



**PROVE DI «FEDERALISMO SCOLASTICO»:
LA CORTE OPPONE IL LIMITE DELLE “NORME GENERALI SULL’ISTRUZIONE”
COME GARANZIA DELLO STATUTO ‘MINIMO’ (NAZIONALE) DELLA SCUOLA
NOTE A CORTE COST. NN. 309 E 334 DEL 2010**

di

Paola Torretta

(Ricercatrice di Diritto costituzionale nell’Università di Parma)

23 marzo 2011

1. La materia dell’istruzione, a seguito della modifica del Titolo V, ha visto più volte sollecitare l’intervento della Corte costituzionale per dirimere il contenzioso Stato-Regioni nel nuovo assetto che colloca il diritto allo studio al crocevia di una pluralità di sedi decisionali. Per riepilogare in modo sintetico l’intreccio di ruoli delle autonomie (territoriali e sociali)¹, lo Stato, insieme alla potestà esclusiva di definire le “norme generali in materia di istruzione” (art. 117, 2 co., lett. n), Cost.) e i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, 2 co., lett. m), Cost.), ha il compito di individuare i “principi fondamentali” che formano da cornice alla legislazione regionale sull’istruzione, salva però

¹ Su cui v., ampiamente, P. MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislativo in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, in P. CARETTI (A CURA DI), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 331 ss. e C. MARZUOLI, *L’istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Le Regioni*, 2006, p. 165 ss.

l'autonomia delle istituzioni scolastiche². Alla potestà legislativa residuale della Regione³ è invece riservato il più circoscritto ambito dell' "istruzione e formazione professionale" (art. 117, 3 co.).

Il quadro di riferimenti costituzionali lascia diverse questioni aperte⁴ e rende impresa non facile la precisa delimitazione della potestà legislativa di Stato e Regioni, con particolare riguardo alla necessità di circoscrivere gli spazi di intervento dello Stato correlati all'applicazione delle clausole delle "norme generali", dei "livelli essenziali" e dei "principi fondamentali". Sulla definizione dei significati e dei contenuti da assegnare a tali formule si è così sviluppata (e ancora oggi continua ad alimentarsi) la dialettica della legislazione multilivello nel campo della garanzia del diritto all'istruzione e, dalla prospettiva di osservazione delle Regioni, la 'battaglia' per la difesa della propria sfera inviolabile di autonomia.

L'attuazione del nuovo impianto costituzionale ha perciò rimesso nelle mani del Giudice delle leggi l'onere di segnare i confini delle diverse potestà decisionali che incidono sull'attuazione dell'ordinamento scolastico, nella connotazione 'federale' assegnata dalla riforma del 2001.

Proviamo a fare una rapida sintesi.

Già a partire dalla sent. n. 370 del 2003⁵, la Corte ha precisato che la disciplina degli asili nido non fa parte della competenza statale concernente le "norme generali sull'istruzione". Nello stesso senso, ha dichiarato (con la sent. n. 13 del 2004⁶) che sulla distribuzione del personale delle istituzioni scolastiche il legislatore nazionale può intervenire solo con norme di principio. Tale materia si pone infatti in stretta connessione con la potestà legislativa regionale in tema di programmazione della rete scolastica e da questa "non può essere scorporata (...) e innaturalmente riservata per intero allo Stato".

Sempre alla normazione di principio il Giudice delle leggi riconduce la disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari ed all'alta formazione (sent. 213 del 2009⁷),

² Su cui v. C. MARZUOLI, *Istruzione e 'Stato sussidiario'*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, p. 127 ss. e pp. 145-147.

³ In ordine alla difficoltà di considerare la potestà residuale delle Regioni come piena ed esclusiva in ragione della sovrapposizione di interessi e di competenze che va a scardinare gli elenchi e le 'etichette' individuate nel Titolo V riformato, v. R. BIN, *La legge regionale tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 439 ss. Sull'assottigliarsi degli ambiti rimessi alla potestà esclusiva delle Regioni per effetto della più recente giurisprudenza costituzionale v., inoltre, F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006, *passim* e S. PARISI, *Potestà residuale e «neutralizzazione» della riforma del Titolo V*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, p. 1597 ss.

⁴ Cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e comunità nazionale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007, p. 23.

⁵ Corte cost. 23 dicembre 2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3808 ss.

⁶ Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13, in *Giur. cost.*, 2004, p. 218 ss.

⁷ Corte cost. 14 luglio 2009, n. 213, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2454 ss.

mentre gli standard strutturali e qualitativi degli asili nido non sono annoverati nella sfera decisionale del legislatore statale, sia con riferimento alla determinazione dei LEP, sia sulla base del titolo legittimante delle “norme generali sull’istruzione”. L’esercizio della potestà legislativa regionale in questo ambito⁸ “non determina alcun livello di prestazione”, ma ha “natura essenzialmente organizzativa”, potendosi collocare dunque nella potestà ripartita contemplata dall’art. 117, 3° c., Cost. (sent. n. 120 del 2005⁹).

Per altro verso, provando a riempire il ‘contenitore’ delle norme generali sull’istruzione, la Corte ha affermato che il ruolo dello Stato si esplica nel “definire gli istituti generali e fondamentali dell’istruzione statale” (sent. n. 34 del 2005¹⁰). Esso può ad esempio prendere forma, nei suoi diversi profili, con “l’indicazione delle finalità di ciascuna scuola” e del limite di età minimo per l’accesso ai vari ordini e gradi dell’istruzione, ma anche con la competenza di stabilire la tipologia di contratti ed i requisiti per lo svolgimento di insegnamenti opzionali che richiedano peculiari professionalità (sent. n. 279 del 2005¹¹).

Infine, nelle competenze statali che possono ricomprendersi sotto l’ombrello dei livelli essenziali delle prestazioni, la Consulta ha incluso la definizione dell’assetto pedagogico, didattico e organizzativo della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di secondo grado¹².

L’operazione interpretativa, quasi ‘chirurgica’, compiuta dalla giurisprudenza costituzionale non sembra però aver sciolto tutti gli interrogativi.

Di recente, proprio con le sentenze in commento, il Giudice delle leggi è stato investito del compito di dirimere nuove ipotesi di conflittualità fra legge dello Stato e legge regionale che gravitano attorno alle dinamiche di inveroimento della clausola delle “norme generali sull’istruzione”.

Nella sentenza n. 309 del 2010, la Consulta ha affrontato l’intricato assetto di competenze legislative che concorrono a delineare le modalità di assolvimento dell’obbligo scolastico con

⁸ Nel caso di specie si trattava della legge regionale della Toscana 26 luglio 2002, n. 32 che, all’art. 4, II c., attribuisce ad un regolamento la determinazione degli standard strutturali e qualitativi ai quali debbono attenersi i servizi educativi per la prima infanzia.

⁹ Corte cost. 25 marzo 2005, n. 120, in *Giur. cost.*, 2005, p. 1045 ss.

¹⁰ Corte cost. 26 gennaio 2005, n. 34, in *Giur. cost.*, 2005, p. 248 ss.

¹¹ Corte cost. 15 luglio 2005, n. 279, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2694 ss., con nota di G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, p. 2716 ss.

¹² Cfr., ancora, Corte cost. 15 luglio 2005, n. 279, cit., p. 2694 ss., che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 12, 2° c., 13, 3° c. e 14, 2° e 3° c. d.lgs. n. 59 del 2004, i quali dettano disposizioni transitorie in ordine all’assetto pedagogico didattico e organizzativo della scuola in attesa dell’emanazione del regolamento governativo cui rinvia l’art. 7, 1° c., l. n. 53 del 2003.

riguardo al ciclo conclusivo dell'istruzione-formazione, così come 'ri-strutturato' dalle riforme dell'ultimo decennio.

In tale ambito, il legislatore nazionale (l. n. 53 del 2003) ha disposto che il secondo grado dell'istruzione inferiore comprenda il sistema dei licei ed il sistema della formazione professionale. Come sottolinea la Corte¹³, entrambi detti moduli, sebbene distinti, sono "funzionalmente integrati", nonché fungibili rispetto all'assolvimento dell'obbligo scolastico e all'accesso (pur con diverse modalità) all'esame di Stato, con la possibilità per lo studente di passare dal percorso dell'istruzione liceale a quello della formazione professionale e viceversa (art. 2, c.1, lett. d)).

L'atto legislativo che definisce, previo accordo con le Regioni, le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo precisa che le disposizioni dettate dallo Stato garantiscono «pari dignità» ad entrambi i percorsi educativi necessari a concludere gli studi obbligatori. Esso quindi assicura un trattamento paritario nelle opportunità formative offerte agli studenti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (d.lgs. n. 226 del 2005, art. 1, c. 5).

Con riferimento ai cicli di carattere professionalizzante, la cui disciplina specifica è rimessa al legislatore regionale, la legge statale prevede moduli collaborativi fra centro e periferia affinché – in osservanza degli artt. 33, c. 2, 34 e 117, c. 2, lett. n), Cost. – sia adeguatamente ponderato il rapporto fra "l'unità del «sistema di istruzione e formazione»" e la "diversità dei fini dei «percorsi» interni e degli enti competenti a disciplinarli (Stato e Regioni)" (art. 1, c. 624, l. n. 296 del 2006 - legge finanziaria per il 2007).

In tale ottica, l'art. 27, c. 2, d.lgs. n. 226 del 2005 ha statuito che il primo anno di tali cicli di studio "è avviato sulla base della disciplina specifica definita da ciascuna Regione nel rispetto dei livelli essenziali di cui al Capo III [dello stesso provvedimento], previa definizione con accordi in Conferenza Stato-Regioni".

2. Sia per espressa qualificazione legislativa, sia per i contenuti garantistici, la disciplina brevemente riassunta assume il carattere di normativa "generale" ed "essenziale" nei livelli prestazionali assicurati.

Ciò nondimeno, il legislatore della Toscana (art. 13, c. 2° e 3°, l. n. 23 del 2002, come modificato dall'art. 3 l. n. 63 del 2009) ha creato, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo

¹³ Così anche A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 18 ss.

scolastico, un percorso educativo e di formazione professionale ‘prettamente regionale’, distinto cioè dai due modelli, alternativi ed integrati, contemplati dalla normativa statale e imm modificabili nella loro natura di contenuti prescrittivi a valenza unificante.

L’esito del sindacato costituzionale, rispetto alla violazione delle “norme generali sull’istruzione”, appariva quindi facilmente prevedibile sulla base dell’orientamento più volte confermato dalla Corte. Ma la pronuncia offre alcuni spunti di riflessione in ordine ai significati che la clausola *ex art. 117, 2° c., lett. n)*, Cost. viene a rivestire alla luce del dovere di leale collaborazione che informa i rapporti fra gli attori del sistema regionale. Principio anch’esso assunto come parametro per sanzionare l’illegittimità costituzionale della legge toscana.

La Corte, per giustificare la censura della normativa impugnata, riprende i più recenti sviluppi interpretativi sulla natura e sul ruolo delle norme generali in tema di istruzione, ribadendo che si tratta di disposizioni necessarie a tracciare “la struttura portante del sistema nazionale di istruzione”, affinché siano garantiti presupposti egualitari nell’accesso alle opportunità di esercizio del diritto-dovere all’istruzione, quanto all’omogeneità dell’offerta formativa e al trattamento paritario dei destinatari dei servizi educativi-formativi¹⁴. Uniformità di condizioni alle quali è altresì ancorato il valore legale dei titoli di studio, che non può prescindere da una matrice unitaria del sistema scolastico¹⁵.

Nell’indirizzo fatto proprio dal Giudice delle leggi, ciò che deve rimanere inalterato, per essere unico e nazionale, è l’impianto fondamentale dell’ordinamento scolastico¹⁶, che altro non è che lo svolgimento della direttrice costituzionale del diritto allo studio e delle modalità che consentono a ciascun individuo uguali *chances* nella fruizione degli strumenti di formazione, almeno con riguardo alle modalità previste dalla legge per adempiere all’obbligo scolastico.

A questo serve quindi la clausola dell’art. 117, 2° c., lett. n). Già nella sentenza n. 279 del 2005 la Consulta ebbe a precisare che “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”. Per chiarire meglio la portata, anche sul piano precettivo, di tale categoria di disposizioni, la Corte ne sottolinea la diversa

¹⁴ Corte cost. 2 luglio 2009, n. 200, in *Foro it.*, 2009, 12, c. 3285, commentata da A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull’istruzione (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in www.federalismi.it, 2009, p. 1 ss.

¹⁵ Cfr. art. 2, c. I, lett. h), legge n. 53 del 2003; art. 2, c. IV, d.lgs. n. 76 del 2005

¹⁶ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, op. cit., p. 99, si esprime in termini di “connotazione nazionale dell’ordinamento della scuola”.

funzione rispetto ai principi fondamentali che regolano la potestà legislativa concorrente, i quali, “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”¹⁷.

Dalla distinzione così tracciata si evince il diverso grado di vincoli giuridici che contraddistingue i due complessi di norme (e di potestà normativa dello Stato): se le norme generali sono connotate da una notevole rigidità, tale da impedire qualsiasi intervento del legislatore regionale volto a plasmarne il significato precettivo, i principi fondamentali, in sede di attuazione-svolgimento ad opera dell'autonomia legislativa regionale, sono dalle discipline di dettaglio modulati al fine di adattarne il contenuto normativo a carattere generale ai contesti particolari di riferimento¹⁸.

Rispetto a questo argomentare del Giudice delle leggi, sono stati sollevati timori in ordine ai riflessi, sulle funzioni legislative regionali, delle potenzialità pervasive (invasive?) connesse alla natura attribuita alle norme generali¹⁹. Con ciò sottolineando come il pericolo di un'eccessiva (e in particolare incontrollata) compressione delle competenze regionali non sia

¹⁷ Cfr. Corte cost., 15 luglio 2005, n. 279, cit., p. 2694 ss.

¹⁸ Questa caratterizzazione tipica dei principi fondamentali operanti nelle materie di potestà legislativa ripartita si è consolidata già nell'ordinamento costituzionale dei rapporti Stato-Regioni antecedente alla riforma del Titolo V. Cfr. Corte cost. 29 aprile 1982, n. 83, in *Giur. cost.*, 1982, pp. 742-743, in cui si legge che si tratta di disposizioni legislative statali “suscettibili di sviluppi o svolgimenti ulteriori che oltrepassino la mera esecuzione”; nella sent. 177 del 1988, in cui ai principi fondamentali si riconducono “scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, (...) criteri o (...) modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale”; infine, nella sent. 23 maggio 1985, n. 153, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1070 ss., nella quale la Corte precisa che, in riferimento a tali norme di principio “la giurisprudenza (...) ha riconosciuto in ogni caso alle Regioni medesime una qualche discrezionalità quanto meno nello adattamento delle norme statali alle esigenze locali”. La distinzione fra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali della materia sembra tuttavia essersi fatta più sottile nella più recente sent. 14 luglio 2009, n. 213, cit., p. 2454 ss., non senza suscitare critiche da parte della dottrina, che ha messo in rilievo come il più labile confine definitorio dei due complessi di potestà statali rischia di rendere più concrete le possibilità di intrusione negli ambiti di competenza regionale (cfr. 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 *Forum Quad. cost.*, 2010, p. 1 ss. part. pp. 3-4 e F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Forum Quad. cost.*, 2009, p. 1 ss.). In tale pronuncia, infatti, la Corte sembra perdere di vista il discrimine in precedenza elaborato e sostiene che “la disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari e all'alta formazione (...) fa parte dei principi della materia dell'istruzione perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica” (corsivo di chi scrive).

¹⁹ Cfr. AA.VV., *Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, op. cit., p. 17 in cui si sottolineava come, sotto il profilo della struttura, le norme generali non dovessero essere “omnicomprensive” e che non “sconfina[ssero] dalla loro funzione di quadro di riferimento necessario ed essenziale sui “temi generali dell'istruzione””. Dubbi sulla capacità di contenere gli effetti di interferenza delle norme generali sono stati espressi anche da A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali” (dopo il progetto di “riforma della riforma”)*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2003, p. 145 ss.

trascurabile in assenza di “un parametro della «generalità»”²⁰, attraverso il quale poter sindacare le decisioni legislative dirette ad escludere qualsiasi spazio di autonomia del legislatore regionale.

Sembra però sempre più chiaro che il riferimento costituzionale cui la Corte intende affidarsi per valutare il legittimo esercizio della potestà legislativa statale sia da ricercare nell’art. 5 Cost. e negli altri disposti che, in connessione sistematica con questo, delineano il complesso di istanze e principi raffiguranti la dimensione indivisibile della Repubblica, l’integrità dell’indirizzo politico comune che innerva l’ordinamento pluralista.

La linea di confine tra il compito esclusivo dello Stato di definire le norme generali in tema di istruzione ed altri titoli di intervento del legislatore nazionale e regionale pare quindi essere tracciata sulla base di un criterio sostanziale, ovvero in ragione dei contenuti che devono essere rimessi ad una normativa unitaria, perché parte di un “denominatore minimo, comune e indefettibile”²¹.

La stessa Consulta ha attribuito “carattere nazionale” ai soli profili che costituiscono il “sistema generale” dell’istruzione, con i quali sarebbe incompatibile “un’autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall’osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato”²².

All’interno di tali ambiti materiali e significati normativi – irriducibili – è infatti racchiuso lo “statuto” dell’ordinamento scolastico²³, da intendersi come *standard* inderogabile; come nucleo duro, di garanzie e di regole indispensabili al soddisfacimento, secondo criteri egualitari e non ‘territorialmente’ differenziati e/o discriminatori, delle esigenze culturali di una comunità²⁴.

La potestà legislativa regionale non può quindi creare diseguaglianze territoriali rispetto ai percorsi formativi di base, che in tal modo si inseriscono nella sfera propria della

²⁰ Cfr., per questa espressione, M. MICETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell’istruzione*, in *Giur. cost.*, 2005, 6, p. 5117 ss., ma, in senso analogo, v. anche S. NICODEMO, *Livelli di legislazione e “livelli di principi” in materia di istruzione*, in *Forum Quad. cost.*, 2005, p. 1 e ID. *L’istruzione tra «principi fondamentali» e «norme generali»*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 130.

²¹ Così, designando la parte della materia istruzione ascrivibile alle norme generali, M. MICETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell’istruzione*, op. cit., p. 5117 ss. e M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra “norme generali” e “principi fondamentali” in materia di istruzione*, in *Foro it.*, 2009, I, p. 3288 ss.

²² Corte cost. 2 luglio 2009, n. 200, cit., c. 3285 ss.

²³ Così G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, op. cit., p. 2721.

²⁴ Anche A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e comunità nazionale*, op. cit., p. 32 definisce come norme generali sull’istruzione “solo quelle finalizzate a garanzie di uniformità (eguaglianza sostanziale) insopprimibili”.

“cittadinanza sociale”²⁵, e in quanto tali non ammettono alcuna ‘settorialità’ delle decisioni ad essi afferenti. L’intangibilità dell’assetto ‘minimo’ della scuola impedisce che al potenziamento del sistema autonomistico possa corrispondere un *vulnus* (in termini di “localizzazione”, differenziazione) alla tutela dei diritti inviolabili connessi all’istruzione, intesi come *contenuto* ‘minimo’ della dimensione unitaria del Paese.

Non a caso, la Corte ha identificato l’oggetto delle disposizioni *ex art. 117, 2° c., lett. n)* nelle “fonti di regolazione di fattispecie relative alla struttura essenziale del sistema scolastico nazionale”²⁶, vale a dire “il momento fondante l’istruzione”²⁷.

Ne deriva che, rispetto a questi profili dell’istruzione, la responsabilità di invero del modello di inclusione sociale in campo educativo è, ad avviso della Consulta, solo dello Stato, e il disposto dell’art. 117, 2° c., lett. n), nel richiedere l’intervento del legislatore nazionale, contribuisce a dare specificazione e significato alla lettera dell’art. 33, 2° c., Cost. quando utilizza il termine “Repubblica” per indicare il soggetto cui spetta la determinazione delle “norme generali sull’istruzione”²⁸. Così che, in questa combinata lettura, la potestà legislativa esclusiva dello Stato viene ad assumere il ruolo - illustrato da Moro nel dibattito dell’Assemblea costituente che affrontò la ‘questione scolastica’ - di definire “le condizioni generali dell’istruzione”²⁹.

Alla luce della responsabilità ‘unitaria’ (statale) di rendere uniformemente fruibile il diritto all’istruzione³⁰ deve essere quindi valutata la legittimità della disciplina nazionale. Di questo passo, appare chiaro che un sindacato di costituzionalità sulla decisione legislativa statale venga configurarsi come un controllo sulla ragionevolezza dell’intervento che va a sottrarre, senza alcun margine di disponibilità, spazi di normazione autonoma e differenziata.

²⁵ Così A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 4/2002, pp. 799-800 e ID., *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 252.

²⁶ Corte cost. 2 luglio 2009, n. 200, cit., Considerato in diritto, punto 24 e punto 34.2.

²⁷ In questi termini S. NICODEMO, *L’istruzione tra «principi fondamentali» e «norme generali»*, op. cit., p. 131.

²⁸ All’apertura dei lavori dell’Assemblea costituente sugli artt. 33 e 34 Cost., la relazione presentata dall’on. Marchesi evidenziava che il termine “Repubblica” utilizzato per indicare il soggetto cui spetta di stabilire le “norme generali sull’istruzione” era da intendersi in una accezione ristretta, circoscritta all’apparato centrale, perché a tale competenza era da riconnettersi essenzialmente la garanzia dell’unità del sistema scolastico e, con esso, dell’ordinamento nazionale (seduta del 22 aprile 1947). Questa stessa interpretazione è oggi stata riproposta dalla Corte costituzionale nella sent. 2 luglio 2009, n. 200, cit., c. 3285. In dottrina, per questa tesi, v. A. MURA, *Scuola, cultura e ricerca scientifica*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 889-890.

²⁹ Cfr. Moro, I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 23 ottobre 1946.

³⁰ A. SANDULLI, voce *Istruzione*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3308.

In altre parole, il Giudice delle leggi, di fronte alla categoria delle norme generali sull'istruzione avrà il compito di accertare l'effettiva presenza di una logica unificante - non realizzabile per mezzo di autonome *policies* locali - che giustifichi un processo normativo 'accentrato'; in subordine, dovrà altresì verificare la giusta proporzionalità fra l'interesse "nazionale" perseguito ed il sacrificio imposto al legislatore regionale.

Non si trascurano, a questo riguardo, le perplessità che un simile modello di sindacato solleva in ordine alla sua scarsa "controllabilità"³¹, ma la 'flessibilità' intrinseca al giudizio della Corte, conseguenza delle imprevedibili dinamiche originate dall'impiego di un parametro calibrato sulla *ratio* della decisione normativa e sulla adeguata ponderazione delle esigenze coinvolte nell'attività di normazione, sembra il prezzo da scontare quando il quadro dei rapporti Stato-Regioni viene a delinarsi, così come risulta dalla riforma costituzionale del 2001, in un contesto di forte sovrapposizione e di interferenza delle rispettive competenze³².

3. Sempre più di frequente compaiono nella giurisprudenza costituzionale, proprio in questa fase di perdurante assestamento delle nuove coordinate del regionalismo italiano, riferimenti, anche indiretti, al valore dell'unità, attraverso il richiamo a finalità e valori che rimandano all'istanza unitaria e all'identità unica che appartiene alla Repubblica, pur nella sua declinazione di Stato sociale pluralista a marcata connotazione autonomistica³³.

Nella motivazione della decisione in commento, che decreta l'illegittimità della legge toscana, la Consulta sostiene che la funzione propria delle norme generali è quella di individuare le

³¹ V. G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, op. cit., p. 2721.

³² Sulla complessità dell'assetto di competenze delineato nel riformato titolo V Cost., v. F. PIZZETTI, *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2003, p. 546 ss.; R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2003, p. 560 ss. e ID., *La legge regionale tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, op. cit., p. 439 ss., in cui illustra come la giurisprudenza costituzionale abbia risolto l'intricata questione della coesistenza di competenze e di interessi ricorrendo ai criteri della prevalenza e della leale collaborazione, nonché alla attrazione in via sussidiaria di funzioni che rispondano ad esigenze di carattere unitario.

³³ Si pensi, per fare solo alcuni esempi, alla giurisprudenza sulle "materie non materie" dei livelli essenziali (26 giugno 2002, n. 282, *Giur. cost.* 2002, 2012; 27 marzo 2003, n. 83, in *Giur. cost.* 2003, 2, p. 669 ss.), della tutela dell'ambiente (26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2940 ss.; 20 dicembre 2002, n. 536, in *Giur. it.*, 2003, p. 1995 ss.; 29 gennaio 2005, n. 62, in *Giur. it.*, 2006, 1, p. 14 ss.; 23 luglio 2009, n. 235, in *Giur. cost.*, 2009, 4, p. 2895 ss.) o della concorrenza (13 gennaio 2004, n. 14, in *Giur. cost.*, 2004, 1, p. 237 ss.; 27 luglio 2004, n. 272, in *Giur. cost.*, 2004, 4, p. 2748 ss.), su cui v., da ultimo, R. BIN, F. BENELLI, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1185 ss.; alla giurisprudenza in tema di coordinamento finanziario (30 dicembre 2003, n. 376, in *Foro amm. CDS*, 2003, p. 3569 ss.; 13 gennaio 2004, n. 4, in *Giur. cost.*, 2004, 1, p. 56 ss.; 17 dicembre 2004, n. 390, in *Foro it.*, 2006, 2, c. 411 ss.; 27 gennaio 2005, n. 35, in *Giur. cost.*, 2005, 1, p. 267 ss.; 18 gennaio 2008, n. 1, in *Giur. cost.*, 2008, 1, p. 1 ss.); e, infine, sul potere sostitutivo (fra le tante, v. 27 gennaio 2004, n. 43, in *Giur. cost.*, 2004, 1, p. 594 ss.; 2 marzo 2004, n. 69, in *Foro it.*, 2004, I, c. 1337 ss.; 2 marzo 2004, n. 71, in *Foro it.*, 2004, I, c. 1337 ss.).

“condizion[i] minime di uniformità nella materia scolastica”³⁴, quali contenuti normativi non rivedibili in funzione del principio autonomistico, proprio come sancito dall’art. 5 Cost., il quale fissa nell’unità dell’ordinamento statale il confine invalicabile della protezione costituzionale allo sviluppo ed alla espansione dei poteri territoriali.

La “visione policentrica” che il richiamato disposto costituzionale imprime anche alla materia dell’istruzione³⁵ non elimina, in ogni caso, le ragioni assiologiche comuni ancorate al disegno costituzionale che fonda “la Repubblica [come] una e indivisibile” (art. 1 Cost.).

L’ampliamento delle competenze regionali ha moltiplicato i fattori e le potenzialità di differenziazione e la Consulta pare voler ricercare proprio nei contenuti e nei beni che danno corpo alla complessa nozione di unità dell’art. 5 Cost. il criterio per non scardinare le fondamenta comuni dell’ordinamento giuridico.

Fra questi, la Corte intende annoverare (e preservare), anche nell’impianto costituzionale del Titolo V riformato, la (garanzia di una omogenea) formazione scolastica di base, vale a dire quel livello (minimo) di opportunità educative che per l’ordinamento italiano deve essere unico, eguale ed obbligatorio per tutti, anche in ragione della spinta unitaria che gli strumenti culturali forniscono al processo di inclusione e di formazione dell’identità nazionale³⁶.

Lo stesso indirizzo che mira a mantenere integra l’ ‘anima’ dell’impianto generale (e perciò nazionale) dell’ordinamento dell’istruzione caratterizza anche la sentenza n. 334 del 2010, in cui la Corte costituzionale censura la disciplina della Regione Abruzzo (l. n. 30 del 2009), in merito alle disposizioni che ammettono all’ “apprendistato qualificante, mediante “formazione formale esterna” all’azienda, anche a “chi abbia compiuto il quindicesimo anno di età e non sia in possesso di una qualifica professionale” (art. 25, c. 1).

Il precetto, infatti, si inserisce in quel settore della materia dell’istruzione che attiene all’assolvimento dell’obbligo scolastico, ambito in cui le norme generali di competenza statale hanno elevato a dieci anni l’arco temporale di istruzione obbligatoria, “da assolvere nel

³⁴ Cfr., ancora, Corte cost., 15 luglio 2005, n. 279, cit., p. 2694 ss.

³⁵ Cfr. AAVV., *Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, paper di Astrid 2003, p. 8. Sul punto anche A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, op. cit., p. 11 e L. CASTELLI, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 8, p. 839 ss.

³⁶ L’on. Marchesi, nel dibattito della I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, parlava della scuola come “l’unico strumento e l’unica garanzia dell’unità nazionale”. In dottrina sottolineano questo aspetto, G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, op. cit., p. 2723 e A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, op. cit., p. 776, che illustra il ruolo assunto, storicamente, dall’organizzazione della materia dell’istruzione come elemento cardine del progetto di unificazione politica e culturale del Paese.

percorso liceale o in quello di istruzione e formazione professionale” ed hanno di conseguenza innalzato da quindici a sedici anni il limite minimo di età per accedere al lavoro (legge n. 296 del 2006, art. 1, c. 622).

La legge abruzzese mostra invece di ignorare (o di voler disapplicare!) la normativa statale, consentendo l'ingresso nell'apprendistato qualificante ancor prima di aver concluso il periodo scolastico definito - su base nazionale e unitaria – come obbligatorio per tutti gli utenti del sistema italiano di istruzione.

Per tale ragione la disciplina regionale non può dunque considerarsi compatibile con la visione costituzionale della responsabilità statale legata alla garanzia effettiva del diritto-dovere allo studio³⁷.

In sostanza, l'istruzione, come strumento di sviluppo e di promozione individuale, non può che far parte dei valori-diritti la cui tutela - intangibile e infrazionabile - è assicurata dallo Stato ad ogni soggetto senza condizionamenti di sorta, a conferma della centralità che l'individuo occupa nell'ordinamento costituzionale, il quale proprio nella inviolabilità della persona e della dignità umana ha edificato la propria visione unitaria, comune, dell'esercizio dei poteri³⁸, a prescindere dalla allocazione delle potestà che concorrono al concreto invero dei diritti ad essa riconosciuti.

Per queste ragioni, le norme generali sull'istruzione devono, nelle parole della Corte, essere “applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale”³⁹, in quanto rappresentano lo strumento per definire i presupposti di un trattamento giuridico paritario nell'assolvimento dell'obbligo scolastico. Non a caso le espressioni con cui la Corte ha interpretato e specificato il senso delle norme generali sull'istruzione evocano (e si saldano con) le formule con cui si sono tradotte la *ratio* e la finalità dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, II c., lett. m), che, in tale ambito, sono destinati, come afferma lo stesso Giudice delle leggi, ad assicurare “un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di *standard* uniformi”⁴⁰.

³⁷ Sul punto si precisa però che non è tardato il ripensamento del legislatore statale, il quale, con la l. 4 novembre 2010, n. 183 - entrata in vigore proprio il giorno in cui è stata depositata la sent. 334 del 2010 -, ha stabilito che “l'obbligo di istruzione di cui all'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, si assolve anche nei percorsi di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione”, secondo le modalità di accesso già stabilite dall'art. 48, d.lgs. 276/2003. E tale ultima disposizione indica, come età minima per accedere al contratto di apprendistato qualificante, il compimento del quindicesimo anno.

³⁸ Cfr. N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, Giuffrè, 1995, *passim*.

³⁹ Corte cost. 2 luglio 2009, n. 200, cit., c. 3285.

⁴⁰ Corte cost. 2 luglio 2009, n. 200, cit., c. 3285.

È dunque sottintesa alla competenza in commento l'istanza egualitaria che presiede all'uniforme 'distribuzione' delle opportunità educative.

Il potere statale identifica il raccordo fra i profili generali (perché essenziali) della materia dell'istruzione ed i contenuti informanti il progetto costituzionale dello Stato repubblicano che sulla promozione spirituale e culturale dei singoli fonda lo sviluppo dell'intera comunità nazionale nelle sue molteplici espressioni⁴¹. Allo stesso modo, realizza l'impegno di garantire (in termini minimi ed omogenei) i servizi e le prestazioni per il diritto allo studio che servono a soddisfare le esigenze individuali e collettive all'istruzione.

Altrimenti detto, norme generali e livelli essenziali appaiono come facce della stessa medaglia nel definire le basi giuridiche e materiali di una paritaria inclusione nel sistema scolastico⁴² e nel dare articolazione di significato all'art. 3 Cost., nella duplice dimensione – formale e sostanziale – in cui enuncia il principio di eguaglianza.

4. Nel solco così tracciato, la risposta della Corte appare piuttosto 'severa' nei confronti dell'esercizio della potestà legislativa regionale che ignori regole comuni, definite su base nazionale, preposte ad un indistinto modello di integrazione nell'ordinamento educativo. Alla normativa statale appartiene, infatti, una logica di protezione indiscriminata delle istanze formative che non si ferma alla mera finalità di accrescimento culturale della collettività, ma aspira ad un più ambizioso obiettivo di condivisione di beni, opportunità e sensibilità (culturali, politiche, economiche) orientati alla coesione del Paese.

La Corte attribuisce, allora, alla normativa impugnata la rottura dell' "unità del sistema di istruzione e formazione", quasi a voler far rientrare in tale lesione un *vulnus* della unitarietà

⁴¹ Si veda al riguardo l'intervento dell'on. Moro in Assemblea costituente, seduta del 22 aprile 1947, che parla della garanzia dell'istruzione come di "battaglia di libertà, di progresso e di avanzamento spirituale per tutto il popolo italiano".

⁴² In linea con questa impostazione, G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, op. cit., p. 2718, il quale afferma che le norme generali "definiscono le condizioni formali di esercizio del diritto-dovere all'istruzione e della libertà di insegnamento", e invece "la competenza di cui alla lett. m) riguarda la determinazione dei livelli di prestazione che lo Stato impone alle Regioni per garantire che i diritti formalmente riconosciuti dalle «norme generali» siano effettivamente assicurati almeno nel loro contenuto minimo e indefettibile".

Sul legame esistente fra esercizio della competenza statale a definire i LEP e l'erogazione di servizi o beni a favore di cittadini-utenti v. Corte cost. 16 gennaio 2004, n. 16, in *Giur. cost.*, 2004, p. 302 ss.; 7 luglio 2005, n. 271, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2519 ss. e 23 novembre 2007, n. 387, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4295 ss. In dottrina, sul punto, v. A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, p. 1063 ss.; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m)*, *Il comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1155; L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro, ma non troppo*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1266; E. BALBONI, *Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, in *Giur. cost.*, 6/2007, p. 4333 ss.

che, anche in un modello di Stato regionale, la Costituzione vuole sia intangibile in ogni suo risvolto costitutivo: sul piano giuridico-economico (artt. 5 e 123 Cost.), sul piano dell'equilibrio finanziario (art. 119 Cost.), nella garanzia dei diritti fondamentali (artt. 117, c. 2, lett. m), n) s))⁴³. La legge impugnata, intacca, in sostanza, l'indivisibilità di categorie di beni e valori che uniformemente debbono guidare l'agire delle Regioni nello sviluppo delle rispettive potestà costituzionalmente garantite (legislative, amministrative e finanziarie).

E lo strumento di raccordo e di mediazione fra unità dell'ordinamento e garanzie di autonomia decisionale e, nel caso di specie, fra identità (nell'essenza) e opportunità di differenziazione di un sistema scolastico a struttura "policentrica", rimane il rispetto di moduli cooperativi fra centro e periferia.

Non a caso, il secondo profilo di illegittimità della legge della Toscana si rinviene nella violazione del principio di leale collaborazione ex art. 118 Cost.

Fa notare la Corte come la Regione abbia legiferato "unilateralmente" e "in anticipo sui tempi previsti". Ciò ha impedito di "tener conto della determinazione concertata", in sede di Conferenza Stato-Regioni, sulle "competenze" che i percorsi di istruzione-formazione professionale della scuola secondaria superiore debbono far acquisire agli studenti e sul "repertorio delle figure professionali di riferimento a livello nazionale" in essi impiegate.

Appare potersi leggere tra le righe di queste motivazioni un monito in ordine all'inosservanza del dovere di fedeltà verso quella matrice unitaria che connota qualsiasi esperienza di impostazione federale di un ordinamento giuridico statale⁴⁴.

Il consueto dovere di fedeltà ai fini e ai valori che permeano il sistema della "Repubblica delle autonomie"⁴⁵ sembra quindi essere sempre più il contrappeso alla più ampia valorizzazione delle autonomie.

Una significativa esplicazione di tale principio sembra essere individuata dalla Corte nel passaggio della sentenza in cui si censura l'esercizio della potestà legislativa regionale che sia finalizzato ad aggirare, o a mettere 'fuori gioco', i cardini ispiratori e di tenuta dell'ordinamento regionale. La garanzia della autonomia territoriale, fatta propria dalla Costituzione, può esprimersi seguendo canoni di sviluppo delle potenzialità federaliste che

⁴³ Non a caso, F. PIZZETTI, *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, op. cit., p. 543 collega alla competenza statale di determinare i LEP l'efficace espressione di "cittadinanza unitaria".

⁴⁴ Si pensi al principio della *Bundestreue* proprio dell'ordinamento tedesco (su cui v. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995, passim, part. 68 ss.), quale canone informatore dei rapporti tra *Bund* e *Länder* e fra *Länder* che, in merito alle modalità di svolgimento delle rispettive competenze, impone di considerare gli interessi di tutti i membri della federazione.

⁴⁵ Cfr. T. GROPPi, N. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001.

rimangano nell'alveo tracciato dalle direttrici di unità e di indivisibilità dell'ordinamento, sia nella sua essenza giuridica, sia nella sostanziale ed effettiva tutela dell'eguaglianza e dei diritti fondamentali della persona.

Le prerogative delle autonomie non possono, in conclusione, essere esercitate compromettendo interessi ed esigenze del complessivo assetto federale.

La funzione unificante delle potestà statali che si fondano sull'art. 5 Cost. verrebbe così ad incarnare quella nozione di "interesse nazionale" che, sebbene formalmente 'estromessa' dal testo costituzionale, rientra in "scena" con varie modalità e figurazioni che richiamano il senso di una "garanzia positiva" dell'integrità del sistema⁴⁶. Detta clausola continua infatti a 'vivere' e a manifestarsi (più o meno direttamente) nelle competenze "trasversali" dello Stato sorrette da una logica uniformante - come appunto quella relativa alla definizione delle norme generali sull'istruzione - alla stregua di un dovere di conformazione ai valori unitari dell'ordinamento.

In quest'ottica, l'intangibilità delle norme generali sull'istruzione acquista, anche per la Consulta, il significato di obbligo inderogabile di dare piena attuazione alla normativa statale, non potendo le Regioni discostarsi dal principio di leale collaborazione - suscettibile di esprimersi anche nell'adesione ad interessi comuni dell'ordinamento (artt. 118, 5 e 120 Cost.)⁴⁷ - e legiferare con lo scopo (anche solo indiretto, magari celato) di porre nel nulla le prescrizioni statali che rispondano ad istanze unitarie.

⁴⁶ In tal senso già A. PAJNO, *Federalismo scolastico*, in *Il Mulino*, 3/2002, p. 494.

⁴⁷ Cfr., sul punto, F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, p. 933 ss.