenuta nella lettera *f-ter* riguarda invece la competenza per la chiusura o l'accorpamento di istituti scolastici di piccoli comuni. Anche in questa ipotesi la Corte riconosce in maniera

laconica che la competenza appartiene alle Regioni, concludendo per la illegittimità di atti regolamentari dello Stato, che si pongono in chiara invasione della competenza delle Regioni.

Spetta, poi, senza alcun dubbio alle Regioni la facoltà di prevedere misure volte a ridurre, nel caso previsto dalla norma, il disagio all'utenza.

La Corte conclude, dunque, nel senso della illegittimità di questa parte della norma, poiché ritiene che l'obiettivo precipuo, sopra indicato, possa essere raggiunto sulla base di autonome determinazioni, che devono essere adottate dalle Regioni.

Paola de Vita
Ricercatrice Adapt