

Sentenza: n. 284 del 22 novembre 2016

Materia: istruzione

Parametri invocati: articoli 97, 117, secondo comma, lettera *n*), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 119 e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto e Regione Puglia

Oggetto: articolo 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti)

Esito: - illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza unificata;

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 181, lettera *e*), n. 1.3);

- non fondate le altre questioni.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: Le ricorrenti impugnano numerose disposizioni della nuova disciplina statale in materia di istruzione e formazione, lamentando la compressione delle prerogative costituzionalmente loro attribuite, in quanto il legislatore nazionale non avrebbe sostanzialmente "rispettato" la ripartizione tra norme generali e principi fondamentali nella materia di competenza concorrente istruzione, sottraendo alle regioni la potestà legislativa che compete loro.

La Corte ritiene infondate la maggior parte delle questioni sollevate.

Per l'esame di ogni disposizione impugnata, la Consulta richiama la propria giurisprudenza precedente che ha distinto:

norme generali sull'istruzione «*quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali.*»

principi fondamentali della materia istruzione «*quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale.*»

Le disposizioni dichiarate illegittime sono relative all'edilizia scolastica ed agli asili nido.

Il comma 153 dell'articolo 1 disciplina gli interventi di riqualificazione di edilizia scolastica e prevede da parte di strutture statali la ripartizione fra le regioni di risorse finanziarie, nonché l'individuazione di criteri per l'acquisizione da parte delle stesse regioni delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di una scuola innovativa.

La Corte ritiene fondata, nei termini sopra riportati, l'eccezione d'illegittimità costituzionale sollevata dalla Regione Puglia, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione, la quale sostiene che proprio nella materia de qua si ravvisi una pluralità di altre competenze concorrenti, per cui debba necessariamente prevedersi un coinvolgimento delle regioni, non potendosi attribuire la funzione amministrativa al solo organo statale. Per la Corte il riferimento normativo è costituito dall'articolo 53, comma 7, del decreto legge n. 5 del 2012, il quale rinvia ad un decreto del Ministro dell'istruzione, da emanare sentita la Conferenza unificata, l'adozione delle norme tecniche-quadro contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale. Per cui la Corte, richiama esplicitamente la propria giurisprudenza che ha già chiarito come «*[n]ella disciplina in esame si intersecano più materie, quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile", tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.*», affermando altresì che «*nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 62 del 2013, n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)*»

Il comma 181, lettera e), n. 1.3) dell'articolo 1, impugnato dalla regione Puglia, è una disposizione, che al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, affida al legislatore delegato principi e i criteri direttivi ai quali il Governo si dovrà attenere nel dare attuazione alla delega. Nello specifico, si tratta della determinazione degli *standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia*. La Corte dichiara illegittima la norma, poiché l'individuazione degli standard strutturali e qualitativi degli asili nido, risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni e non può essere ricompresa «*nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione*», in quanto tale individuazione «*presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale*» (sentenza n. 120 del 2005).

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni sollevate relative a:

comma 29 dell'articolo 1 concernente il potere del dirigente scolastico di individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti, in quanto esso deve considerarsi un principio fondamentale e non una norma di dettaglio come affermato dalla ricorrente Regione Puglia, rivolto direttamente alle istituzioni scolastiche autonome, in quanto fissa «*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*», per cui non è necessario alcun coinvolgimento della Regione;

comma 44 dell'articolo 1 concernente la definizione dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale da parte del Ministero dell'istruzione, non viola i parametri invocati dalla Regione Veneto, articoli 97, 117, 118 e 120 della Costituzione, in quanto la disposizione non regola la materia della formazione professionale, bensì è volta a garantire agli allievi iscritti ai corsi

delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali. Inoltre, il testo prevede non solo «rispetto delle competenze delle Regioni» ma altresì che la definizione dell'offerta formativa dei percorsi d'istruzione e formazione professionale da parte del Ministero avvenga, «*previa intesa in sede di Conferenza*», per cui non si ravvisa un *vulnus* delle competenze della Regione;

comma 47 dell'articolo 1 concernente l'emanazione da parte del Ministero dell'istruzione di linee guida per conseguire obiettivi, a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani, inerenti misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori, è ritenuta violativa dalla ricorrente Regione Puglia, del combinato disposto dell'articolo 117, terzo e sesto comma, Costituzione. Sarebbe rimesso ad una fonte sub-legislativa la determinazione di linee guida vincolanti, nell'ambito di una materia di competenza concorrente come l'istruzione, nella quale non è consentito al legislatore statale il ricorso a fonti di rango inferiore a quello della legge. La questione non è appunto ritenuta fondata, poiché la Corte ha già identificato nelle linee guida atti esecutivi, da alcuni ritenuti di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, «vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia», affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui si esige un'applicazione uniforme (sentenza n. 11 del 2014). Esse presuppongono e necessitano di conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, ed inoltre la disposizione prevede che il decreto ministeriale con cui le linee guida sono emanate sia adottato *previa intesa in sede di conferenza unificata* ;

comma 47, lettera f) dell'articolo 1, violerebbe, nella parte in cui consente alle fondazioni di partecipazione, cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale, gli articoli 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Costituzione, in quanto la definizione dell'offerta dei percorsi realizzati da istituzioni formative dovrebbe rientrare nella competenza esclusiva regionale. La questione non è ritenuta fondata, poiché resta fermo il rispetto dell'iter di autorizzazione» e quindi senza pregiudizio per le competenze delle Regioni, le quali programmano l'istituzione dei corsi dell'IFTS e rimangono titolari del potere autorizzatorio;

comma 66 dell'articolo 1, è relativo ai ruoli regionali del personale docente, articolati in ambiti territoriali. Per la Regione Puglia, trattandosi di profili organizzativi della rete scolastica, competenza concorrente, non rivestirebbe il carattere di principio fondamentale, per la Regione Veneto la disposizione sarebbe lesiva della competenza regionale in materia di istruzione. Per la Corte, si tratta di personale statale e la relativa disciplina «rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato)» (sentenza n. 279 del 2005);

comma 68 dell'articolo 1 relativo all'organico dell'autonomia ripartito in ambiti territoriali, è qualificata come “*norme generali sull'istruzione*”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto “*caratteristiche basilari*” dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico» (sentenza n. 62 del 2013);

comma 69 dell'articolo 1 concernente l'incremento dell'organico con decreto del Ministero dell'istruzione, secondo la Corte, questo “ambito” non può che spettare allo Stato, essendo gli insegnanti «*dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico*»; di conseguenza, «è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente

prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma» (sentenza n. 147 del 2012). Quanto infine ai profili attinenti al mancato coinvolgimento regionale, «deve osservarsi che, vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo a tale riguardo» (sentenza n. 92 del 2011).;

comma 74 dell'articolo 1 prevede che gli ambiti territoriali e le reti siano definiti assicurando il rispetto dell'organico dell'autonomia e nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Secondo la Corte non sussistono violazioni della competenza regionale in materia di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, oltre che di programmazione della rete scolastica *in quanto già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, per cui è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita», sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo;*

comma 126 dell'articolo 1 relativo all'istituzione di un fondo per la valorizzazione del merito del personale docente, come tale, attiene alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, pertanto rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g), Costituzione, pertanto non può costituire una destinazione vincolata di fondi alle Regioni, per cui non la Corte non ravvisa nessuna violazione della competenza concorrente in materia istruzione;

comma 155 dell'articolo 1 dispone, da parte del Ministero dell'istruzione, una procedura concorsuale aperta per interventi di edilizia scolastica. La disposizione si colloca su più materie: governo del territorio, energia e protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'articolo 117 Costituzione. In tali materie, secondo la Corte, *«allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio;*

comma 162 dell'articolo 1 è relativo al monitoraggio dei piani sull'edilizia scolastica da parte delle regioni, indica altresì un termine perentorio per l'adempimento, sanzione in caso di inadempimento e destinazione di eventuali economie residue dalla realizzazione degli interventi di edilizia scolastica, applicazione delle modalità previste dalla legislazione vigente (d.lgs 229/2011) in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, verifica dell'utilizzo dei finanziamenti. Per la ricorrente Regione Puglia, si tratterebbe di norme di dettaglio e non di principi fondamentali. Per la Corte, la disposizione costituisce espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (articolo 117, secondo comma, lettera r, Costituzione.) ed è strumentale per “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17 del 2004, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013, sentenza n. 251 del 2016), l'attività di monitoraggio richiesta alle regioni pertanto si colloca pienamente all'interno del suddetto sistema informativo, strumentale al finanziamento statale degli interventi di edilizia scolastica. Inoltre, precisa la Corte, le risorse statali destinate a finanziare i piani di edilizia scolastica sono destinate, per il 50 per cento, «al completamento di attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici scolastici», quindi al perseguimento di un obiettivo che

richiede un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e ciò pertanto configura la disposizione impugnata quale principio fondamentale in materia di edilizia scolastica;

comma 180 dell'articolo 1 prevede la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione. Secondo la Regione Veneto, la disposizione sarebbe lesiva della competenza legislativa regionale in tema di formazione professionale, in quanto attribuisce al Governo il potere di dettare non solo principi fondamentali, ma anche norme di dettaglio. La censura è ritenuta inammissibile, poiché priva di argomentazioni circostanziate;

comma 183 dell'articolo 1 prevede che «*Con uno o più decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono raccolte per materie omogenee le norme regolamentari vigenti negli ambiti di cui alla presente legge, con le modificazioni necessarie al fine di semplificarle e adeguarle alla disciplina legislativa conseguente all'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 180 del presente articolo*». Secondo la Regione Puglia, la disposizione, nella parte in cui affida a fonti statali di rango sub-legislativo la raccolta «per materie omogenee» delle norme regolamentari in vigore negli ambiti sui quali incide la legge n. 107 del 2015, e quindi anche quello dell'istruzione, con la possibilità di apportarvi modifiche di semplificazione e adeguamento alla disciplina che verrà adottata con i decreti attuativi, violerebbe il combinato disposto dell'articolo 117, terzo e sesto comma, Costituzione, perché consentirebbe a fonti regolamentari statali di incidere su una materia di competenza concorrente, in riferimento alla quale il legislatore statale non può fare ricorso a fonti di rango inferiore a quello della legge. Anche questa censura è ritenuta infondata, in quanto, rebus sic stanti bus, del tutto ipotetica e non filologicamente corretta secondo il testo della disposizione.