

Ampio spazio alla potestà legislativa dello Stato in materia di istruzione (C. cost. n. 200/2009)

Non prevista all'interno della formulazione dell'art. 117 Cost. precedente alla revisione costituzionale effettuata con la l. cost. 3/2001 – ad eccezione degli aspetti attinenti all'“assistenza scolastica”, allora oggetto di potestà legislativa concorrente – la materia dell'“istruzione” è attualmente disciplinata, nel nuovo titolo V della parte II della Costituzione, in maniera particolarmente articolata e complessa. Da un lato, infatti, l'art. 117, co. 2, lett. n), Cost. assegna allo Stato la potestà legislativa esclusiva sulle “norme generali sull'istruzione”, dall'altro l'art. 117, co. 3, Cost. prevede, tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni, l'“istruzione *tout court*”, facendo però esplicitamente salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche ed escludendo altrettanto testualmente l'“istruzione e... la formazione professionale”; da ultimo, proprio in virtù di tale eccezione sembra che il legislatore costituzionale abbia voluto riservare alle sole Regioni siffatta submateria, anche al di là della clausola generale di residualità espressa all'art. 117, co. 4, Cost. A ciò vanno aggiunte alcune relevantissime disposizioni sul tema, contenute nella Parte I della Costituzione (artt. 33 e 34 Cost.), cui i due legislatori, quello statale e quello regionale, sono entrambi ovviamente tenuti a dare attuazione.

Come si poteva agevolmente immaginare, all'interno di un quadro così variegato, un ruolo centrale sarebbe stato svolto dal giudice costituzionale, chiamato a dirimere i numerosi conflitti interpretativi relativi alla riconduzione delle singole discipline positive di volta in volta adottate dallo Stato o dalle Regioni ora al co. 2, ora al co. 3, ora al co. 4 dell'art. 117 Cost.; e così è stato nel corso di questi primi anni, in cui la Corte costituzionale ha però adottato un atteggiamento per così dire empirico, senza fornire un quadro organico e definitivo dell'allocazione della materia “istruzione” *lato sensu* intesa ed oscillando piuttosto tra due poli, uno più ed uno meno restrittivo nei confronti della disposizioni (soprattutto di provenienza statale) impugnate.

Si attendeva da tempo, dunque, una sentenza “di sistema”, con ciò intendendosi una di quelle decisioni con cui giudice costituzionale, prima di esprimersi sul *thema decidendum*, dispone di “procedere alla ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo in materia alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale” (così la stessa sent. n. 200/2009). Nella sentenza in esame, dunque, la Corte costituzionale sviluppa il proprio ragionamento muovendo esplicitamente dagli artt. 33 e 34 Cost. e dagli obiettivi costituzionalmente rilevanti ivi contenuti; e il richiamo alla “costituzione dei diritti” appare come centrale, in questo percorso, perché su di essi si fonda la distinzione – invero non agevole – contenuta nella “costituzione dei poteri”, tra le “norme generali sull'istruzione” e i “principi fondamentali” della materia “istruzione”, entrambi rientranti, come si è detto, nella potestà legislativa dello Stato. In tal modo, le “norme generali sull'istruzione” di cui all'art. 117, co. 2, lett. n), Cost. altro

non sono – “in maniera vincolante, ma ovviamente non tassativa”, dice la stessa Corte costituzionale – che le disposizioni di attuazione degli artt. 33 e 34 Cost. e, sul piano concreto, in esse la potestà legislativa dello Stato potrà svolgersi anche sul piano della disciplina legislativa di dettaglio e di quella regolamentare ex art. 117, co. 6, Cost., a differenza di quanto accade con riferimento alla materia “istruzione” di cui all’art. 117, co. 3, Cost.

Le “norme generali sull’istruzione”, dunque, ad avviso della Corte costituzionale sono 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, 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 in possesso dei requisiti richiesti dalla legge”. I “principi fondamentali” della materia “istruzione”, invece, sono quelli “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’altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell’intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all’osservanza dei principi fondamentali stessi”.

Da tale quadro, dunque, discende la non illegittimità costituzionale di molte delle disposizioni impugnate da parte regionale e contenute nei recenti d.l. n. 112/2008, d.l. n. 137/2008, d.l. n. 154/2008 e, in particolare, l’art. 64 d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella l. n. 133/2008, attinente all’“organizzazione scolastica nazionale”. Più in particolare, sono oggetto di censure regionali i co. 3 e 4 di tale articolo, in quanto prevedono, da un lato, “l’adozione di un piano programmatico di settore per la realizzazione 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; dall’altro, stabiliscono i criteri che debbono orientare tale razionalizzazione, per l’attuazione della quale è prevista l’adozione di regolamenti governativi”. Conseguentemente, solo laddove la Corte costituzionale individua una “diretta incidenza su ambiti di specifica competenza regionale” da parte della disciplina impugnata – e segnatamente la preordinazione dei criteri volti all’attuazione del dimensionamento della rete scolastica, in quanto questa ha “una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio”, e la disciplina di specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni – viene individuata un’illegittima lesione della potestà legislativa regionale.

In conclusione, dunque, nell'individuare un esplicito ancoraggio costituzionale agli artt. 33 e 34 Cost. per le "norme generali sull'istruzione" di cui all'art. 117, co. 2, lett. n), Cost. e nel distinguerne senso e portata rispetto ai "principi fondamentali" della materia "istruzione" ex art. 117, co. 3, Cost., la Corte costituzionale riconosce un indubbio ed ampio spazio normativo per lo Stato, a discapito di quello regionale nella materia qui in esame. Tale conclusione appare condivisibile e convincente. Appare infatti fuor di dubbio, in primo luogo, che l'interpretazione contraria – volta, in altre parole, a sovrapporre le "norme generali sull'istruzione" e i "principi fondamentali" della materia "istruzione" – renderebbe ridondante la pur esplicita previsione delle prime, invece esplicitamente elencate quale oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato. In secondo luogo, va parimenti rimarcato come l'interpretazione fatta propria dalla Corte costituzionale ha il pregio di porre al centro della propria riflessione gli artt. 33 e 34 Cost., la cui progressiva attuazione, sinora avvenuta solo in parte e in tempi ormai lontani, non può che passare tramite interventi legislativi di ampio respiro riformatore e dalla forte impronta unitaria. Resta sullo sfondo, in ogni caso, la sensazione che la tecnica redazionale dell'art. 117, co. 2, 3 e 4, Cost., come modificato in virtù della l. cost. n. 3/2001 non sia stata delle più felici, anche con riferimento alla materia di cui in questa occasione si è occupato il giudice costituzionale, e che proprio quest'ultimo abbia dovuto svolgere un'opera di complessiva e laboriosa sistematizzazione di un tessuto normativo talvolta oscuro, non privo di svari apposizioni e che presenta disarmonie rispetto alle altre parti del testo costituzionale del 1947. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia alla voce ISTRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA dell'*Enciclopedia Giuridica*.

Marco Benvenuti