

14 GENNAIO 2015

Un “problema nazionale”.
Spunti ricostruttivi in tema di
“istruzione” e “istruzione e...
formazione professionale”, tra Stato
e Regioni, a partire dalla
giurisprudenza costituzionale

di Marco Benvenuti

Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e... formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*

di Marco Benvenuti

Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: **1.** Uno sguardo sul “vecchio” art. 117 Cost. **2.** I profili definatori. **2.1.** I profili definatori dell’“istruzione”. **2.2.** I profili definatori dell’“istruzione e... formazione professionale”. **3.** Gli oggetti ricondotti all’“istruzione”. **3.1.** La programmazione scolastica e il dimensionamento della rete scolastica. **3.2.** Le scuole private. **3.3.** Altri oggetti ricondotti alle “norme generali sull’istruzione”. **3.4.** Gli asili nido. **3.5.** Altri oggetti ricondotti all’“istruzione”. **4.** Gli oggetti ricondotti all’“istruzione e... [a]lla formazione professionale”. **4.1.** L’apprendistato. **4.2.** Le attività di informazione e di aggiornamento professionale. **4.3.** Altri oggetti ricondotti all’“istruzione e... formazione professionale”. **5.** Le interferenze dell’“istruzione” con altre materie. **5.1.** Le interferenze dell’“istruzione” con altre materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato. **5.2.** Le interferenze dell’“istruzione” con altre materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. **5.3.** Le interferenze dell’“istruzione” con altre materie oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. **6.** Le interferenze dell’“istruzione e... formazione professionale” con altre materie. **6.1.** Le interferenze dell’“istruzione e... formazione professionale” con altre materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato. **6.2.** Le interferenze dell’“istruzione e... formazione professionale” con altre materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. **7.** Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo costituisce la rielaborazione di un lavoro, più sintetico e privo di apparato bibliografico, in corso di pubblicazione in un volume curato da R. Bifulco e A. Celotto. L’indicazione dei paragrafi delle decisioni della Corte costituzionale sono da intendersi, salvo diversa indicazione, alla parte del “considerato in diritto”.



1. Uno sguardo sul “vecchio” art. 117 Cost.

Già lungo il corso di tutta l’età statutaria, il tema dell’istruzione, osservato attraverso il prisma dei diversi livelli territoriali di potere, ha sollevato, in sede politica non meno che dottrinarie, controversie vivaci e ricorrenti¹. Tale ricca e poliedrica varietà di posizioni si riverbera altresì nel dibattito svoltosi in quella sede intorno al “futuro” art. 117 Cost. Appare sufficiente, infatti, porre a raffronto il trittico formato dagli artt. 109, 110 e 111 del Progetto di Costituzione, approvato dalla Commissione per la Costituzione e contenente, rispettivamente, la “scuola artigiana²”, l’“istruzione tecnico-professionale”³ e l’“istruzione elementare e media”⁴, con il testo poi definitivamente approvato per avvedersi di come sia prevalso in quella sede un orientamento viepiù limitativo nei confronti di uno spazio di intervento normativo regionale *in subiecta materia*. Com’è noto, infatti, nella versione finale dell’art. 117 Cost. alberga(va)no solamente, tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente o bipartita, due settori liminari, quali l’“istruzione artigiana e professionale” e, con un emendamento presentato *last minute* da T. Perassi, l’“assistenza scolastica”, ogni altra competenza – avrebbe detto retrospettivamente la Corte costituzionale – “essendo esercitata dalla Regione su delega statale. Lo Stato, conformemente ai caratteri propri di tale strumento organizzativo, poteva dunque trattenere per sé qualsiasi profilo di disciplina della materia, con l’effetto che le funzioni delegate alle Regioni potevano risultare frammentarie e disorganiche” (sent. n. 13/2004, § 3).

Nel pluridecennale percorso di attuazione della Carta repubblicana del 1947, le attribuzioni amministrative statali in materia di “istruzione artigiana e professionale” vengono trasferite alle Regioni ad autonomia ordinaria prima con il d.P.R. n. 10/1972 e poi con gli artt. 35 ss. d.P.R. n. 616/1977; quelle relative all’“assistenza scolastica” prima con il d.P.R. n. 3/1972 e poi con gli artt. 42 ss. d.P.R. n. 616/1977. Vent’anni dopo, il d.lgs. n. 112/1998 determina *ex novo* gli ambiti di intervento amministrativo degli enti territoriali, distinguendo però – questa volta – tra

¹ Si può citare, a mo’ di esempio, la complessa (e tardiva) statizzazione dell’istruzione elementare, disposta con la l. n. 487/1911, l’art. 2 R.d. n. 1175/1931 e il R.d. n. 786/1933.

² Rispetto alla quale le Regioni avrebbero avuto la “potestà di emanare... norme legislative che [fossero] in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell’ordinamento dello Stato, e rispett[asser]o gli obblighi internazionali e gli interessi della Nazione e delle altre Regioni”.

³ Rispetto alla quale le Regioni avrebbero avuto la “potestà di emanare... norme legislative nei limiti del precedente articolo, e con l’osservanza dei principi e delle direttive che la Repubblica riten[esse] stabilire con legge allo scopo di una loro disciplina uniforme”.

⁴ Rispetto alla quale le Regioni avrebbero avuto la “potestà di emanare norme legislative di integrazione ed attuazione delle disposizioni di legge della Repubblica, per adattare alle condizioni regionali”.



l'“istruzione scolastica” (artt. 135 ss.) e la “formazione professionale” (artt. 140 ss.⁵), dicotomia destinata, peraltro, ad essere sostanzialmente relativizzata – e non anche “rafforza[ta]”⁶ – nel “nuovo” assetto disposto con l'art. 3 l. cost. n. 3/2001 (come si vedrà *infra*, § 2.2).

La giurisprudenza costituzionale sui due titoli di competenza variamente riconducibili all'istruzione⁷, contenuti nel “vecchio” art. 117 Cost., appare meritevole di menzione soprattutto per la ricorrente distinzione tra l'istruzione *tout court* e l'istruzione artigiana e professionale, operazione ermeneutica preliminare e necessaria al fine di perimetrare (e, così, salvaguardare) un settore di sicuro intervento legislativo regionale. La prima pronuncia rilevante, infatti, è del 1956 ed ha come oggetto una legge della Provincia di Bolzano in tema di artigianato e di formazione professionale artigiana. In tale singolare decisione – che riprova duramente la previsione dell'obbligo di iscrizione in un apposito albo per l'esercizio dell'attività dell'impresa artigiana, perché in contrasto con un “indirizzo fondamentale di libera concorrenza che può ben essere ritenuto uno dei principi del nostro ordinamento giuridico” (sent. n. 6/1956), da cui emergerebbe nientemeno che una “concezione liberale” (sent. n. 6/1956) dello stesso – nessun censura investe, invece, le disposizioni provinciali in tema di formazione professionale artigiana, le quali non contrastano né “con l'interesse nazionale o di altre Regioni” (sent. n. 6/1956), né “con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” (sent. n. 6/1956). Nel lento fluire dei decenni, in parallelo con il progressivo trasferimento delle funzioni statali alle Regioni ad autonomia ordinaria, la Corte costituzionale ritorna su questa materia con una serie di pronunce quantitativamente non episodiche, ancorché insuscettibili di atteggiarsi, come si vedrà di seguito, a *corpus* uniforme e strutturato. A proposito dell'“istruzione artigiana e professionale”, infatti, essa precisa che questa “super[a] l'ambito del concetto comunemente accolto in

⁵ In particolare, a norma dell'art. 141, comma 1, d.lgs. n. 112/1998, “per ‘formazione professionale’ si intende il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionali, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità, compresa la formazione impartita dagli istituti professionali, nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive. Detti interventi riguardano tutte le attività formative volte al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, anche in situazioni di alternanza formazione-lavoro. Tali interventi non consentono il conseguimento di un titolo di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria se non nei casi e con i presupposti previsti dalla legislazione dello Stato o comunitaria, ma sono comunque certificabili ai fini del conseguimento di tali titoli”.

⁶ Così, invece, R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il principio di continuità in senso “istituzionale” e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione*, in *Il foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2004, p. 53.

⁷ Si è parlato, al riguardo, di “sub-materie” (S. LEO, *La materia dell'istruzione*, in R. TARCHI, a cura di, *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, p. 71).

precedenza, in quanto ora si caratterizza per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche, anche se non riconducibili ai concetti tradizionali di arti e mestieri" (sent. n. 89/1977, § 4); ma, allo stesso tempo, essa "si distingue dalla istruzione in senso lato, attinente all'ordinamento scolastico e... di competenza statale; la quale, pur se impartisce conoscenze tecniche utili per l'esercizio di una o più professioni, ha come scopo la complessiva formazione della personalità" (sent. n. 89/1977, § 4).

Da tali considerazioni di ordine generale, il giudice costituzionale fa discendere, in estrema sintesi, che alle Regioni incombe, in *subiecta materia*, "disciplinare e... organizzare attività di aggiornamento, qualificazione e perfezionamento" (sent. n. 82/1997, § 3), con particolare riferimento a "la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi... salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale dirette a garantire 'standards' minimi quantitativi e qualitativi, relativi ai corsi, nonché verifiche relative alla fase della valutazione finale del risultato della frequenza ai corsi, ove questa comporti il rilascio di titoli abilitanti su scala nazionale" (sent. n. 372/1989, § 5⁸); e tutto ciò *a fortiori* se i relativi corsi abilitano, mediante un esame finale pratico, all'esercizio di una professione (sentt. n. 628/1988; n. 346/1991; n. 21/1994) o costituiscono un requisito per l'accesso a un albo o ruolo o, ancora, assurgono a presupposto per l'esercizio di una professione (sent. n. 458/1994). Giova anticipare, a questo punto, che entrambi i due profili appena indicati saranno soggetti, anche in seguito alla novella dell'art. 117 Cost., il primo, a molteplici interferenze competenziali con la materia delle "professioni" (*infra*, § 6.2) e, il secondo, alla riconduzione della "futura" materia dell'"istruzione e... formazione professionale" sotto l'ombrello dettato dalle "norme generali dell'istruzione", ai sensi e per gli effetti dell'art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost. (*infra*, § 2.2).

Con riferimento, invece, all'assistenza scolastica – la quale "si distingue dalla generica assistenza sociale in quanto si concreta... in prestazioni aventi scopi particolari e determinati diretti ad aiutare e potenziare la vita scolastica degli studenti nei suoi vari aspetti e nelle sue varie forme, a rendere possibile, ad agevolare e incrementare la loro attività di studio, la loro preparazione e formazione" (sent. n. 250/1974, § 3) – emerge, nel complesso, un indirizzo giurisprudenziale complessivamente riduttivo nei confronti di tale ambito competenziale (e, dunque, del perimetro di potestà legislativa esercitabile dalle Regioni). In questa cornice, viene ritenuta costituzionalmente non illegittima, in particolare, una disciplina statale che prevede la possibilità,

⁸ Analogamente, le sentt. n. 89/1977; n. 245/1990; n. 441/1992; n. 82/1997, § 3.

per le università e gli istituti superiori, di richiedere agli studenti contributi per iniziative di carattere culturale, sportivo e sociale, in quanto “oggettivamente diverse dalle attività di assistenza in senso proprio (quali quelle connesse all’erogazione di borse di studio, di servizi di mensa, di assistenza medica ecc.) riferibili alle opere universitarie” (sent. n. 478/1988, § 2) ed esse sole di precipua spettanza regionale. Successivamente, il giudice costituzionale, da un lato, riconosce alle Regioni la facoltà di istituire enti pubblici locali non territoriali in virtù di tale ambito competenziale (sent. n. 437/1990), ma, dall’altro, manda assolute da censure di illegittimità tutte le disposizioni, allora impugnate, della l. n. 390/1991 sul diritto agli studi universitari, anche nella parte in cui impongono alle Regioni forme organizzative obbligate (sent. n. 281/1992). Ad avviso della Corte costituzionale, infatti, “tale disciplina concorre indubbiamente a limitare la sfera di competenza spettante alle Regioni, ai sensi dell’art. 117 Cost., in materia di ‘enti amministrativi dipendenti’, ma trova la sua giustificazione – oltre che nella particolare natura degli organismi in esame (chiamati a sostituire le opere universitarie previste dalla precedente legislazione statale) – nell’esigenza di operare un giusto temperamento tra gli interessi connessi a due diverse sfere di autonomia (regionale e universitaria), ambedue dotate di copertura costituzionale” (sent. n. 281/1992, § 4); temperamento che la legge statale *de qua* avrebbe svolto invero correttamente (sent. n. 281/1992, § 3⁹).

2. I profili definitivi

2.1. I profili definitivi dell’“istruzione”

L’art. 3 l. cost. n. 3/2001, nell’estendere la potestà normativa delle Regioni al di là degli ambiti collaterali all’istruzione precedentemente prospettati (*supra*, § 1), frammenta, però, oltre misura il quadro tutto sommato unitario scaturito in questo settore dal dibattito costituente del 1946-1947¹⁰ e cuce intorno a tale materia una sorta di veste di Arlecchino¹¹, di cui è espressione

⁹ Peraltro, con riferimento specifico alla Regione siciliana (*infra*, nt. 13), lo stesso giudice costituzionale ritiene “consent[iti] adattamenti nel bilanciamento dei criteri di determinazione del merito e delle condizioni economiche” (sent. n. 202/1995, § 2), pur dovendo tale Regione “sempre ispirarsi ai principi delle norme sul diritto agli studi universitari espressi dalla legge [statale]” (§ 2).

¹⁰ Si è parlato, più ottimisticamente, di una “conformazione a mosaico che sta assumendo il sistema di istruzione-formazione nel nostro Paese” (A.M. POGGI, *Un altro pezzo del “mosaico”, in Federalismi.it*, 2004, fasc. III, su *www.federalismi.it*, p. 6); ma anche, più pessimisticamente, di un caso di “schizofrenia legislativa” (E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, 2004, p. 261) e di un “rebus” (C. PETRILLO, *Clausola di “maggior favore” ed upgrading della competenza integrativa in materia di istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2890, nt. 5).

¹¹ Nuovamente, si è parlato, in proposito, di un “modello di riparto delle funzioni... perfettamente coerente” (A. SANDULLI, *Scuola ed università tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, in *L’attuazione del titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, p. 463); ma anche di un assetto “contort[o]” (M. OLIVETTI, *L’effettività del*

evidente la pluralità di riferimenti testuali compresenti ora all'art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost. (le “norme generali sull'istruzione”) ed ora all'art. 117, comma 3, Cost. (l'“istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”), a cui si assomma quanto desumibile *a silentio* dall'art. 117, comma 4, Cost.¹². Peraltro, va parimenti ricordato che la materia qui trattata è investita da considerevoli fattispecie di differenziazione, che non soltanto investono le Regioni dette ad autonomia speciale¹³, ma

servizio scolastico prevale sull'autonomia regionale, in *Diritto e giustizia*, 2004, fasc. V, p. 40), “non poco confuso” (A. RUGGERI, *Il diritto all'istruzione*, in F.F. SCAFF ET AL., a cura di, *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2009, p. 135) e ricco di “zone di ombra” (S. LEO, *La materia dell'istruzione*, cit., p. 77) e di “zone grigie” (A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. II, p. 1813); in ogni caso, ben può dirsi che “nessuna altra materia all'interno dell'elencazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. presenta la problematicità dell'istruzione” (G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, Bari, 2008, p. 61).

¹² Tale “silenzio” sarebbe peraltro in parte venuto meno, ove fosse stato confermato dal corpo elettorale il d.d.l. cost. A.P. Senato, n. 2544-D, approvato nella XIV legislatura, comprendente – per quel che qui rileva – la c.d. devoluzione relativamente all'“organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche” (art. 39, comma 10, lett. *b*), e alla “definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione” (art. 39, comma 10, lett. *d*).

¹³ In particolare:

- nello Statuto della Regione siciliana, l'“istruzione elementare” compare tra le materie per cui essa, “nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva” (art. 14, lett. *r*); e l'“istruzione media e universitaria” tra quelle per cui essa, “entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato... può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi” (art. 17, lett. *d*);

- nello Statuto speciale per la Sardegna, l'“istruzione di ogni ordine e grado” e l'“ordinamento degli studi” compaiono tra le materie per cui essa “ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione” (art. 5, lett. *a*);

- nello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, l'“istruzione tecnico-professionale” compare tra le materie per cui essa, “in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica... ha potestà legislativa” (art. 2, lett. *r*); e l'“istruzione materna, elementare e media” tra quelle per cui essa “ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica”, seppur con i limiti suindicati e “per adattare alle condizioni regionali” (art. 3, lett. *g*); infine, la disciplina delle lingue è contenuta negli artt. 39 ss.;

- nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, la “scuola materna”, l'“assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa”, l'“edilizia scolastica” e l'“addestramento e formazione professionale” compaiono tra le materie per cui le relative Province autonome “hanno la potestà di emanare norme legislative”, seppur “in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” (artt. 4 e 8, n. 26, 27, 28 e 29); e l'“istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)” tra quelle per cui esse “emanano norme legislative”, seppur con i limiti suindicati e con quelli dei “principi stabiliti dalle leggi dello Stato” (artt. 5 e 9, n. 2); infine, la disciplina delle lingue e dell'eventuale istituzione di università nel Trentino-Alto Adige è contenuta negli artt. 19 e 102, comma 2;

concernono altresì la possibilità, prospettata all'art. 116, comma 3, Cost. e ad oggi rimasta solo sulla carta, di attribuire anche ad altre Regioni, con una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti e sulla base di un'intesa, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", con riferimento non solo all'"istruzione", di cui all'art. 117, comma 3, Cost., ma altresì alle relative "norme generali" ex art. 117, comma 2, lett. n), Cost. *Last but not least*, è necessario ricordare – come evidenziato, seppur tardivamente, dalla stessa Corte costituzionale, come si dirà di seguito – che il riparto della potestà normativa tra lo Stato e le Regioni relativo all'istruzione risulta intensamente embricato con rilevantissime disposizioni contenute nella parte I della Costituzione (segnatamente, gli artt. 33 e 34 Cost.), attinenti *in primis* alla disciplina sostanziale della materia¹⁴, ma con incursioni di rilievo anche nella determinazione degli atti normativi di riferimento¹⁵.

Come si poteva agevolmente immaginare *ante causas*, un ruolo centrale all'interno di un quadro così disorganico è stato certamente svolto dalla Corte costituzionale, chiamata a dirimere i numerosi conflitti interistituzionali sorti in tema di "istruzione" rispetto ai diversi titoli competenziali enucleabili dall'art. 117 Cost. Tralasciando, in questa sede, l'extravagante riferimento all'"autonomia delle istituzioni scolastiche" – introdotto quasi surrettiziamente all'interno del titolo V della parte II della Costituzione e, comunque, da ritenersi oggetto di potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. n), Cost. (sent. n. 200/2009, § 21) – tre appaiono fondamentalmente i profili problematici della materia qui trattata: in primo luogo, la latitudine e la profondità, anche per l'istruzione, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

- nello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'"istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria" e l'"assistenza scolastica" compaiono tra le materie per cui essa, "in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni" ed "in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie... ha potestà legislativa" (artt. 4 e 5, n. 15); e le "scuole materne" e l'"istruzione elementare; media; classica; scientifica; magistrale; tecnica ed artistica" tra quelle per cui essa "ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione" (art. 6, n. 1).

¹⁴ Sul punto, cfr. già G.C. DE MARTIN *ET AL.*, *Istruzione e formazione*, in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, 2004, p. 158; deve aggiungersi, peraltro, che sono le disposizioni contenute nella parte I della Costituzione ad orientare, quanto ai principi e ai diritti ivi recati, quelle relative al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. e non viceversa, come pare sostenuto, invece, da A. PAJNO, *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Roma, 2002, p. 51.

¹⁵ Ci si riferisce, in particolare, alla previsione, recata all'art. 33, comma 6, Cost., di "leggi dello Stato" che stabiliscono i limiti al diritto di darsi ordinamenti autonomi riconosciuto alle istituzioni di alta cultura, università ed accademie.

nazionale” *ex art.* 117, comma 2, lett. *m*), Cost.; in secondo luogo, il significato e la portata delle “norme generali sull’istruzione”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost., da considerarsi prima in sé e poi per sé, ovverosia per differenziazione rispetto ai principi fondamentali dell’“istruzione”, di cui all’art. 117, comma 3, Cost.; in terzo luogo, il valore da attribuire all’“esclusione della istruzione e della formazione professionale”, di cui allo stesso art. 117, comma 3, Cost.

Rinviando per il primo (*infra*, § 5.1) e per il terzo (*infra*, §§ 2.2 e 5.2) profilo alla specifica trattazione, va detto subito, a proposito dell’effettiva perimetrazione dell’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost., che la Corte costituzionale ha tardato non poco a tracciare una qualche linea distintiva tra le “norme generali” ivi prospettate e i “principi fondamentali”, di cui all’art. 117, comma 3, Cost.; anzi, in un primo momento ha eluso la questione, apertamente¹⁶ o con argomentazioni generiche¹⁷ o sibilline¹⁸, trattandosi invero di “uno dei problemi più intricati nell’interpretazione del riparto delle potestà legislative fra Stato e Regioni”¹⁹. Non vi è dubbio, però, che già la sola prospettazione costituzionale di siffatte “norme generali” costituisca, al di là di quel che vi si vuole far rientrare, un titolo di legittimazione statale ulteriore²⁰ “nella determinazione della “misura dell’eguale o del diverso trattamento”²¹, a fronte di altre materie evocate nel solo elenco

¹⁶ Nella sent. n. 13/2004, la quale costituisce la prima pronuncia dotata di una portata generale in questa materia, si afferma, infatti, testualmente che “non è necessario definire interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le ‘norme generali sull’istruzione’ e i ‘principi fondamentali’, le prime di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi destinati a orientare le Regioni chiamate a svolgerli” (§ 3).

¹⁷ Nella sent. n. 34/2005, ad esempio, viene evocata una non meglio precisata “competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell’istruzione” (§ 4).

¹⁸ Nella sent. n. 120/2005, a proposito di *standard* strutturali e qualitativi degli asili nido, si afferma che la relativa individuazione, da parte delle Regioni, “non p[ossa] neppure, evidentemente, ricomprendersi nelle norme generali sull’istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l’ordinamento dell’istruzione e che, dunque, presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale” (§ 2); in proposito, non si riesce ad intendere appieno né il legame in positivo tra le “norme generali sull’istruzione” e l’“ordinamento dell’istruzione”, né tantomeno quello in negativo – al punto da essere apertamente smentito nel volgere di qualche anno (*infra*, § 3.1) – tra le “norme generali sull’istruzione” e il profilo “lato sensu organizzativo” dell’istruzione medesima.

¹⁹ G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2717; del resto, non è mancato, nella dottrina, chi ha da subito parlato, a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost. e dell’art. 117, comma 3, Cost. di “oggetti, almeno in parte, sovrapponibili” (A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, [2003], rist. in ID., *Le regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, p. 120).

²⁰ In senso contrario, però, A. CATELANI – M. FALANGA, *La scuola pubblica in Italia*, Brescia, 2011, pp. 96-97.

²¹ A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali”*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 152; per la tesi – invero apoditticamente formulata – che l’art. 117, comma 2, lett. *m*) e *n*), Cost. sia finalizzato a perseguire “l’equivalenza ai fini di una tutela del contenuto essenziale delle prestazioni a cui i cittadini hanno diritto e non l’omogeneità dei risultati o l’uniformità dei modelli organizzativi”, M. TROISI, *La costituzione scolastica*, Bari, 2008, p. 109.

dell'art. 117, comma 3, Cost.²² e pure non meno incidenti su diritti di sicuro rilievo costituzionale (come nel caso, invero eminente, della “tutela della salute”). Tale “regime particolare” (sent. n. 50/2005, § 14²³) dell’istruzione, che appare assai lontano dall’abbozzare o anche solo dal prefigurare una qualche forma di “federalismo scolastico”²⁴, emerge, seppur in maniera embrionale, nel lento e talora incerto fluire della giurisprudenza costituzionale; e nel 2005, per la prima volta, si assume a chiare lettere che “la questione da risolvere in via logicamente preliminare... riguarda proprio la individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all’art. 117, comma terzo, della Costituzione” (sent. n. 279/2005, § 2.1). Tuttavia, la motivazione proposta in quell’occasione, muovendo da un incerto tentativo di lanciarsi “al di là del dato testuale” (sent. n. 279/2005, § 2.1) – per giunta *illo tempore* qualificato come “di problematico significato” (sent. n. 279/2005, § 2.1) – e di ricercare la “ratio della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato” (sent. n. 279/2005, § 2.1), risolve la questione con un’argomentazione tautologica e verificabile solo “*a posteriori*”²⁵, che nulla aggiunge a quanto direttamente e immediatamente desumibile dal testo costituzionale: “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. Le norme generali così intese si differenziano, nell’ambito della stessa materia, dai principi fondamentali 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” (sent. n. 279/2005, § 2.1).

²² In questo senso, già, correttamente, G. CORSO, *Principi costituzionali sull’istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, pp. 44-45.

²³ E esso, sempre ad avviso del giudice costituzionale, si accompagna “– per il resto – con la consueta ripartizione tra Stato e Regioni” (sent. n. 50/2005, § 14).

²⁴ Così, invece, A. PAJNO, *Federalismo scolastico*, in *il Mulino*, 2002, pp. 490 ss.; L. ANTONINI, *Il sistema dell’istruzione*, in F.E. CREMA – G. VITTADINI (a cura di), *Verso l’economia dell’istruzione*, Roma, 2006, p. 77.

²⁵ S. NICODEMO, *L’istruzione tra “principi fondamentali” e “norme generali”*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 129; ma si vedano altresì le critiche proposte da F. NUZZACI, *Riforma Moratti e autonomia scolastica*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2005, pp. 934 ss.; C. MARZUOLI, *L’istruzione e il Titolo V*, in *Le Regioni*, 2006, p. 168; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, pp. 105 ss.; nonché da A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, Torino, 2008, p. 123, ad avviso della quale la Corte costituzionale fornisce un’interpretazione dell’art. 117, comma 2, lett. n), Cost. “in senso esclusivamente ‘geografico’”; V. DE SANTIS, *L’istruzione tra Stato e Regioni*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, Napoli, 2014, p. 234, la quale parla, non senza ragione, di un’argomentazione “apodittica”.

In questo primo tempo, allora, la giurisprudenza costituzionale non solo non appare suscettibile di delineare un quadro definitivo della materia dell'“istruzione”²⁶, ma sembra oscillare *case by case* tra due poli, uno più ed uno meno restrittivo nei confronti delle disposizioni (soprattutto di provenienza statale) impugnate (come si vedrà *infra*, § 3). I sintomi di quella primigenia indecisione si riscontrano tanto nel tentativo, presente in qualche pronuncia, di ancorare la *ratio decidendi* alla disciplina legislativa previgente alla l. cost. n. 3/2001 – e, in particolare, al succitato d.lgs. n. 112/1998²⁷ (*supra*, § 1), nonostante non vi sia, né avrebbe potuto esservi, alcuna coincidenza tra i contenuti di tale atto normativo e quelli dell'art. 117 Cost. novellato²⁸ – presuntivamente interpretata, in quel momento, alla stregua di un punto di non ritorno per l'eventuale (ri)espansione della potestà legislativa statale (sentt. n. 370/2003, § 3; n. 13/2004, §§ 2 e 3; n. 423/2004, §§ 8.2 e 11.1; n. 33/2005, § 4.2; n. 34/2005, § 7²⁹); quanto nel ricorso sì a pronunce di accoglimento avverso le discipline statali di volta in volta attaccate, ma, in ragione di una “forte preoccupazione per la tenuta complessiva dell'ordine costituzionale delineato nel 2001”³⁰, talora dotate di arditi dispositivi additivo-sostitutivi (sent. n. 279/2005³¹) e talaltra

²⁶ Così anche G. MARCHETTI, *Profili generali del sistema di istruzione scolastica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. La pubblica istruzione*, Padova, 2007, vol. XXXIX, p. 119.

²⁷ Rispetto al quale si è parlato di una “sinopia normativa” (S. CASSESE, *Il sistema nazionale di istruzione in bilico*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, p. 182).

²⁸ È stato infatti notato, correttamente, come tra gli oggetti ricompresi nell'art. 117 Cost., da un lato, e nel d.lgs. n. 112/1998, dall'altro, vi sia un rapporto di genere a specie (A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, 2007, p. 32); ma, in senso favorevole, A. MORRONE, *L'istruzione nella revisione del “Titolo V” della Costituzione*, in G. CIMBALO (a cura di), *Europa delle Regioni e confessioni religiose*, Torino, 2001, p. 290, ad avviso del quale “l'assetto delle attribuzioni [costituzionali] risente di taluni condizionamenti della legislazione precedente”; nonché M. GIGANTE, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Autonomia e dirigenza*, 2001, fasc. IV-VI, p. 6, la quale vede nella novella costituzionale in materia di istruzione “il tentativo di legittimare e consolidare a livello costituzionale il processo riformatore perseguito negli anni 90” del Novecento; tuttavia, per la tesi che, nella giurisprudenza costituzionale *in subiecta materia*, l'“unico risultato dotato di una certa solidità” sia quello di confinare la potestà legislativa regionale agli “spazi di regolamentazione rimessi dall'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998 alla competenza amministrativa regionale”, C. PETRILLO, *Clausola di “maggior favore” ed upgrading della competenza integrativa in materia di istruzione*, cit., p. 2889.

²⁹ Si parla espressamente di una “linea di non ritorno” da parte di M. OLIVETTI, *L'effettività del servizio scolastico prevale sull'autonomia regionale*, cit., p. 41; sul punto, cfr. altresì, tra i primi commentatori, A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, p. 806; A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 551; nonché A. PAJNO, *Costruzione del sistema nazionale di istruzione e “primato” delle funzioni amministrative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 531, ad avviso del quale “il nuovo Titolo V della Costituzione ha... non soltanto un effetto genericamente confermativo dell'assetto delle funzioni amministrative scaturante dal d.lgs. n. 112/1998, ma, eventualmente anche un effetto *novativo* di tale assetto”.

³⁰ R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, in *Federalismi.it*, 2004, fasc. II, su www.federalismi.it, p. 7.

³¹ Sul punto, in termini giustamente critici, per questo profilo, M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 5125.

corredate con elaborati meccanismi di “salvataggio” degli effetti di alcune delle disposizioni pur invalidate, in nome di ragioni di “particolare rilevanza sociale” (sent. n. 370/2003, § 7) e/o di “continuità del servizio” (sentt. n. 13/2004, § 4; n. 423/2004, § 8.2; n. 50/2008, § 6³²).

Occorre quindi attendere la fine del primo decennio del secolo nuovo per avere una vera e propria pronuncia “di sistema”³³ in tema di istruzione, la sent. n. 200/2009, suscettibile di definire in termini sostantivi³⁴ le “norme generali sull’istruzione”³⁵, di cui all’art. 117, comma 2, lett. n), Cost.³⁶, e di fissare in positivo³⁷ una “precisa linea di demarcazione” (sent. n. 200/2009, § 24) – si

³² Ma si veda, in termini negativi, la sent. n. 235/2010, § 6.3; il principio di continuità attraversa, com’è noto, tutta la giurisprudenza costituzionale antecedente alla l. cost. n. 3/2001 – dalla sent. n. 13/1974 alla sent. n. 376/2002 – ma viene qui declinato nel suo versante istituzionale e non (meramente) normativo, come peraltro ben messo in luce da A. CELOTTO – G. D’ALESSANDRO, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 230 ss.; M. COCCONI, *La potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione fra nuovo titolo V ed esigenze di continuità di un servizio pubblico essenziale*, in *Il foro italiano*, 2004, pt. I, cc. 2669 ss.; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 974-975; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il principio di continuità in senso “istituzionale” e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione*, cit., pp. 47 ss.; in definitiva, l’effetto del ricorso a tale principio “non è tanto nel senso di voler annullare taluni effetti innovativi della riforma, quanto piuttosto nel senso di volerne garantire uno svolgimento ed un’attuazione necessariamente graduale, onde evitare che un impatto ‘violento’ della riforma potesse determinare taluni vuoti normativi, con conseguente *vulnus* alla certezza del diritto, alla salvaguardia delle libertà fondamentali, od addirittura potesse determinare la lesione di diritti fondamentali” (M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2012, p. 137); si è parlato, da ultimo, di un’“esasperata continuità” da parte di V. DE SANTIS, *L’istruzione tra Stato e Regioni*, cit., p. 225.

³³ Così, se si vuole, già M. BENVENUTI, *Ampio spazio alla potestà legislativa dello Stato in materia di istruzione*, [2009], su www.treccani.it, p. 1; ad avviso di M. DEGNI – R. LAGRAVINESE, *Istruzione e federalismo in Italia*, Roma, 2012, p. 31, ciò si verifica perché si è svolto, nel frattempo, il referendum costituzionale del 2006.

³⁴ In questo senso, G. GOSETTI DI STURMECK, *La Corte Costituzionale alla ricerca di una “precisa linea di demarcazione tra ‘norme generali sull’istruzione’ e ‘principi fondamentali’ di tale materia”*, in *Federalismi.it*, 2009, fasc. XV, su www.federalismi.it, p. 5; M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra “norme generali” e “principi fondamentali” in materia di istruzione*, in *Il foro italiano*, 2009, pt. I, cc. 3289-3290; EAD., *L’assolvimento dell’obbligo scolastico nei percorsi di formazione professionale*, in *Il foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2011, p. 401; EAD., *La Corte frena l’“affievolimento”, attraverso fonti regolamentari dello Stato, della potestà regionale concorrente nell’istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, pp. 1353-1354; oltretutto in termini “rigidi” (P. TORRETTA, *Prove di “federalismo scolastico”*, in *Federalismi.it*, 2011, fasc. VI, su www.federalismi.it, p. 6); oltretutto, ancora, da un punto di vista “strutturale” (M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell’istruzione*, cit., p. 5120); si era parlato, invece, da parte di A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali”*, cit., p. 151, dell’art. 117, comma 2, lett. n), Cost. come di una disposizione che “rimanda a un concetto di tipo relazionale (o relativo)”.

³⁵ Si è detto, da ultimo, che l’aggettivo “generali” richiama, “nell’interpretazione della Corte [costituzionale], una garanzia di eguaglianza affidata, nella sua soddisfazione, appunto alle norme dirette a regolare, fra le prestazioni finalizzate a soddisfare il ‘risultato’ dell’istruzione... quelle necessariamente fruibili da tutti, senza possibilità di distinzioni” (M. COCCONI, *Sistema nazionale di istruzione e processo di decentramento*, in *Il libro dell’anno del diritto 2014*, Roma, 2014, p. 278).

³⁶ Ciò al punto che vi è chi ha evocato, in proposito, una sorta di *konkurrierende Gesetzgebung* (G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione*, cit., p. 2719), con riferimento alla quale, peraltro, “lo spazio della legislazione regionale concorrente... non risulterebbe mai predefinito”

afferma nella stessa sentenza – tra tale ambito competenziale e quello di cui all’art. 117, comma 3, Cost.³⁸. Tale pronuncia³⁹ muove, in primo luogo – e, a sommosso avviso di chi scrive, assai opportunamente – da un’accurata ricognizione dei contenuti degli artt. 33 e 34 Cost.⁴⁰, per arrivare alla conclusione, invero provvisoria, che “dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava... una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al ‘concetto’ di ‘norme generali sull’istruzione’ ” (sent. n. 200/2009, § 21), posto che “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” (sent. n. 200/2009, § 21). Successivamente, il giudice costituzionale procede a riportare il ragionamento appena svolto sul piano delle competenze tra lo Stato e le Regioni, valorizzando l’omogeneità testuale⁴¹ tra l’art. 33, comma 2, Cost. e l’art. 117, comma 2, lett. n), Cost. e “in tal modo precisando il riferimento alla ‘Repubblica’ contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost.”⁴²; quindi, effettua una ricognizione delle “norme generali

(M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell’istruzione*, cit., p. 5121); analogamente, da parte di M. RENNA, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in F. ASTONE ET AL. (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006, p. 101, si è detto che i principi fondamentali ex art. 117, comma 3, Cost. assumono una “funzione uniformatrice residuale e, per così dire, sussidiaria” rispetto all’art. 117, comma 2, lett. m) e n), Cost.; infine, per C. MARZUOLI, *Istruzione*, in ID. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 28-29, i principi fondamentali in materia di “istruzione” sono in qualche misura residui rispetto alle “norme generali sull’istruzione”.

³⁷ Si è parlato, in proposito, di un “utilissimo ed oneroso metodo decisorio” (A. IANNUZZI, *Norme generali sull’istruzione e riserva di legge*, cit., p. 1818).

³⁸ L’effetto di insieme, naturalmente, è quello di un orientamento complessivamente favorevole allo Stato, come ben messo in luce da A. D’ANDREA, *Diritto all’istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, vol. II, pp. 1301 ss.

³⁹ Essa è poi richiamata, senza nulla aggiungere, anche nella sent. n. 279/2012, § 5.3.

⁴⁰ “Sul punto deve, invero, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell’uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) all’apertura delle scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell’istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest’ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.)” (sent. n. 200/2009, § 21).

⁴¹ O, per riprendere le parole di C. PETRILLO, *Diritto all’istruzione e competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale*, Roma, 2004, p. 129, la “reiterazione”.

⁴² “L’art. 117, secondo comma, Cost. lettera n), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda... utilizzando la medesima locuzione ‘norme generali sull’istruzione’, stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla ‘Repubblica’ contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost.” (sent. n. 200/2009, § 21); si può aggiungere, a questo

sull'istruzione", per come esse sono state determinate del legislatore ordinario⁴³; infine, vi aggiunge "in via interpretativa... anche quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche... quelle sull'assetto degli organi collegiali... nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione" (sent. n. 200/2009, § 2⁴⁴).

L'insieme di tali contenuti – tutti di origine, lo si ripete, legislativa – sembra assurgere, nel ragionamento proposto nella sent. n. 200/2009, a vero e proprio *bloc de constitutionnalité*⁴⁵, suscettibile di costituire, "per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo" (sent. n. 200/2009, § 21). Pertanto, "prendendo le mosse dal complesso di disposizioni costituzionali e legislative qualificate espressamente quali norme generali sull'istruzione, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte" (sent. n. 200/2009, § 24), si giunge ad una prima conclusione effettiva, in virtù della quale esse vengono configurate – è questo il punto che merita attenzione – "come una materia con un autonomo rilievo concettuale e non come una 'clausola

proposito, che in una precedente occasione la Corte costituzionale ha definito, proprio al fine di delimitare la potestà normativa dello Stato nei confronti di quella delle Regioni (in quel frangente, ad autonomia differenziata), tali "norme generali" come quelle "dirette a garantire il godimento del diritto sociale all'istruzione in condizioni di eguaglianza" (sent. n. 290/1994, § 5); ma, in senso contrario, sul punto, specialmente, P. MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, pp. 340-341.

⁴³ "Sul piano della legislazione ordinaria, va sottolineato come la legge 28 marzo 2003, n. 53... abbia delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle 'norme generali sull'istruzione'. Ai sensi di questa legge, rientrano nelle norme generali sull'istruzione: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la 'quota nazionale'; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei 'percorsi' tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti" (sent. n. 200/2009, § 21).

⁴⁴ Sul punto, per ulteriori approfondimenti, C.F. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, fasc. IV, su www.rivistaaic.it, p. 5.

⁴⁵ Si è anche parlato, da parte di F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 517, di un "vademecum concettuale".

di trasversalità', esplicitata dalla Costituzione, inerente alla materia 'istruzione' »⁴⁶: sono dunque “norme generali sull'istruzione”, ad avviso del giudice costituzionale, “quelle disposizioni statali 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” (sent. n. 200/2009, § 24⁴⁷). E si specifica ulteriormente che tali “norme generali”, in quanto suscettibili di “disciplinare un dato settore ordinamentale con piena idoneità normativa dal punto di vista verticale (dall'alto verso il basso, o meglio dal soggetto regolatore ai soggetti regolati)”⁴⁸, “sono funzionali, 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.” (sent. n. 200/2009, § 24⁴⁹). E ciò getta, a ben guardare, più di un'ombra (e segna più di un limite⁵⁰) in ordine alle eventuali “ulteriori forme

⁴⁶ A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, cit., p. 1824; si ricorda che, invece, di era parlato di una disposizione “trasversale” da parte di L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, in G.C. DE MARTIN ET AL. (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova, 2008, p. 83; *contra*, però, correttamente, G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione*, cit., p. 2721, il quale nota come le “norme generali sull'istruzione” siano eventualmente assimilabili alle materie dette trasversali “negli effetti, seppur non nella struttura, essendoci in questo caso non interferenza, ma vera identità di materia rispetto alla competenza regionale sull'istruzione”.

⁴⁷ Esse, pertanto, sono “infrazionabili” (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 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, fasc. II, su www.rivistaaic.it, p. 7).

⁴⁸ G.M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2006, fasc. XVI, su www.federalismi.it, p. 8; esse, pertanto, “non ammettono altre tipologie di normazione provenienti da altri livelli istituzionali (ed in specie da quelli territorialmente più vicini ai regolati) che possano deviarne o influenzarne l'idoneità conformativa o prescrittiva” (*ibidem*).

⁴⁹ Assai meno argomentato appare, invece, il ragionamento riproposto in chiusura di tale pronuncia: “in definitiva, deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica” (sent. n. 200/2009, § 26); la scelta del “carattere nazionale” del sistema di istruzione, infatti, come si è già detto (*supra*, § 1) e come si dirà (*infra*, § 7), non ha nulla a che fare con una qualsivoglia “natura”, ma è anzi da ricondurre ad una precisa scelta di politica costituzionale; così, anche le “inevitabili differenziazioni” scaturenti da un assetto costituzionale privo, per ipotesi, dell'art. 117, comma 2, lett. n), Cost. non sarebbero “[in]giustificabili sul piano della stessa logica”, ma più prosaicamente in contraddizione con quel “carattere nazionale” suevocato.

⁵⁰ E, ancora, palesa una “sorta di preoccupazione del Giudice delle leggi” (M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali”*, in *Le Regioni*, 2010, p. 537), ovvero sia “quella che il patrimonio

e condizioni particolari di autonomia”, disponibili *ex art.* 116, comma 3, Cost.⁵¹, le quali, ben lungi dal “mostra[re] di non accogliere la configurazione del sistema nazionale di istruzione come una sorta di fortezza inespugnabile in mano al legislatore statale”⁵², dovranno necessariamente tenere conto, ove mai per avventura adottate, non solo di quanto stabilito *in apicibus* all’art. 33, comma 2, Cost.⁵³, ma altresì di quell’“identità culturale del Paese” appena invocata⁵⁴.

Ciò posto, la Corte costituzionale perviene agevolmente, anche per differenziazione⁵⁵, a definire il contorno dei principi fondamentali dell’“istruzione”⁵⁶, ai sensi e per gli effetti dell’art. 117,

culturale comune dello Stato, così faticosamente posto in essere, possa pian piano sgretolarsi dopo la legge cost. [n. 3/]2001, a seguito di singole iniziative delle Regioni in questo settore” (*ibidem*; analogamente, ID., *Stato e scuola*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012, vol. II, p. 1164); per una diversa ricostruzione dell’art. 116, comma 3, Cost. relativamente alla materia dell’“istruzione”, si veda M. MICETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell’istruzione*, cit., p. 5124.

⁵¹ Ma, in questo senso, si veda già A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., p. 801, ad avviso della quale “non può... non esservi una differenza di principio e valoriale tra le norme generali sull’istruzione come competenza legislativa esclusiva statale e le norme generali sull’istruzione come competenza legislativa ulteriore e complementare, attivabile dalle Regioni in base all’ultimo comma dell’art. 116 Cost.”; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Milano, 2004, pp. 83-84; ID., *L’autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2006, p. 29; G. GOSETTI DI STURMECK, *La Corte Costituzionale alla ricerca di una “precisa linea di demarcazione tra ‘norme generali sull’istruzione’ e ‘principi fondamentali’ di tale materia”*, cit., pp. 8-9; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L’autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, II ed., Torino, 2011, pp. 28-29; M. GAGGERO, *Il diritto all’istruzione tra esigenze di unitarietà e differenziazione*, in *Quaderni regionali*, 2012, p. 354; *contra*, F. ROVERSI MONACO, *La riforma del titolo V della Costituzione*, in *Confronti*, 2002, p. 78; per una diversa ricostruzione, cfr., ancora, F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., pp. 105 ss.; appare, infine, significativo come da parte di G.C. DE MARTIN ET AL., *Istruzione e formazione*, cit., p. 151, si parli, a proposito dell’art. 116, comma 3, Cost., di “casi e... limiti” e non di “forme e condizioni particolari”, come riporta, invece, la disposizione costituzionale.

⁵² C. PETRILLO, *Clausola di “maggior favore” ed upgrading della competenza integrativa in materia di istruzione*, cit., p. 2892.

⁵³ Il punto è colto lucidamente da A. MORRONE, *L’istruzione nella revisione del “Titolo V” della Costituzione*, cit., p. 292.

⁵⁴ Per la diversa tesi per cui l’art. 116, comma 3, Cost. possa “astrattamente interessare tutti i campi coperti dalla formula [“norme generali sull’istruzione”], con l’unico limite che la Regione interessata si impegni a rispettare le condizioni minime già previste nella legislazione statale, potendo pertanto differenziare unicamente verso l’alto”, A.M. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona*, II ed., Torino, 2007, p. 35.

⁵⁵ Ovverosia “*a contrario*” (M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra “norme generali” e “principi fondamentali” in materia di istruzione*, cit., c. 3290) o, ancora, “per sottrazione” (P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. CORTESE, a cura di, *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, 2014, p. 121); si è parlato, pertanto, criticamente, da parte di ID., *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali*, cit., p. 526 (nonché di ID., *Sul diritto-dovere all’istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 4360), di una mera “giustificazione *ex post*”; analogamente – ma con particolare rilievo alla caratteristica dell’“autoapplicazione” che connoterebbe le “norme generali” *ex art.* 117, comma 2, lett. n), Cost., – P. SCARLATTI, *Perplexità e cautele sui criteri attinenti al riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia di istruzione, tra distinzioni incerte e prospettive di delegificazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, p. 776; sempre a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. n), Cost., si è detto, tuttavia, che tale ambito competenziale non incontra “nessun altro limite positivo alla volontà del legislatore statale che non sia quello generale della ragionevolezza delle



comma 3, Cost., i quali, a differenza delle “norme generali”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. n), Cost., “portano con sé l’idea del limite dell’esercizio della potestà statale”⁵⁷. Sono da ricondurre ad essi, infatti, “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’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” (sent. n. 200/2009, § 25). Ma, soprattutto, sempre ad avviso del giudice costituzionale, “lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico” (sent. n. 200/2009, § 25). In altre parole – precisa dunque il giudice costituzionale – “la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l’esercizio del potere legislativo regionale... Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le ‘norme generali’ e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell’ambito di scelte riservate all’autonomia del legislatore regionale... In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni” (sent. n. 200/2009, § 25), al

classificazioni normative” (A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali”*, cit., p. 156; *contra*, però, G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione*, cit., p. 2719, nt. 10; nonché M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell’istruzione*, cit., p. 5123, la quale configura, al contrario, tali “norme generali” come quelle sole che “rappresentano il denominatore minimo, comune e indefettibile” dell’istruzione); infine, per la configurazione dell’art. 117, comma 2, lett. n), Cost. quale “parte della materia dell’istruzione”, si veda già S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 126.

⁵⁶ Per la tesi che i “principi fondamentali”, di cui all’art. 117, comma 3, Cost., siano, “indubbiamente, quelli ricavabili dai principi dell’ordinamento costituzionale”, G. DELLA VALLE PAUCIULLO, *Le norme generali sull’istruzione ed il diritto-dovere all’istruzione ed alla formazione*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2006, p. 631; analogamente, ad avviso di A.M. POGGI, *L’analisi scientifica*, in V. CAMPIONE – A.M. POGGI, *Sovranità decentramento regole*, Bologna, 2009, p. 132, occorre che “le scelte politiche del legislatore nell’individuazione dei principi siano ancorate al sistema costituzionale e non ad opzioni latamente politiche”.

⁵⁷ A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali”*, cit., p. 155; ma, sul punto, cfr. già A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., p. 802.

punto che non è mancato, tra i commentatori, chi ha intravisto al riguardo un ritorno della “vecchia” funzione di “indirizzo e coordinamento”⁵⁸.

Tali affermazioni appaiono di primo rilievo. Seppur con non trascurabili oscillazioni nelle sue pronunce successive⁵⁹, sembra infatti un punto fermo quello per il quale, a partire dalla sent. n. 200/2009, lo *Zauberwort* per definire lo spazio di intervento del legislatore regionale – e, dunque, inevitabilmente, per delimitarlo, giacché *omnis definitio est limitatio* – è, come si vede, il sintagma “specificità territoriali” (sent. n. 200/2009, § 25), che affiora, per così dire, naturalmente “sia [ne]l settore della programmazione scolastica regionale sia [in] quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica” (sent. n. 200/2009, § 25). Solo in questi termini, pertanto, potranno legittimamente dispiegarsi, in una dimensione che però inevitabilmente si fa “interstiziale”⁶⁰, le eventuali “politiche” regionali nella materia dell’“istruzione”⁶¹, a fronte invece

⁵⁸ EAD., *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull’istruzione*, in *Federalismi.it*, 2009, fasc. XIV, su www.federalismi.it, p., 5; F. CORTESE, *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali*, cit., p. 523.

⁵⁹ Infatti, nella di poco successiva sent. n. 213/2009, invero relativa ad una legge della Provincia autonoma di Bolzano, si fornisce un’interpretazione ben diversa dei principi fondamentali della materia dell’“istruzione”, di cui all’art. 117, comma 3, Cost., affermandosi che la disciplina degli esami di Stato per l’accesso agli studi universitari e all’alta formazione – così come, per altro verso, quella del passaggio tra il sistema della formazione professionale e quello dell’istruzione secondaria superiore – in quel caso controversa, “fa[ccia] 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” (§ 3); sul punto, cfr., con ampia illustrazione di opinioni, *ivi*, p. 512 (nonché M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”*, cit., pp. 535-536), ove si rileva tra le sentt. n. 200/2009 e n. 213/2009 “contraddizioni concettuali” e una “perdurante assenza di un univoco riferimento critico”; 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*, cit., pp. 9-10, il quale ritiene, argomentando anche sulla base dell’uso del “sostantivo ‘principio’ senza qualificazioni” (*ivi*, p. 10, nt. 83), che “anche le ‘norme generali’ rientrano nell’area del principio” (*ibidem*); in ogni caso, è stato correttamente fatto notare che il giudice costituzionale sarebbe potuto pervenire alla medesima conclusione, nella seconda delle pronunce suindicate, sussumendo le “norme generali sull’istruzione”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. n), Cost., “nel contesto dei limiti rappresentati dall’interesse nazionale e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali” (F. CORTESE, *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali*, cit., p. 522, nt. 23).

⁶⁰ P. MILAZZO, *Una “certa idea” della potestà legislativa regionale*, in *Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, p. 357.

⁶¹ Al contrario, da parte della dottrina si era ritenuto che tale “politica” potesse estrinsecarsi in: “1) programmazione dell’offerta complessiva di istruzione e formazione in relazione alle esigenze economiche e produttive del territorio; 2) definizione di obiettivi specifici del sistema connessi alla propria specificità territoriale, oltre quelli minimi fissati dallo Stato; 3) disciplina dell’organizzazione territoriale dell’offerta formativa, che comprende sia i poteri già acquisiti sul terreno dell’istituzione, soppressione e aggregazione di scuole sia la disciplina degli organi territoriali scolastici; 4) gestione del diritto allo studio; 5) gestione del personale, anche docente” (A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., pp. 806-807; analogamente, EAD., *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 254; EAD., *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte*, in *Le*

di uno spazio normativo ben più considerevole, per esplicito disposto costituzionale – e come si dirà di seguito (*infra*, § 2.2) – nella materia dell’“istruzione e... formazione professionale”.

2.2. I profili definatori dell’“istruzione e... formazione professionale”

Ai molteplici profili di complessità che investono la disciplina costituzionale della materia dell’“istruzione” senza ulteriori qualificazioni, evocata nel titolo V della parte II della Costituzione (su cui *supra*, § 2.1), se ne assommano – e di non minori – altri concernenti quella dell’“istruzione e... formazione professionale”. L’art. 3 l. cost. n. 3/2001 fa di quest’ultima, infatti, un ambito competenziale del tutto *sui generis*⁶² – insieme alla “polizia amministrativa locale”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost.⁶³ – caratterizzato dal tratto affatto peculiare di non essere incluso tra quelli oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex art.* 117, comma 2, Cost. e di essere, al contempo, esplicitamente escluso da quelli oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, posto che l’art. 117, comma 3, Cost. prevede testualmente (e contestualmente⁶⁴) nell’elenco ivi recato l’“istruzione... con esclusione della istruzione e della formazione professionale”. Pertanto, la materia qui trattata, da un lato, è esplicitamente (col)legata al settore dell’“istruzione”⁶⁵ – spettante, per le “norme generali”, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, secondo l’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost. – come risulta invero evidente, giusta la lettera dell’art. 117, comma 3, Cost., tanto dall’accoppiamento sintattico dei due termini “istruzione” e “formazione professionale”, quanto dall’esplicita derivazione, per “sottrazione”⁶⁶ o per

Regioni, 2005, p. 953; nonché M. COCCONI, *La politica regionale nell’istruzione e nella formazione*, in E. BALBONI, a cura di, *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008, vol. II, pp. 511 ss.).

⁶² Così anche, da ultimo, M. GIACHETTI FANTINI, *L’istruzione e la formazione professionale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, cit., pp. 376 ss.

⁶³ Cfr., però, G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, cit., p. 106.

⁶⁴ Come già notato da L. BARBERIO CORSETTI, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Nuova secondaria*, 2001, fasc. IV, p. 10, infatti, “il nuovo testo ha voluto riportare ambedue i termini, istruzione e formazione, ad evitare che in futuro possa riproporsi il problema se l’istruzione professionale sia o meno di competenza regionale”.

⁶⁵ In questo senso, già, A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., p. 790, ad avviso della quale, a partire dalle riforme portate avanti nell’ultimo decennio del Novecento, “la necessità di coniugare momento cognitivo-intellettuale e momento applicativo dell’indagine come fondamento del nuovo sistema formativo costituisce una sorta di punto di non ritorno nelle riflessioni sul tema”; ma, nello stesso senso, anche già G. BERTAGNA, *Quale istruzione e formazione professionale dopo la nuova legge costituzionale?*, in *Nuova secondaria*, 2001, fasc. IV, p. 17; G. MELONI, *Il diritto-dovere all’istruzione e alla formazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 379; per un intenso collegamento tra la formazione professionale e l’apprendimento, da ultimo, S. CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, II ed., Torino, 2013, pp. 39 ss.

⁶⁶ L. ZOPPOLI, *Il lavoro di Aracne*, in *Diritti lavori mercati*, 2003, p. 102.

“scorpora[zion]e”⁶⁷, del sintagma “istruzione e... formazione professionale” dall’“istruzione” in quanto tale⁶⁸; e, dall’altro, soggiace alla potestà legislativa regionale non già residuale, ai sensi e per gli effetti dell’art. 117, comma 4, Cost., ma “per esclusione”⁶⁹, per l’appunto, dalla materia dell’“istruzione”, oggetto di potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, Cost.⁷⁰.

In tale prospettiva, la potestà legislativa regionale nell’ambito competenziale *de quo* si caratterizza allora per qualcosa in più e qualcosa in meno rispetto a quelli desumibili *a silentio* dall’art. 117, comma 4, Cost.⁷¹. In più, l’“istruzione e... la formazione professionale” ha una sua esplicitazione testuale, circostanza che ha in qualche modo evitato a tale materia il destino – per riprendere una prosaica ma efficace parabola esposta da R. Bin – della “tecnica del carciofo”⁷², per cui la Corte costituzionale giungerebbe all’enucleazione di competenze residuali regionali solo dopo aver sfogliato, per così dire, ambiti di potestà legislativa variamente ma comunque espressamente riconducibili allo Stato. In meno, l’“istruzione e... la formazione professionale”, pur non dovendosi conformare ai principi fondamentali della materia dell’“istruzione” – per esplicito disposto costituzionale *ex art.* 117, comma 3, Cost. – soggiace *apertis verbis* alle “norme generali

⁶⁷ G.M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, cit., p. 3.

⁶⁸ Così già A. MORRONE, *L’istruzione nella revisione del “Titolo V” della Costituzione*, cit., p. 290; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1233-1234; P. CARETTI, *Il ruolo della Regione in materia di istruzione scolastica e di istruzione e formazione professionale alla luce del nuovo testo del Titolo V della Costituzione*, in ID., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, 2003, p. 141; A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali”*, cit., p. 150; A. NATALINI, *La formazione professionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II ed., Milano, 2003, vol. II, p. 1292; G.M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, cit., p. 3; l’ipotesi opposta – ovvero quella di una «netta separazione tra l’ambito dell’istruzione e quello dell’istruzione e formazione professionale» – è sostenuta, invece, da G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, cit., pp. 63-64 e 99 ss. (il quale, di contro, esalta l’operatività anche *in subiecta materia* dell’art. 117, comma 2, lett. m, Cost.: *ivi*, pp. 109 ss.).

⁶⁹ Così, ancora, già A. MORRONE, *L’istruzione nella revisione del “Titolo V” della Costituzione*, cit., p. 290.

⁷⁰ Si è peraltro ritenuto, da parte di C. PETRILLO, *Diritto all’istruzione e competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale*, cit., p. 39, che una siffatta formulazione avrebbe “probabilmente evit[at]o la formazione di un ampio contenzioso costituzionale”; un’affermazione, però, che pare smentita dagli eventi.

⁷¹ In questo senso, pertanto, tale potestà legislativa regionale non può affatto qualificarsi come “piena”, come invece ritenuto da parte di C. TAGLIAFERRO ET AL., *Considerazioni sulla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione e sugli assetti istituzionali ed organizzativi in tema di formazione professionale, lavoro e istruzione*, in *Formazione, Istruzione e Lavoro*, Milano, 2003, pp. 112 ss.; IID., *La formazione professionale, l’istruzione e il lavoro tra nuovi assetti costituzionali e riforme legislative*, in *Osservatorio Isfol*, 2004, fasc. VI, pp. 90 ss.

⁷² R. BIN, *Materie e interessi*, in *Dopo la modifica dell’art. 117 Cost.*, Milano, 2006, p. 23, ossia “attraverso la progressiva eliminazione delle ‘foglie’ su cui si appuntano interessi ascrivibili allo Stato” (*ibidem*); ma si è parlato, altresì, di una “tecnica della cipolla” (F. CORVAJA, *Le materie di potestà legislativa residuale*, in P. CAVALERI e E. GIANFRANCESCO, a cura di, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, 2013, p. 253), “visto che in diversi casi la Corte costituzionale, dopo aver sfogliato i diversi ‘strati’, ha dissolto l’intera materia in livelli tutti riferibili a competenze statali” (*ibidem*).

sull'istruzione" evocate all'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., perché l'"esclusione" di cui parla lo stesso art. 117, comma 3, Cost. attiene alla riconduzione della materia di cui si tratta alla potestà legislativa concorrente in tema di istruzione, ma non già all'istruzione in quanto tale⁷³. Al contrario, la formula adoperata allo stesso art. 117, comma 3, Cost. esprime a chiare lettere la sussistenza di un rapporto di *genus* (l'"istruzione" senza ulteriori qualificazioni) a *species* (l'"istruzione e... la formazione professionale") tra i due oggetti⁷⁴; rapporto che viene altresì corroborato dal superamento della "formazione professionale" *tout court*, di cui al già citato art. 141, comma 1, d.lgs. n. 118/1998 (*supra*, § 1)⁷⁵. In questo senso, allora – e ad una lettura complessiva e sistematica dell'art. 117 Cost. – la potestà legislativa regionale "per esclusione" *in subiecta materia* neppure può dirsi propriamente "esclusiva", proprio perché sottostante, seppur con riferimento alle sole "norme generali", alla potestà legislativa (questa volta sì) esclusiva dello Stato in materia di istruzione.

Va detto però, senza infingimenti, che dalla giurisprudenza costituzionale complessivamente considerata in ordine alla materia qui trattata pare emergere una configurazione dell'"istruzione e... formazione professionale" non sempre nitida e lineare nei suoi rapporti con l'art. 117, comma 2, lett. n), Cost. In un primo momento, infatti, si ritrova, a proposito della disciplina dell'apprendistato, un accenno al "collegamento permanente che sotto alcuni aspetti si è venuto a stabilire tra gli schemi contrattuali di lavoro a contenuto formativo, in particolare dell'apprendistato, e l'ordinamento dell'istruzione" (sent. n. 50/2005, § 14). In una successiva pronuncia, invece, l'"istruzione" senza ulteriori riferimenti e l'"istruzione e... la formazione professionale" sembrano muoversi su piani – a modesto avviso di chi scrive: erroneamente – distinti, evocandosi disgiuntamente l'"istruzione per le norme generali e i principi fondamentali

⁷³ È stato detto, pertanto, che "in materia di formazione professionale la competenza regionale è la regola, quella statale l'eccezione" (S. SCAGLIARINI, *La formazione professionale tra Stato e Regioni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2005, p. 827).

⁷⁴ In questo senso, A.M. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, p. 933.

⁷⁵ E ciò produce, ad avviso della dottrina, "la conseguenza di privilegiare l'asse dell'uniformità della struttura organizzativa su tutto il territorio nazionale rispetto a quello delle possibili (e magari virtuose, non necessariamente dissolte) differenziazioni limitate dall'osservanza dei L[ivelli].E[ssenziali]." (EAD., *Un altro pezzo del "mosaico"*, cit., p. 7); a ciò può utilmente aggiungersi che "la conformazione dell'offerta formativa come 'sistema' (che rende difficilmente separabile e scindibile sia dal punto di vista epistemologico e pedagogico, sia sotto il profilo dei contenuti e dei relativi percorsi l'istruzione, la formazione professionale e la formazione permanente) e la concorrenza tra Stato e Regioni nel settore normativo delle professioni spingono decisamente verso un sistema di competenze legislative 'integrate', che superi l'annosa antinomia tra formazione professionale di Stato e formazione professionale assoluta dalle Regioni" (EAD., *Istruzione, formazione e servizi alla persona*, cit., p. 34); in questo secondo senso, peraltro, si esprime altresì la l. n. 53/2003, il cui art. 2 prefigura un unico "sistema educativo di istruzione e di formazione" (quest'ultima senza aggettivi).

(art. 117, commi secondo, lettera n), e terzo, Cost.)” (sent. n. 334/2010, § 3) e l’“istruzione e formazione professionale per quanto riguarda la formazione esterna all’azienda (art. 117, quarto comma, Cost.)” (sent. n. 334/2010, § 3), laddove la dicotomia sussiste, semmai, tra l’“istruzione” e l’“istruzione e... la formazione professionale”, entrambe recate all’art. 117, comma 3, Cost., ma non tra le “norme generali sull’istruzione” *ex* art. 117, comma 2, lett. n), Cost. e il secondo ambito competenziale. In una decisione a noi ancor più vicina, infine, la materia qui trattata viene ricondotta ad una “sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale” (sent. n. 108/2012, § 4), ma pure, finalmente, “nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull’istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)” (sent. n. 108/2012, § 4).

Ma vi è di più. Ai non sempre chiari nessi tra l’“istruzione e... la formazione professionale” prospettata all’art. 117, comma 3, Cost., da un lato, e le “norme generali sull’istruzione”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. n), Cost., dall’altro, fanno da sfondo le notevolissime oscillazioni che solcano la giurisprudenza costituzionale a proposito del radicamento della materia *de qua* ora nell’art. 117, comma 3, Cost. ed ora nell’art. 117, comma 4, Cost. E di ciò è prova tangibile l’incerta sua qualificazione come materia oggetto di potestà legislativa regionale ora “esclusiva” (sentt. n. 50/2005, § 5; n. 384/2005, § 20; n. 253/2006, § 4; n. 176/2010, § 4.1, peraltro rispetto alla sola “formazione professionale”) ed ora “residuale” (sentt. n. 31/2005, § 4.1; 51/2005, § 3.1; n. 175/2005, § 4.1; n. 279/2005, § 4; n. 328/2006, § 3.1; n. 406/2006, § 2; n. 425/2006, § 2; n. 213/2009, § 2; n. 269/2010, §§ 3.1 e 7.1; n. 108/2012, § 4; n. 11/2014, § 2.1); espressioni, però, da ritenersi entrambe – per le ragioni già sommariamente espresse – incongruenti ed alle quali il giudice costituzionale pure assomma, tanto per accrescere la complessità del quadro aggettivale, in qualche caso il riferimento, parimenti improprio, ad una potestà legislativa regionale “primaria” (sent. n. 271/2009, § 9⁷⁶).

Così, a voler fornire qualche esempio evidente di tale superfetazione terminologica – ed è dato ritenere, in qualche misura, anche concettuale – in una pronuncia del 2005 si parla dell’“istruzione e... formazione professionale” nei termini di una “competenza esclusiva delle Regioni” (sent. n. 50/2005, § 5), anche se nella frase precedente essa è ricondotta al combinato disposto degli artt. 117, commi 3 e 4, Cost. (sent. n. 50/2005, § 17). All’opposto, nella pronuncia immediatamente successiva la Corte costituzionale evoca la materia della (sola) “formazione professionale”, senza riferimento alcuno all’istruzione, ed assume la sua riconduzione, “nell’assetto definito dal nuovo

⁷⁶ Tale pronuncia è altresì espressamente richiamata nelle sentt. n. 108/2012, § 4; n. 11/2014, § 2.1.

art. 117 della Costituzione, alla competenza residuale delle Regioni, in quanto non è inclusa nell'elenco delle materie attribuite dal secondo comma alla legislazione dello Stato ed è nel contempo espressamente esclusa dall'ambito della potestà concorrente in materia di istruzione, sancita dal successivo terzo comma” (sent. n. 51/2005, § 3.1). Oppure, a voler ancora evocare un caso singolarissimo e più recente, nella medesima pronuncia si prospetta, a proposito della materia qui trattata, in un primo momento una “competenza esclusiva delle Regioni” (sent. n. 287/2012, § 3⁷⁷) e poi, nel volgere di poche righe, una “sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale” (sent. n. 287/2012, § 3).

3. Gli oggetti ricondotti all’“istruzione”

3.1. La programmazione scolastica e il dimensionamento della rete scolastica

Come si è visto in precedenza (*supra*, § 2.1), la programmazione scolastica e il dimensionamento della rete scolastica sono i settori in cui la giurisprudenza costituzionale in materia di “istruzione” riconosce un profilo di sicuro intervento regionale *ex art. 117, comma 3, Cost.*⁷⁸. Tuttavia, è da notare come, in un primo momento, la Corte costituzionale fondi tale titolo di competenza non già sulle specificità territoriali di cui le Regioni sarebbero le più adeguate interpreti, quanto su una sorta di – e, probabilmente, neppure necessaria⁷⁹ – *Gesetzmäßigkeit der Verfassung*⁸⁰, per cui il contenuto di tale ambito competenziale viene sostanziato a partire dalla legislazione precedente alla l. cost. n. 3/2001, risultando “infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall’art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998” (sent. n. 13/2004, § 3⁸¹).

⁷⁷ Per tale qualificazione, in termini sostanzialmente critici, C. BERTOLINO, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di “professioni” e “formazione professionale”?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 1056; A. CARDONE, *Il riparto di competenze legislative in materia di “formazione professionale”*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, p. 439.

⁷⁸ Si è parlato, in proposito, del “ ‘cuore’ della competenza legislativa regionale in materie di istruzione” (P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, cit., p. 121).

⁷⁹ In questo senso, P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, cit., p. 968.

⁸⁰ In questo senso, ancora, *ivi*, pp. 966-967, ove si parla, in proposito, di una “ ‘chiave’ ermeneutica per la soluzione della questione” (*ivi*, p. 967); adesivamente, G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione*, cit., p. 2722; si è parlato, però, altresì di una “ricostru[zion]e a posteriori” da parte di E. GIANFRANCESCO – G. PERNICIARO, *Istruzione*, in L. VANDELLI – F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova*, Bologna, 2012, p. 98; in termini critici, da ultimo, anche G. COINU, *Per un diritto costituzionale all’istruzione adeguata*, Napoli, 2012, p. 214.

⁸¹ E così si conclude: in virtù di tale decreto legislativo, “in una parola era conferito alle Regioni, nell’ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche” (sent. n. 13/2004, § 3); come si può agevolmente vedere, si tratta dell’applicazione del “principio del parallelismo, ma, per così

Da tale considerazione la Corte costituzionale deduce che, “nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle reti scolastica” (sent. n. 13/2004, § 3⁸²). E, conseguentemente, con specifico riferimento alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, si dichiara che “la competenza statale non p[ossa] esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina” (sent. n. 13/2004, § 3⁸³); principi tra cui vengono fatte rientrare una disposizione statale che stabilisce la “preferenza dei docenti in servizio nell’istituzione scolastica nell’assegnazione delle frazioni delle ore aggiuntive di insegnamento fino ad un massimo, anch’esso previsto contrattualmente, di 24 ore settimanali” (sent. n. 13/2004, § 5⁸⁴) ed un’altra che riconduce l’orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti (sent. n. 37/2005, § 5⁸⁵); mentre si riferisce al campo della legittima potestà legislativa concorrente regionale (sempre) nel “settore della programmazione scolastica” (sent. n. 34/2005, § 7) una disposizione regionale che indica nel Consiglio regionale l’organo competente ad approvare i criteri per la definizione dell’organizzazione della rete scolastica, con particolare riferimento ai parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche.

Diverso appare, invece, l’esito giurisprudenziale in occasione dell’impugnazione da parte di alcune Regioni di una disciplina statale di incrementazione dei posti per attività di tempo pieno e di tempo prolungato. In questo caso, pur riconoscendosi che la disciplina impugnata attiene ad aspetti organizzativi che “evidentemente intersecano le competenze regionali relative alle attività

dire, allo specchio, nel senso che è la funzione amministrativa ad attrarre la potestà legislativa, e non viceversa” (A. SANDULLI, *Scuola ed università tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, cit., p. 462).

⁸² Ad avviso di P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, cit., p. 969, “il merito indubbio di questa sentenza... consiste nell’aver individuato un *plafond* di norme per così dire minimo, costituente la competenza regionale ‘certa’, che non può essere attratto fra le norme generali sull’istruzione di competenza esclusiva statale”; il che, però, costituisce anche il suo principale limite.

⁸³ Ciò produce, in definitiva, una “forte *vis* espansiva delle competenze regionali in materia di istruzione” (*ibidem*); e vi è che chi ha ritenuto che ciò avrebbe assestato un “colpo decisivo al riparto di funzioni precedenti alla riforma costituzionale, che conservava agli uffici scolastici regionali la distribuzione delle risorse finanziarie e del personale” (A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, cit., p. 554).

⁸⁴ Sul punto, in termini critici, P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, cit., p. 977.

⁸⁵ Sul punto, A.M. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte*, cit., pp. 948-949.



educative” (sent. n. 279/2005, § 11.1), la Corte costituzionale, peraltro in termini “apodittic[i]”⁸⁶, non ritiene preclusa la possibilità in quanto tale di un intervento normativo statale, anche di rango secondario, ma ne subordina l’adozione al “rispetto del principio di leale collaborazione” (sent. n. 279/2005, § 11.1), attraverso la “consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza unificata Stato-Regioni” (sent. n. 279/2005, § 11.1⁸⁷).

Come si è già detto (*supra*, § 2.1), è però la sent. n. 200/2009 a scolpire il *discrimen* tra le “norme generali sull’istruzione”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost., e i principi fondamentali dell’“istruzione”, di cui all’art. 117, comma 3, Cost., a fronte di una disciplina statale che rinvia a successivi atti normativi secondari dello Stato l’adozione di un piano programmatico di settore, volto ad una razionalizzazione dell’utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili nel sistema scolastico. In tale circostanza, la Corte costituzionale fa rientrare nelle summenzionate “norme generali sull’istruzione” le disposizioni statali relative: alla razionalizzazione e all’accorpamento delle classi di concorso; alla ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola; alla revisione dei criteri di formazione delle classi; alla rimodulazione dell’organizzazione didattica delle scuole primarie; alla revisione dei criteri e dei parametri per la determinazione complessiva degli organici; alla ridefinizione dell’assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti; tutti profili che contribuiscono senz’altro – sempre ad avviso del giudice costituzionale – a “delineare la struttura di base del sistema di istruzione: esse non necessitano di un’ulteriore normazione a livello regionale, e dunque non possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia dell’istruzione. Si tratta, infatti, di norme che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono alla esigenza essenziale... di fissare standard di qualità dell’offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull’intero territorio nazionale” (sent. n. 200/2009, § 34). Da ciò consegue, in tutta evidenza, anche la sussistenza della potestà regolamentare in capo allo Stato *ex art.* 117, comma 6, Cost.⁸⁸, senza alcuna necessità di ricorrere a metodi cooperativi diversi dal parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, unificata con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, “proprio perché si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato” (sent. n. 200/2009, § 36).

⁸⁶ S. NICODEMO, *L’istruzione tra “principi fondamentali” e “norme generali”*, cit., p. 129.

⁸⁷ Sulla variabile intensità delle formule collaborative, G.M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, cit., p. 7.

⁸⁸ In termini favorevoli, P. MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 345; *contra*, specialmente, L. CARLASSARE, “Norme generali regolatrici della materia” modificabili con regolamento?, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pp. 2358-2359.

Con riferimento al succitato piano programmatico, la Corte costituzionale richiama i propri precedenti giurisprudenziali⁸⁹, pretendendo ora di avere, in realtà, già “opera[to] una netta distinzione” (sent. n. 200/2009, § 35.1) tra la “programmazione nazionale, che... non può spettare ad altri che allo Stato” (sent. n. 200/2009, § 35.1), e la “programmazione regionale, originariamente delegata alle Regioni per effetto dell’art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998 e poi, dopo la riforma costituzionale del 2001, di competenza propria delle Regioni stesse per effetto dell’art. 117, terzo comma, Cost.” (sent. n. 200/2009, § 35.1). In realtà, una siffatta interpretazione autentica, operata dallo stesso giudice costituzionale, appare artificiosa e riorientata in senso statalistico⁹⁰ rispetto a quanto effettivamente affermato in precedenza, poiché, per il vero, prima della sent. n. 200/2009 non vi è traccia di tale dicotomia, né sfumata né “netta”, ma vi è, come si è visto, la prospettazione di una “programmazione della rete scolastica” senza aggettivi e, dunque, unitariamente intesa, rispetto alla quale lo Stato e le Regioni intervengono, per quanto di rispettiva competenza, ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost. (sent. n. 200/2009, § 35.1⁹¹).

Peraltro, un ulteriore *distinguishing* sembra investire la precedente assunzione giurisprudenziale della legislazione ordinaria *ante* l. cost. n. 3/2001 quale limite, per così dire, di cristallizzazione⁹² nei confronti di sfere di autonomia regionale già riconosciute come tali dal legislatore statale (*supra*, § 2.1). Sempre nella medesima pronuncia, si legge, infatti, che “la circostanza che con il d.lgs. n. 112 del 1998 le Regioni siano state delegate dallo Stato, sul piano meramente amministrativo, a provvedere in materia di programmazione scolastica (in particolare, dell’offerta formativa), e in materia di organizzazione scolastica territoriale, non toglie che, in sede nazionale, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione nazionale in tema di istruzione, quanto le linee generali sulla organizzazione scolastica a livello nazionale” (sent. n. 200/2009, § 35.2). E di tale riposizionamento appare consapevole lo stesso giudice costituzionale, il quale ha cura di precisare che “oggetto di quella delega, lo si ribadisce, era, né poteva essere diversamente, l’attività

⁸⁹ Il riferimento è, in particolare, alla precedente sent. n. 13/2004.

⁹⁰ Per questa ragione – se si è bene inteso – la pronuncia in questione è stata qualificata da A.M. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull’istruzione*, cit., p. 3, come “largamente insoddisfacente”; analogamente, EAD., *Federalismo fiscale e decentramento dell’istruzione*, in *L’istruzione in Toscana*, Firenze, 2011, p. 81.

⁹¹ Sul punto, si vedano, pertanto, le critiche formulate da EAD., *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull’istruzione*, cit., p. 4, ad avviso della quale il percorso di programmazione in tema di istruzione appare “più difficoltoso, complicato e farraginoso”.

⁹² In questo senso, anche G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione*, cit., p. 2722, ad avviso del quale il d.lgs. n. 112/1998 costituirebbe un apprezzabile (seppure) “rudimentale controlimite” (*ibidem*).



amministrativa di programmazione dell'offerta formativa a livello regionale, non già quella generale prevista per l'intero territorio nazionale" (sent. n. 200/2009, § 35.2).

In definitiva, in quella circostanza due sole disposizioni statali impugnate non si sottraggono alla censura di illegittimità costituzionale: l'una volta a provvedere, con un atto regolamentare, alla definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica e l'altra tesa ad individuare, sempre con un regolamento governativo, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti. Con riferimento alla prima previsione, ricondotta alla disciplina del "dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche" (sent. n. 200/2009, § 38.1), si evoca nuovamente la normativa previgente alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, per affermare che essa "fornisce un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni" (sent. n. 200/2009, § 38.1); il che pare fare assumere alla l. cost. n. 3/2001, se raffrontata alla legislazione previgente, una funzione "*ricognitiva*" e non "*novativa*"⁹³. Tuttavia, tale argomento non pare dirimente e non solo per l'utilizzo dell'aggettivo "tendenziale"; infatti, la Corte costituzionale precisa tosto che, "se si ha riguardo all'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, si deve constatare che la preordinazione dei criteri volti alla attuazione di tale dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica" (sent. n. 200/2009, § 38.1). Vi è da ritenere, pertanto, che sia il riferimento alle "varie realtà territoriali" ad indurre, più di tutto, il giudice costituzionale a riferire la disciplina statale impugnata all'ambito competenziale dell'"istruzione" e non delle "norme generali sull'istruzione"; ambito, peraltro, ulteriormente circoscritto – e a futura memoria – dal passaggio conclusivo sull'esclusività della potestà legislativa statale in materia di didattica. Un simmetrico ragionamento pare caratterizzare, poi, la seconda disposizione statale impugnata e invalidata, relativa, come si è detto, alla previsione 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. Anche in tale frangente, infatti, la Corte costituzionale rileva l'indebita incidenza su di un ambito di sicura competenza

⁹³ F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali*, cit., p. 524.

regionale, ma “proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali” (sent. n. 200/2009, § 39.2) e “proprio per l’impatto che tali eventi hanno sulle comunità insediate nel territorio e con riguardo alle necessità dell’utenza delle singole realtà locali” (sent. n. 200/2009, § 39.2).

In alcune pronunce successive, la Corte costituzionale ritorna sul tema sia della programmazione scolastica (oramai *sub specie* di programmazione scolastica regionale) che del dimensionamento della rete scolastica, oggetti entrambi ricondotti – come si è detto – all’art. 117, comma 3, Cost. Al primo ambito competenziale vengono riferite tanto l’“istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell’infanzia già esistenti” (sent. n. 92/2011, § 7.1), quanto la “finalità di assicurare la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico complessivo” (sent. n. 92/2011, § 7.1), quanto, ancora, le eventuali “misure... volte ad eliminare o ridurre il disagio dell’utenza del servizio scolastico nei piccoli comuni, con una valutazione che non può prescindere dalle particolari condizioni in cui versano le comunità locali di ridotte dimensioni, perché insediate in territori montani o in piccole isole ovvero comunque in comuni di dimensioni tali da essere privi di strutture educative per la prima infanzia” (sent. n. 92/2011, § 8.2⁹⁴). Alla disciplina del dimensionamento della rete scolastica, invece, il giudice costituzionale ritiene “intimamente collegata la ripartizione delle correlative risorse di personale” (sent. n. 235/2010, § 6.2), con l’effetto che “la distribuzione del personale all’interno delle istituzioni scolastiche sulla base di scelte programmatiche e gestionali che rilevano solamente all’interno della Regione è da ritenere appartenente alla competenza legislativa dell’ente territoriale” (sent. n. 235/2010, § 6.3).

Di contro, una normativa statale, secondo la quale l’istituzione e il funzionamento di scuole statali del primo ciclo devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell’offerta formativa e nell’ambito di proficue collaborazioni tra l’amministrazione scolastica e i Comuni interessati anche tra di loro consorziati, viene riferita dalla Corte costituzionale alla potestà legislativa esclusiva in tema di “norme generali sull’istruzione” *ex* art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost., poiché, “proprio per l’espresso riferimento alle esigenze specifiche della ‘qualificazione dell’offerta formativa’, la disposizione impugnata concorre – per quanto attiene particolarmente al Primo ciclo dell’istruzione, che per sua natura riveste un fondamentale rilievo nella formazione delle nuove generazioni di scolari al loro primo contatto con il mondo

⁹⁴ La Corte costituzionale ha peraltro cura di precisare, in questa circostanza, che “spetta alle Regioni, nell’esercizio della loro competenza legislativa concorrente in materia di istruzione pubblica, non disgiunta (è bene aggiungere) da rilevanti aspetti di competenza regionale, di carattere esclusivo, in tema di servizi sociali, l’adozione di misure volte alla riduzione del disagio di tali particolari utenti del servizio scolastico” (sent. n. 92/2011, § 8.2).

della scuola – a delineare quel sistema nazionale dell’istruzione, il quale necessariamente deve essere caratterizzato da elementi di unitarietà ed uniformità su tutto il territorio nazionale” (sent. n. 92/2011, § 10.1). Quanto ai profili cooperativi, peraltro, il giudice costituzionale rileva, in proposito, che, “vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo a tale riguardo” (sent. n. 92/2011, § 10.1), pur sottolineando positivamente – e a differenza di quanto si ritrova affermato in una diversa occasione, in tema di anticipazioni dell’età di accesso alla scuola (*infra*, § 3.3) – la presenza nella disciplina statale di interazioni “con le istituzioni locali rappresentative degli interessi delle comunità territoriali” (sent. n. 92/2011, § 10.1).

Da ultimo, appare di sicuro rilievo una pronuncia a noi temporalmente più vicina, che investe una disciplina statale relativa alla costituzione di istituti comprensivi, per l’aggregazione della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado e la soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, nonché alla definizione di soglie numeriche di alunni che tali istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l’autonomia. Coerentemente con i propri precedenti assunti, la Corte costituzionale richiama, in proposito, la “rete scolastica e [i]l dimensionamento degli istituti, materia che... non può ricondursi nell’ambito delle norme generali sull’istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all’istruzione” (sent. n. 147/2012, § 4). Interessante appare, in tale ultima circostanza, l’esplicitazione da parte del giudice costituzionale dell’obiettivo della normativa statale impugnata, consistente nel perseguimento di piuttosto “evidenti obiettivi di risparmio” (sent. n. 147/2012, § 4), senza, però, che ciò determini incursioni nella pur assai poliedrica materia del “coordinamento della finanza pubblica” *ex art.* 117, comma 3, Cost.

3.2. Le scuole private

La disciplina delle scuole private costituisce, com’è noto, un capitolo peculiare e per molti aspetti costituzionalmente vincolato, ai sensi e per gli effetti dell’art. 33, comma 3, Cost., della disciplina costituzionale dell’istruzione. Peraltro, come si è già accennato (*supra*, § 2.1), la Corte costituzionale riferisce nella sent. n. 200/2009 la disciplina della “parità scolastica” (sent. n. 200/2009, § 21) alle “norme generali sull’istruzione”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. n), Cost.⁹⁵. E tale riconduzione appare in linea con quanto precedentemente affermato dallo stesso giudice

⁹⁵ Sul punto, cfr. già C. PETRILLO, *L’attuazione delle “scelte” costituzionali in ordine al diritto all’istruzione ed all’educazione*, in *Iustitia*, 2002, p. 234; A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., p. 805; *contra*, P. CAVANA, *Buono-scuola, diritto allo studio e parità scolastica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2005, p. 794.

costituzionale in due occasioni: una prima volta, nel sostenere che allo Stato non spetti alcun potere ispettivo nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella Regione siciliana, ma – è questo il punto che qui più rileva – “ferma la competenza legislativa dello Stato a disciplinare le norme generali sull’istruzione e i principi dell’assetto ordinamentale del sistema nazionale di istruzione” (sent. n. 177/2004, § 4); e, una seconda volta, nel ribadire che “l’attribuzione di funzioni in ordine alla programmazione a livello regionale non abilita... le Regioni ad interferire con la individuazione, da parte dello Stato, dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parità” (sent. n. 33/2005, § 3), “con ciò ricollocando al ‘centro’ la definizione dei rapporti scuola statale/scuola privata”⁹⁶ e riaffermando, dunque, un “ruolo di primazia”⁹⁷ da parte dello Stato medesimo.

Diverso e più articolato risulta, invece, il *trend* giurisprudenziale in tema di contributi rivolti alle scuole private e/o ai loro studenti, che la Corte costituzionale non pare trattare disgiuntamente⁹⁸ ed anzi riconduce egualmente all’“istruzione” *ex art. 117, comma 3, Cost.* Alla prima tipologia di contributi attiene una decisione relativa a un incremento, disposto dallo Stato, degli stanziamenti per le scuole paritarie, la cui disciplina, “nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione” (sent. n. 50/2008, § 6⁹⁹). Alla seconda *species*, invece, appartengono tanto l’attribuzione, sempre da parte dello Stato, di un contributo finalizzato alla riduzione degli oneri a carico per l’attività educativa presso scuole paritarie¹⁰⁰ (c.d. buono scuola: sent. n. 423/2004), quanto un finanziamento statale straordinario, in favore delle Regioni e delle Province autonome, volto al sostegno della spesa delle famiglie per l’istruzione (sent. n. 33/2005). Come può agevolmente vedersi, l’effetto contingente ma certamente tangibile, nel chiamare in causa in ciascuna di tali decisioni l’art. 117, comma 3, Cost., è quello di inibire, per il congiunto operare di tale disposizione con l’art. 119 Cost., la previsione di finanziamenti alle scuole private e/o ai loro studenti direttamente e immediatamente erogabili da parte dello Stato.

⁹⁶ A.M. POGGI, *La legislazione regionale sull’istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., p. 936.

⁹⁷ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L’autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, II ed., cit., p. 108.

⁹⁸ Sul punto, cfr. P. CAVANA, *Buono-scuola, diritto allo studio e parità scolastica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 789; F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 639-640.

⁹⁹ Dove, peraltro, il richiamo dell’art. 117, comma 4, Cost. è da intendersi quale mero *lapsus calami* e, dunque, quale riferimento all’art. 117, comma 3, Cost.

¹⁰⁰ Con tale pronuncia, il giudice costituzionale “ha dunque decretato la fine dell’esperienza dei buoni scuola statali” (A.M. POGGI, *Il “sistema nazionale di istruzione” dopo la revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2005, fasc. V, su www.federalismi.it, p. 5); ma, sul punto, cfr. altresì, da ultimo, EAD., *I diritti delle persone*, Milano, 2014, p. 103.

3.3. Altri oggetti ricondotti alle “norme generali sull’istruzione”

Oltre ai profili relativi alla programmazione scolastica “nazionale” già indicati (*supra*, § 3.1), la Corte costituzionale ricomprende nelle “norme generali sull’istruzione”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost., molteplici altre disposizioni statali, anche di contenuto finanziario¹⁰¹ e di dettaglio. Tra queste ultime, in particolare, sono da annoverarsi ora la stipulazione di accordi con le Regioni e gli enti locali per la realizzazione di una continuità educativa con il complesso dei servizi all’infanzia e con la scuola primaria (sent. n. 279/2005, § 3¹⁰²); ora la scelta, con decreto ministeriale, della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo e l’individuazione dei titoli richiesti ai relativi esperti (sent. n. 279/2005, § 5.1¹⁰³); ora l’adozione, sempre con decreto ministeriale, di linee guida per il potenziamento dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, per la definizione per ciascuna istituzione scolastica di un organico dell’autonomia, per la costituzione di reti territoriali tra istituzioni scolastiche e per la definizione di un organico di rete, nonché per l’integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell’abbandono e il contrasto dell’insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica (sent. n. 62/2013, § 4.1¹⁰⁴). Appare di rilievo come, nelle motivazioni di tutte e tre le pronunce appena evocate, ricorrano formule apodittiche come “non vi è dubbio” e “senz’altro” ed aggettivi assiomatici come “evidente” e “necessario”. Il fatto che, però, non tutta quell’evidenza né tutta quella necessità effettivamente vi siano sembra in qualche modo avvertito nella stessa pronuncia da ultimo indicata, nella quale – probabilmente con la finalità di rafforzare una *ratio decidendi* altrimenti eccessivamente (auto)assertiva – la Corte

¹⁰¹ In proposito, nella sent. n. 201/2007, relativa all’istituzione con legge statale di un fondo destinato a finanziare i progetti individuati dal Piano per l’innovazione, la crescita e l’occupazione (PICO), la Corte costituzionale dichiara che detto fondo “non riguarda soltanto materie regionali, ma anche materie di esclusiva competenza statale” (§ 4), tra cui la “tutela della concorrenza, e la tutela ambientale, entrambe materie di competenza statale, nonché il rafforzamento dell’istruzione, materia nella quale spetta allo Stato in via esclusiva la determinazione delle norme generali” (§ 4).

¹⁰² Ciò in quanto “non vi è dubbio che l’indicazione delle finalità di ciascuna scuola sia espressiva della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull’istruzione” (sent. n. 279/2005, § 3).

¹⁰³ Ciò in quanto trattasi di “funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull’intero territorio nazionale, cosicché le disposizioni impugnate vanno senz’altro qualificate come norme generali sull’istruzione, in quanto tali appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato” (sent. n. 279/2005, § 5.1).

¹⁰⁴ Anche in tale ultima circostanza, infatti, la Corte costituzionale dichiara che tali “disposizioni... de[bba]no essere senz’altro qualificate 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” (sent. n. 62/2013, § 4.1).

costituzionale precisa di voler agganciare la normativa statale *de qua* all'art. 117, comma 2, lett. n), Cost. “anche sulla base del criterio di prevalenza” (sent. n. 62/2013, § 4.1).

Più sviluppati appaiono, invece, i percorsi argomentativi di decisioni relative a due profili di sicura attinenza alle “norme generali sull’istruzione” *ex* art. 117, comma 2, lett. n), Cost., quali sono i limiti minimi di età per l’iscrizione alle diverse tipologie di scuole e la disciplina dell’obbligo scolastico. Con riferimento ai primi, si tratta senza dubbio, ad avviso del giudice costituzionale, di una “funzione sorretta da evidenti esigenze unitarie, rappresentando l’omogeneità anagrafica condizione minima di uniformità in materia scolastica” (sent. n. 279/2005, § 7.2), al pari di quella relativa alla modulazione delle anticipazioni dell’età di accesso alla scuola (sent. n. 279/2005, § 7.3¹⁰⁵). In relazione, poi, all’obbligo scolastico, la Corte costituzionale, in una decisione qualificata di “*ordinaria amministrazione giurisprudenziale*”¹⁰⁶, dichiara che “un’attuazione graduale del nuovo ciclo secondario, l’avvio contemporaneo delle due parti che lo compongono e la collaborazione tra Stato e Regioni per determinare i modi di assolvimento dell’obbligo di istruzione nei ‘percorsi’ di formazione professionale... assicura[no] – conformemente alle disposizioni degli artt. 34 e 117, secondo comma, lettera n), Cost. – l’unità del ‘sistema di istruzione e formazione’, pur nella diversità dei fini dei ‘percorsi’ interni e degli enti competenti a disciplinarli (Stato e Regioni)” (sent. n. 309/2010, § 3.3). Alla luce di tali considerazioni di ordine generale, viene conseguentemente invalidata la previsione regionale di un diverso percorso formativo per assolvere l’obbligo scolastico, per avere essa “rotto l’unità del ‘sistema di istruzione e formazione’, dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un *tertium genus* nei confronti dei ‘percorsi’ (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale” (sent. n. 309/2010, § 3.4). Infatti, richiamando i propri precedenti, il giudice costituzionale conferma che “l’obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di ‘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

¹⁰⁵ In questo specifico frangente, appare singolarmente manipolativa la sostituzione e l’estensione del modulo cooperativo previsto per il coinvolgimento dei Comuni, in forma associata; infatti, “preso atto... della volontà collaborativa manifestata dal legislatore statale... la norma appare... non rispettosa, sotto tale profilo, del principio di leale collaborazione e va dunque ricondotta a legittimità costituzionale sostituendo alla prevista partecipazione consultiva dell’ANCI quella della Conferenza unificata Stato-Regioni”; il medesimo modulo viene esteso, altresì, alla scuola primaria (sent. n. 279/2005, § 7.5).

¹⁰⁶ F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all’istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali*, cit., p. 4350.

offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione' ” (sent. n. 309/2010, § 3.4¹⁰⁷).

Il medesimo orientamento viene seguito, poi, anche nei confronti di una diversa previsione legislativa regionale che consentiva lo svolgimento dell'apprendistato qualificante¹⁰⁸, mediante formazione esterna all'azienda, da parte di chi avesse compiuto il quindicesimo anno di età e non fosse in possesso di una qualifica professionale. Anche tale disciplina, però, sempre ad avviso della Corte costituzionale, non ha tenuto nel debito conto la circostanza che, secondo la legislazione statale, si può accedere a tale tipologia di apprendistato “soltanto dopo il compimento del sedicesimo anno di età e, cioè, dopo aver assolto l'obbligo di istruzione. La disposizione impugnata, dunque, fissando in quindici anni l'età minima per accedere all'apprendistato, è in contrasto con la su richiamata disciplina statale sull'obbligo di istruzione, che rientra tra le norme generali sull'istruzione” (sent. n. 334/2010, § 4.2). Peraltro, il giudice costituzionale ha cura di precisare, in tale occasione, che la disciplina dell'apprendistato – e, in particolare, l'“apprendistato qualificante e quello specializzante” (sent. n. 334/2010, § 3¹⁰⁹) – incrocia l'“istruzione” non solo “per le norme generali” *ex* art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost., ma altresì per i “principi fondamentali”, di cui all'art. 117, comma 3, Cost. (sent. n. 334/2010, § 3¹¹⁰).

3.4. Gli asili nido

La disciplina degli asili nido è la prima che la giurisprudenza costituzionale riferisce *ratione materiae* all'“istruzione” *ex* art. 117, comma 3, Cost., con un effetto – a quel tempo – di non trascurabile delimitazione dell'ambito di intervento statale. Già nel 2003, infatti, una volta palesato l'obiettivo di “individuare la riferibilità della disciplina in tema di asili nido alle categorie utilizzate nell'art. 117 della Costituzione per definire le diverse competenze legislative di Stato e Regioni” (sent. n. 370/2003, § 3), la Corte costituzionale svolge un'ampia rassegna legislativa e giurisprudenziale sul tema¹¹¹, evocando la riconduzione della relativa potestà legislativa alla materia dell'“assistenza e beneficenza pubblica”, di cui al “vecchio” art. 117 Cost., e sottolineandone l'evoluzione, che

¹⁰⁷ La decisione richiamata è, naturalmente, la sent. n. 200/2009.

¹⁰⁸ Cioè quello rivolto all'“espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, volto al conseguimento di una qualifica professionale” (sent. n. 334/2010, § 3).

¹⁰⁹ Per l'apprendistato qualificante, si rinvia a *supra*, nt. 108; per apprendistato specializzante, invece, si intende quello rivolto all'“acquisizione di un diploma o [a] percorsi di alta formazione” (sent. n. 334/2010, § 3).

¹¹⁰ Ma sul punto, cfr. già la sent. 50/2005, § 14; la formazione esterna all'azienda, invece, riguarda più propriamente la materia dell'“istruzione e... formazione professionale”, su cui *infra*, § 4.1.

¹¹¹ Sono citate, in proposito, le sentt. n. 139/1985; n. 319/1983; n. 174/1981.

avrebbe “progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori” (sent. n. 370/2003, § 4¹¹²). Alla luce di tali osservazioni preliminari, il giudice costituzionale ricorre – ed è la prima volta, almeno in termini espliciti – a un “criterio di prevalenza” (sent. n. 370/2003, § 4), in virtù del quale risulta “indubbio che... la relativa disciplina non possa che ricadere nell’ambito della materia dell’istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli ‘trasversali’ di cui all’art. 117, secondo comma, della Costituzione” (sent. n. 370/2003, § 4).

La suevocata pronuncia sugli asili nido appare da subito, però, *double face*. Da un lato, il giudice costituzionale nega che la relativa disciplina rientri nella potestà legislativa residuale regionale, ai sensi e per gli effetti dell’art. 117, comma 4, Cost., nonostante le talora interessanti e innovative soluzioni legislative adottate pressoché esclusivamente da queste ultime in materia¹¹³; dall’altro, pur prospettando l’ipotesi di incursioni in ambiti competenziali oggetto di potestà legislativa concorrente – qual è l’“istruzione”, per l’appunto, *ex art.* 117, comma 3, Cost. – da parte di titoli qui qualificati, per l’appunto, come “trasversali” (sent. n. 370/2003, § 4¹¹⁴), li mantiene, per così dire, sullo sfondo¹¹⁵ ed invalida le disposizioni statali che, rispettivamente, collocano gli asili nido “tra le competenze fondamentali dello Stato” (sent. n. 370/2003, § 5), precludono alle Regioni la competenza di individuare i “criteri per la gestione e l’organizzazione degli asili” (sent. n. 370/2003, § 6) ed istituiscono un “fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato” (sent. n. 370/2003, § 7) medesimo.

Un siffatto orientamento viene ulteriormente asseverato in due successive pronunce di accoglimento, anch’esse relative a leggi statali, in tema di realizzazione di asili nido nei luoghi di

¹¹² È citata, in proposito, la sent. n. 467/2002.

¹¹³ In ciò sta, dunque, “l’esito... un po’ paradossale” (E.A. FERIOLI, *Esiti paradossali dell’innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 749) di tale decisione; ma, sul punto, cfr. altresì V. DE SANTIS, *Il riparto delle competenze in materia di asili nido*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, p. 18.

¹¹⁴ Tale aggettivazione ha riguardato, precedentemente, a partire dalla sent. n. 407/2002, la sola materia della “tutela dell’ambiente” *ex art.* 117, comma 2, lett. s), Cost.

¹¹⁵ Il riferimento è, naturalmente, alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., già oggetto di un’analoga considerazione nella sent. n. 282/2002.

lavoro (sent. n. 320/2004, § 7¹¹⁶), da un lato, e di servizi per la prima infanzia e di scuole dell'infanzia (sent. n. 423/2004, § 10¹¹⁷), dall'altro. Non dissimilmente, poi, a proposito di una successiva disposizione regionale volta a perseguire la generalizzazione della scuola dell'infanzia anche tramite mezzi aggiuntivi rispetto a quelli statali, ancorché il parametro invocato dal ricorrente sia l'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., la Corte costituzionale sembra ragionare della disciplina *de qua* come se incidesse sull'“istruzione”, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., concludendo nel senso dell'infondatezza, proprio perché questa “si propone non già di fornire la definizione del percorso della scuola dell'infanzia, bensì di predisporre, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale e in forza delle competenze regionali in materia di istruzione, interventi a supporto di un'offerta formativa in un settore, quale è quello dell'istruzione per l'infanzia, nel quale sono più che mai direttamente coinvolti i principi costituzionali che riguardano l'educazione e la formazione del minore (artt. 2, 29, 30 e 31 Cost.)” (sent. n. 34/2005, § 5.1¹¹⁸).

Allo stesso esito si perviene, infine, in un'ulteriore pronuncia, ove ad essere rigettato è – questa volta – un possibile intreccio con la materia della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., giacché la disciplina degli *standard* strutturali e qualitativi degli asili nido, stabilita dal legislatore regionale, ad avviso della Corte costituzionale “non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che... risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni” (sent. n. 120/2005, § 2¹¹⁹). Si vedrà, tuttavia, nel prosieguo (*infra*, § 5.1) come la possibilità di attraversamento da parte di titoli di potestà legislativa esclusiva dello Stato si verifichi anche – e con un'indubbia intensità – in questo settore particolare, con conseguente

¹¹⁶ Peraltro, in tale frangente, senza la previsione di un qualunque “congegno di salvaguardia dei rapporti pendenti” (M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale*, [2005], su www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 13); e ciò vale a distinguere tale pronuncia dalle sentt. n. 370/2003; n. 423/2004.

¹¹⁷ Ciò senza, peraltro, che, in questo frangente, risultino chiaramente delimitati i profili riconducibili alla materia dell'“istruzione” ex art. 117, comma 3, Cost. rispetto a quelli attinenti ai “servizi sociali”.

¹¹⁸ Si tratta di un'interpretazione restrittiva – ad avviso di M. COCCONI, *La politica regionale nell'istruzione e nella formazione*, cit., pp. 520-521 e 531 – perché volta a preservare la legge regionale dalle censure di illegittimità costituzionale.

¹¹⁹ Criticamente, rispetto all'interpretazione restrittiva fornita dal giudice costituzionale, si veda ivi, pp. 523 e 530-531; sulla definizione in termini meramente negativi dell'oggetto della competenza legislativa regionale, G. GOSETTI DI STURMECK, *La Corte Costituzionale alla ricerca di una “precisa linea di demarcazione tra ‘norme generali sull'istruzione’ e ‘principi fondamentali’ di tale materia”*, cit., p. 3; al contrario, per l'opinione che il giudice costituzionale, in tale circostanza, fornisca un'“indicazione ‘topografica’ piuttosto significativa sui confini della competenza regionale”, P. MILAZZO, *Una “certa idea” della potestà legislativa regionale*, cit., p. 352.

riflusso della potestà legislativa concorrente relativa (anche) all’“istruzione”, di cui all’art. 117, comma 3, Cost.

3.5. Altri oggetti ricondotti all’“istruzione”

Variegati appaiono gli oggetti che la giurisprudenza costituzionale ha, nel corso degli anni e sino ad oggi, variamente ricondotto alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di “istruzione” *ex art. 117, comma 3, Cost.*, con l’effetto generale, in questi (soli) casi, di limitare l’adozione di eventuali discipline di dettaglio o finanziarie¹²⁰ da parte del primo e di consentire, di converso, il dispiegamento di un qualche spazio normativo per le seconde. Si è verificato, peraltro, che il giudice costituzionale non abbia fatto ricorso a dispositivi di accoglimento, ritenendo talora sufficiente, come si vedrà di qui a poco, fornire un’interpretazione riduttiva – e per ciò solo costituzionalmente conforme – della disciplina statale (ma anche, per altro verso, talora regionale) impugnata e, conseguentemente, non invasiva dell’altrui sfera di competenza.

Rientra in tale tipologia di decisioni, prima di tutto, una pronuncia in tema di prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi, istituiti con legge statale¹²¹. Al riguardo, la Corte costituzionale, se tace del tutto – sia consentito dire: inopportuno¹²² – sulle virtualità di una possibile lettura combinata degli artt. 34, commi 3 e 4, e 117, comma 2, lett. *m*), Cost., dichiara, invece, che sia da “qualificarsi mera disposizione di principio quella attinente al profilo dell’istruzione (e cioè la previsione di concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli)” (sent. n. 308/2004, § 2.1); essa, conseguentemente, censura la previsione di affidamento della gestione del fondo, sulla base di criteri e di indirizzi ministeriali, a Sviluppo Italia s.p.a. (pur sentita la c.d. Conferenza Stato-Regioni; sent. n. 308/2004, § 2.2).

Trattando, poi, delle pronunce aventi come oggetto disposizioni regionali, viene dichiarata non fondata, in primo luogo, una questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione della

¹²⁰ In questo senso, si segnala, in particolare, la sent. n. 423/2004, relativa ad una disposizione statale di finanziamento di servizi per l’integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*, la quale – “non costituendo determinazione di ‘livelli essenziali delle prestazioni’ cui fa riferimento l’art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione – viola le competenze regionali concernenti i ‘servizi sociali’ e l’istruzione” (§ 10), senza che, anche in questo caso, risulti intelligibile a quale dei due ambiti materiali sia da riferirsi la disciplina *de qua*.

¹²¹ Ciò consiste “– quanto al suo profilo finanziario – in una (nuova) ipotesi di mutuo agevolato, caratterizzato dalla particolare finalità perseguita (il finanziamento degli studi), erogato dalle banche o dagli altri intermediari finanziari in favore di soggetti individuati in via generale dalla legge esclusivamente in funzione delle loro particolari attitudini personali (gli studenti capaci e meritevoli)” (sent. n. 308/2004, § 2.1).

¹²² Così anche C. PINELLI, *In tema di prestiti concessi a studenti universitari “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 3235-3236.

possibilità, per il personale scolastico in aspettativa, di usufruire di assegni di studio (sent. n. 34/2005, § 3), anche se non appare chiarissima, in tale contesto, l'individuazione della portata del principio fondamentale, di spettanza statale, in materia di aspettativa¹²³. Lo stesso ragionamento viene proposto, *mutatis mutandis*, con riferimento ad una disciplina regionale relativa all'alternanza scuola-lavoro¹²⁴, sulla scorta della considerazione che tale strumento non solo “non intende... mettere in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione” (sent. n. 34/2005, § 4¹²⁵), ma costituisce financo “uno degli elementi centrali del sistema integrato istruzione/formazione professionale, in armonia con orientamenti invalsi in ambito comunitario, nel quale si è andata rafforzando sempre più una politica indirizzata alla riqualificazione dell'istruzione e della formazione professionale quale fattore di sviluppo e di coesione sociale ed economica” (sent. n. 34/2005, § 4¹²⁶).

Infine, meritevoli di menzione appaiono altre due pronunce *lato sensu* incidenti sui rapporti tra lo Stato, le Regioni e le università. In un primo caso, a proposito dell'istituzione da parte regionale di scuole di eccellenza e di *master*, nonché della disciplina dei relativi titoli, la Corte costituzionale si pronuncia in senso negativo – ma per violazione dell'art. 33, comma 6, Cost. – non senza accennare, però, al fatto che gli studi universitari siano un “settore (della materia) dell'istruzione” (sent. n. 102/2006, § 2¹²⁷). Successivamente, nei confronti di una legge regionale con cui si autorizza il direttore generale di alcune Aziende ospedaliere universitarie ad incrementare la dotazione organica, la relativa previsione non viene ritenuta in contrasto con alcun principio

¹²³ Così A.M. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte*, cit., p. 949.

¹²⁴ Per alternanza scuola-lavoro, si intende una “modalità didattica, non costituente rapporto di lavoro, realizzata nell'ambito dei percorsi di istruzione o di formazione professionale, anche integrati, quale efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro” (sent. n. 34/2005, § 4); in ciò, pertanto, si distingue dall'apprendistato (su cui *infra*, § 4.1), come rimarcato, in particolare, da C. CACIAGLI, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 1006.

¹²⁵ Anche in questo caso si sarebbe di fronte ad un'interpretazione restrittiva – ad avviso di M. COCCONI, *La politica regionale nell'istruzione e nella formazione*, cit., pp. 520-521 e 531 – perché volta a preservare la legge regionale dalle censure di illegittimità costituzionale.

¹²⁶ In tal modo, si legittima il tentativo di parte regionale di una “compenetrazione, in un progetto unitario, delle conoscenze tipiche dell'istruzione e di quelle tipiche della formazione professionale” (C. CACIAGLI, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti*, cit., p. 1020); tentativo che, pur “spingendosi agli estremi limiti della potestà legislativa concorrente in materia di istruzione” (A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, p. 107), conduce ad una pronuncia complessivamente di infondatezza; si è pertanto parlato, in proposito, di un “sistema di competenze legislative integrate” (R. MORZENTI PELLEGRINI, *Dalla Corte costituzionale un nuovo impulso alle Regioni in materia di istruzione*, in *Scuola e didattica*, 2005, p. 106), cui preluderebbe la sent. n. 34/2005.

¹²⁷ Sul punto, da ultimo, A. BARAGGIA, *Le competenze regionali in materia di istruzione superiore*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, vol. II, p. 271.

fondamentale rinvenibile nella legislazione statale, giacché, al contrario, proprio dalla disciplina di riferimento si evincerebbe come “la necessità del raggiungimento di un’intesa tra direttore generale e rettore... si riferisc[a] alla specifica individuazione dei professori e ricercatori universitari che dovranno essere destinati a svolgere attività assistenziale all’interno dell’azienda ospedaliera e non già alla definizione della dotazione organica dell’azienda stessa” (sent. n. 365/2006, § 4), oggetto, invece, della disposizione regionale impugnata.

4. Gli oggetti ricondotti all’“istruzione e... formazione professionale”

4.1. L’apprendistato

In occasione dell’impugnazione da parte regionale della l. n. 30/2003, in materia di occupazione e di mercato del lavoro, e del conseguente d.lgs. n. 376/2003, la Corte costituzionale si trova a dover affrontare, a tutto tondo, l’inquadramento della disciplina dei rapporti di lavoro con contenuto formativo e, in particolare, dell’apprendistato¹²⁸. In proposito, essa, in un’importante decisione del 2005, premette alla sua valutazione alcune affermazioni di ordine generale¹²⁹, che per la loro portata sistemica meritano di essere interamente riportate: “questioni di legittimità costituzionale possono... anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l’istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l’adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza... qualora appaia evidente l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre” (sent. n. 50/2005, § 5¹³⁰).

¹²⁸ È stato detto, in proposito, che il contratto di apprendistato si colloca in una “ ‘giungla’ di competenze” (A. DI CASOLA, *Potestà legislative e concorrenza tra fonti nell’apprendistato professionalizzante*, in *Le Regioni*, 2010, p. 733), il cui inquadramento ha richiesto al giudice costituzionale moduli ermeneutici particolarmente elaborati e, conseguentemente, “dispositivi solutori *ad hoc*” (B. CARUSO – A. ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2007, pt. II, p. 571).

¹²⁹ Si è parlato, in proposito, di un’“opera di sintesi” (G. SERVELLO, *Riforma del lavoro e riparto di competenze Stato-Regioni*, in *Diritto & pratica del lavoro*, 2005, p. 742).

¹³⁰ È stato detto, infatti, che “la formazione è un ‘sistema’ su cui convergono una pluralità di attori e una differenziata gamma di strumenti di regolazione, e non una materia” (M. D’ONGHIA, *Ancora una pronuncia della Corte costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di apprendistato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2010, pt. II, p. 657); inoltre, ad avviso di B. CARUSO – A. ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale*, cit., p. 575, “la

Avendo così “costruito” uno specifico¹³¹ titolo di legittimazione per l’intervento normativo statale¹³², il giudice costituzionale procede poi a delimitare il campo della *soi-disant* (*supra*, § 2.2) “competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale” (sent. n. 50/2005, § 14¹³³). Quest’ultima espressione, però, viene assunta distintamente e al plurale, non come un’endiadi; essa, inoltre, segna verticalmente la disciplina dell’apprendistato¹³⁴, in quanto investe la sola “istruzione e... formazione professionale pubbliche” (sent. n. 50/2005, § 14), ovverosia quelle “impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi” (sent. n. 50/2005, § 14¹³⁵); laddove, invece, “la formazione aziendale rientra... nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze

formazione e l’istruzione professionale si presentano... come un sistema unitario dentro il quale si collocano anche i contratti formativi. Per tale ragione sembra inadeguato il riferimento all’ordinamento civile come criterio ordinatore delle competenze, proprio perché quel criterio presuppone la possibilità – ed anzi la necessità – di scomporre in vari segmenti (i contratti, l’assetto, il finanziamento, le tipologie, le funzioni della formazione, ecc.), ciò che è invece inestricabilmente connesso”.

¹³¹ E assorbente, come rimarcato da R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Padova, 2005, p. 191.

¹³² In questo senso, specialmente, E. MALFATTI, *La Corte costituzionale al cospetto delle deleghe in materia di lavoro*, in *Il foro italiano*, 2006, pt. I, c. 373.

¹³³ Ciò senza peraltro riuscirvi appieno, giacché, come affermato da P. ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2005, pt. II, p. 541, “la decisione... dimostra la notevole difficoltà di individuare una volta per tutte le rispettive sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni sulla nostra materia”; un analogo timore di “valutazioni soggettive, che possono cadere nell’arbitrarietà”, è paventato da A. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2005, pt. II, p. 451.

¹³⁴ Ed è stato detto, in proposito, che il giudice costituzionale “traccia una linea di demarcazione che attraversa il contratto di apprendistato e lo spacca profondamente” (L. ZOPPOLI, *Apprendistato e multilevel regulation*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2007, p. 101); l’effetto è, però, che il contratto di apprendistato risulta “destrutturato” (G. CANAVESI, *La giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa in materia di lavoro, con particolare riferimento alla formazione professionale e alla previdenza sociale*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2005, p. 499).

¹³⁵ La Corte costituzionale, dunque, prende come punto di riferimento, in questa occasione, “più che la causa... il dato in sé del *luogo*, o *sede*, di erogazione” (ivi, p. 501); ciò a fronte di chi, invece, aveva individuato proprio nella “causa ‘lavorativa’ ” e nella “causa ‘formativa’ ” il *discrimen* tra la potestà legislativa statale e quella regionale: G. ORLANDINI, *Contratti formativi e competenze normative delle Regioni*, in R. DE LUCA TAMAJO ET AL. (a cura di), *Mercato del lavoro*, Napoli, 2004, p. 522; tuttavia, è stato detto, a proposito dei contratti formativi, che “ogni tentativo di vivisezione concettuale della loro causa vuoi per dimostrarne la prevalenza degli elementi lavoristici, ovvero di quelli formativi, allo scopo di determinarne in astratto le competenze dello Stato o delle Regioni o delle parti sociali, appare fatica di Sisifo” (B. CARUSO – D. COMANDÈ, *Modelli di regolazione giuridica, fonti e sistema delle competenze sulla formazione*, in *Quaderni regionali*, 2008, p. 751); in ogni caso, ad avviso di I. PELLIZZONE, *La “concorrenza di competenze” ovvero la formazione professionale tra ordinamento civile e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3378, la distinzione tra la c.d. formazione pubblica e la c.d. formazione aziendale, contenuta nella sent. n. 50/2005, si presenta, a tutti gli effetti, come un “presupposto non motivato”; in termini perplessi, anche T. TREU, *Corte costituzionale e federalismo del lavoro*, in R. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Diritto del lavoro e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 372; G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro*, Milano, 2008, pp. 166 ss.

dello Stato in materia di ordinamento civile” (sent. n. 50/2005, § 14), di cui all’art. 117, comma 2, lett. l), Cost. (*infra*, § 6.1). Tanto premesso, tale configurazione duale – nonché, a ben vedere, spiccatamente empirica¹³⁶ – dell’apprendistato deve ugualmente tenere conto, sempre ad avviso del giudice costituzionale, di un’“evoluzione collegata da un lato alle esigenze della formazione continua, dall’altro alla previsione di tali schemi contrattuali, ed in specie dell’apprendistato, in relazione ad attività per le quali in passato tale tipo contrattuale non era considerato idoneo” (sent. n. 50/2005, § 14¹³⁷). Si evidenzia allora il “collegamento permanente che sotto alcuni aspetti si è venuto a stabilire tra gli schemi contrattuali di lavoro a contenuto formativo, in particolare dell’apprendistato, e l’ordinamento dell’istruzione” (sent. n. 50/2005, § 14), per concludere (provvisoriamente) che, “alla luce delle considerazioni esposte, le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la risoluzione delle questioni stesse sulla base di rigidi criteri” (sent. n. 50/2005, § 14.).

All’interno di questo orizzonte generale, la Corte costituzionale procede e sviluppa il tema, confermando, in proposito, che né la c.d. formazione pubblica né la c.d. formazione aziendale “appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell’istituto” (sent. n. 50/2005, § 16). La conseguente necessità di “tener conto di tali interferenze” (sent. n. 50/2005, § 16) si risolve, però, non sul piano sostanziale¹³⁸, quanto piuttosto in un’esaltazione dei profili cooperativi tra i diversi livelli territoriali di potere coinvolti¹³⁹. Pertanto, “la previsione che le Regioni debbano regolamentare i profili formativi dell’apprendistato d’intesa con i ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell’istruzione, dell’università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative... non lede le competenze regionali e costituisce corretta attuazione del principio di leale collaborazione” (sent. n. 50/2005, § 16). Del pari, con riferimento all’acquisizione dei crediti formativi attraverso il

¹³⁶ Così, da ultimo, A. TROJSI ET AL., *Diritto del lavoro e regionalismo in Italia*, in *Diritti lavori mercati*, 2012, pp. 191 e 196, in virtù dei quali, però, “non si raggiungono risultati dotati di una ‘tenuta’ costituzionale certa” (ivi, p. 196).

¹³⁷ Ci si riferisce, in particolare, a forme di apprendistato volte all’acquisizione di un diploma o allo svolgimento di percorsi di alta formazione.

¹³⁸ E, infatti, vi è chi ha ritenuto che le Regioni abbiano “meno autonomia di quella di cui godevano per effetto dei decreti c.d. Bassanini prima della riforma del 2001” (A.L. D’AGATA, *C.d. riforma Biagi e federalismo*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2005, p. 82).

¹³⁹ Si tratta, ad avviso di L. ZOPPOLI, *Apprendistato e multilevel regulation*, cit., p. 101, di un “artificio dialettico di cui si fatica a comprendere il fondamento logico-giuridico”; analogamente, per M. NOVELLA – M.L. VALLAURI, *Apprendistato professionalizzante*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 2005, p. 2529, il ricorso da parte del giudice costituzionale alla leale collaborazione “rischia di essere il classico argomento che ‘prova troppo’, confermando l’impressione che esso possa essere utilizzato per giustificare (o non giustificare), a seconda delle esigenze contingenti, i più svariati assetti delle competenze Stato-Regioni previsti dal legislatore”.

contratto di apprendistato, si “giustifica la disciplina statale del riconoscimento dei crediti stessi, mentre il coinvolgimento delle Regioni è assicurato mediante lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l’intesa” (sent. n. 50/2005, § 16). Ancora e da ultimo, a proposito dell’armonizzazione delle qualifiche professionali, si ritiene “il coinvolgimento regionale... assicurato dalla partecipazione dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni all’organismo all’uopo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali” (sent. n. 50/2005, § 16¹⁴⁰).

Tale ordine di considerazioni, a ben vedere, finisce con il lasciare alle Regioni *in subiecta materia* la (sola) “disciplina di funzioni di carattere organizzativo ed amministrativo”¹⁴¹. Esso, peraltro, viene ripreso di lì a poco, a proposito dell’impugnazione di un’altra disposizione legislativa statale, volta finanziare l’attività di formazione nell’esercizio dell’apprendistato. Anche in tale occasione, il giudice costituzionale ripete che “nell’attuale assetto del mercato del lavoro la disciplina dell’apprendistato si colloca all’incrocio di una pluralità di competenze: esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti di Stato e Regioni (tutela del lavoro, istruzione). E dunque – poiché le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi – la riserva alla competenza legislativa regionale della materia ‘formazione professionale’ non può escludere la competenza dello Stato a disciplinare l’apprendistato per i profili inerenti a materie di sua competenza” (sent. n. 51/2005, § 4.1). Conseguentemente – ed anzi, più intensamente ancora¹⁴² – l’argomentazione della Corte costituzionale proposta si sposta dai temi sostanziali a quelli procedurali, nella ricerca di forme di coinvolgimento delle Regioni nella ripartizione dei fondi controversi; coinvolgimento che, ad avviso del giudice costituzionale, nel caso di specie si sarebbe adeguatamente verificato, con conseguente declaratoria di infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

La precitata distinzione tra la c.d. formazione pubblica e la c.d. formazione aziendale viene ulteriormente declinata, nelle pronunce successive, in una dimensione, per così dire, locativa,

¹⁴⁰ In definitiva, è stato ritenuto che il giudice costituzionale “difend[a] il contratto di apprendistato da una regolazione di derivazione pubblica policentrica. [...] In questo senso la giurisprudenza costituzionale – vista nel suo impatto istantaneo, senza proiezioni prospettiche su future politiche del diritto, attualmente solo ipotizzabili – appare connotata in senso ultraliberista e consegue un unico sicuro obiettivo: indebolire la regolazione pubblica dell’apprendistato” (L. ZOPPOLI, *Apprendistato e multilevel regulation*, cit., p. 102).

¹⁴¹ M. FERRARESI, *Lavoro e federalismo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2005, p. 1071.

¹⁴² In questo senso, B. CARUSO – A. ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale*, cit., p. 580; sul punto, cfr. altresì S. SCAGLIARINI, *La formazione professionale tra Stato e Regioni*, cit., p. 826.



quale *clivage* tra quella interna all'azienda e quella, invece, ad essa esterna¹⁴³, laddove (solo) quest'ultima rientra propriamente “nella competenza regionale in materia di istruzione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione, per la quale lo Stato ha varie attribuzioni: norme generali, determinazione dei principi fondamentali” (sent. n. 406/2006, § 2). Da ciò discende, in particolare, la non illegittimità della scelta di parte regionale a favore di un “generico criterio di prevalenza della formazione teorica (di competenza regionale) nel senso di un suo svolgimento all'esterno dell'azienda” (sent. n. 425/2006, § 2¹⁴⁴).

Ancora, nel volgere del primo decennio del secolo nuovo, la successiva tormentata evoluzione della legislazione statale in tema di apprendistato continua a produrre un vivace contenzioso tra lo Stato e le Regioni in questo ambito particolare. Così, a proposito di una disposizione statale che elimina la previsione della durata minima per il relativo contratto, la Corte costituzionale ritiene “non... lesa la competenza delle Regioni, le quali possono, come prima, contribuire alla disciplina della formazione professionale, dettando norme che prevedano, per il conseguimento di determinate qualifiche professionali, una durata del rapporto non inferiore a due anni” (sent. n. 176/2010, § 4.1). Con riferimento alla c.d. formazione aziendale, però, si ripropongono e, anzi, si precisano¹⁴⁵ nella motivazione le interferenze che sussistono *in subiecta materia* tra quella interna all'azienda e quella ad essa esterna: “interferenze che sono correlative alla naturale proiezione esterna dell'apprendistato professionalizzante e all'acquisizione da parte dell'apprendista dei crediti formativi, utilizzabili nel sistema dell'istruzione – la cui disciplina è di competenza concorrente – per l'eventuale conseguimento di titoli di studio” (sent. n. 176/2010, § 8¹⁴⁶).

¹⁴³ Analogamente, la sent. n. 24/2007, § 2.

¹⁴⁴ Analogamente, le sentt. n. 21/2007, § 3; n. 24/2007, § 2; ciò avrebbe provocato, però, un processo di “aziendalizzazione della formazione in apprendistato” (S. CIUCCIOVINO, *L'apprendistato professionalizzante ancora alla ricerca di una disciplina definitiva*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, pt. I, p. 391).

¹⁴⁵ In questo senso, R. SANTAGATA, *La formazione aziendale in una recente pronuncia della Corte costituzionale in materia di apprendistato professionalizzante*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, p. 1112.

¹⁴⁶ Su tale “proiezione esterna”, con varietà di opinioni, I. ALVINO, *Il nuovo intervento della Corte costituzionale sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in materia di apprendistato*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2010, p. 519; M. BARBIERI, *L'apprendistato professionalizzante*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, pt. II, p. 1079; S. CIUCCIOVINO, *Stato, Regioni, autonomia privata nell'apprendistato professionalizzante*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, pt. II, pp. 1092-1093; resta inteso, in ogni caso, che “l'obiettivo dell'apprendistato, anche professionalizzante, non è solo la preparazione e l'adattamento alle mansioni alla singola realtà produttiva... ma anche far acquisire un certo livello di professionalità, adeguata rispetto all'occupabilità sul mercato” (M. D'ONGHIA, *Ancora una pronuncia della Corte costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di apprendistato*, cit., p. 652); analogamente, da parte di A. MURATORIO, *La Corte costituzionale e la “controriforma” verso il coinvolgimento pubblico della riforma legislativa in senso aziendalista della formazione interna nell'apprendistato professionalizzate*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2010, pt. I, p. 1118, è stato paventato il rischio, in tal modo, che, con riferimento alla c.d. formazione aziendale, “le aziende... non siano in grado di assicurare un piano formativo adeguato

L'argomentazione appare qui speculare, ma non per questo contraddittoria, rispetto a quanto già rappresentato negli arresti precedenti. Nella più recente decisione, si legge che, a differenza del passato, "lo Stato si è unilateralmente attribuito il potere di disciplinare le fonti normative per identificare il discrimine tra formazione aziendale (la cui disciplina gli spetta) e formazione professionale extra aziendale (di competenza delle Regioni), escludendo così qualsiasi partecipazione di queste ultime" (sent. n. 176/2010, § 8); e una siffatta soluzione appare agli occhi del giudice costituzionale censurabile, giacché, "così come le Regioni non possono, nell'esercizio delle proprie competenze, svuotare sostanzialmente di contenuto la competenza statale... analogamente non è ammissibile riconoscere allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale" (sent. n. 176/2010, § 8). La conseguenza è che, "in sintesi, anche nell'ipotesi di apprendistato, con formazione rappresentata come esclusivamente aziendale, de[bb]a essere riconosciuto alle Regioni un ruolo rilevante, di stimolo e di controllo dell'attività formativa" (sent. n. 176/2010, § 8¹⁴⁷), con conseguente reviviscenza del "principio" (sent. n. 176/2010, § 8) per cui "la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano" (sent. n. 176/2010, § 8¹⁴⁸).

all'occupabilità del soggetto verso l'esterno, ma piuttosto siano propense ad una formazione 'pronto uso' degli apprendisti che possa arrivare anche a svuotamenti della misura di formazione"; anche da parte di A. DI CASOLA, *Potestà legislative e concorrenza tra fonti nell'apprendistato professionalizzante*, cit., p., 736, si è ritenuto che "potrebbe ravvisarsi anche qualcosa di più di semplici interferenze, se si considera che, in caso di formazione aziendale, non è per niente esclusa una partecipazione del sistema formativo pubblico, soprattutto con riferimento agli oneri finanziari"; in termini critici, invece, rispetto al passaggio relativo alla previsione, con riferimento alla c.d. formazione esclusivamente aziendale, di una rilevanza esterna, D. PAPA, *Il contratto di apprendistato*, Milano, 2010, pp. 148-149; M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato professionalizzante dopo la sentenza n. 176/2010 della Consulta*, in *Guida al lavoro*, 2010, fasc. XXIII, p. 15.

¹⁴⁷ Sul punto, specialmente, O. DESSI, *Formazione in azienda e contratto di apprendistato professionalizzante nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Diritti lavori mercati*, 2010, pp. 323-324; nonché, per la riconduzione dell'"apprendistato professionalizzante" alla materia dell'"istruzione e... formazione professionale", da ultimo, EAD., *Federalismo, formazione professionale e contratto di mestiere*, in *Diritti lavori mercati*, 2012, p. 501; per questo si è ritenuto che "la Corte contest[] l'idea stessa del 'canale parallelo' " (A. DI CASOLA, *Potestà legislative e concorrenza tra fonti nell'apprendistato professionalizzante*, cit., p. 743) della c.d. formazione (esclusivamente) aziendale; infatti, la soluzione del giudice costituzionale "di coinvolgere di nuovo gli attori pubblici nel procedimento regolativo dell'apprendistato va nella chiara direzione di correggere l'evidente squilibrio tra 'risorse pubbliche' e 'vantaggi privati': dettato da una regolazione troppo privatistica, non curante degli importanti aspetti pubblicistici che ancora caratterizzano l'istituto" (ivi, p. 749); in definitiva, è stato detto che "la pronuncia costituiva una perfetta esemplificazione di una sentenza di accoglimento manipolativa: operazione chirurgica, capace di salvare la vita al paziente, se pur a costo di sacrificarne estetica e funzionalità" (F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista*, Padova, 2012, p. 45).

¹⁴⁸ Ciò ha determinato la fine del c.d. doppio canale dell'apprendistato professionalizzante, ovvero sia "un canale governato dalla contrattazione collettiva non più sussidiario e transitorio, ma parallelo e alternativo rispetto a quello pubblico" (E. CARMINATI, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 2010*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, p. 450).



Invece, nella medesima pronuncia, a proposito di un'altra previsione statale finalizzata all'attivazione, in assenza di regolamentazioni regionali, di un apprendistato di alta formazione con apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le università e le altre istituzioni formative, la Corte costituzionale preferisce adottare una lettura della disposizione impugnata quale “norma ‘cedevole’ ” (sent. n. 176/2010, § 12.2), suscettibile di “perdere efficacia nel momento in cui la Regione eserciti il proprio potere legislativo” (sent. n. 176/2010, § 12.2¹⁴⁹) in materia. Senza dubbio rilevante appare, a questo proposito, il favore dimostrato, seppure *ratione temporis*, nei confronti dello Stato in un ambito competenziale che pure nella stessa decisione viene qualificato come oggetto di potestà legislativa regionale “esclusiva” (sent. n. 176/2010, § 4.1), come si è già detto (*supra*, § 2.2). Per questo – si crede – nella motivazione sembra trasparire un certo imbarazzo, che affiora da un richiamo del “contesto” (sent. n. 176/2010, § 12.2) in cui l'intervento legislativo statale si collocherebbe e dall'ulteriore sottolineatura che non sia “ravvisabile alcuna lesione delle competenze regionali, in quanto le Regioni possono far venire meno, in qualsiasi momento, l'operatività della norma statale, dettando una disciplina in materia” (sent. n. 176/2010, § 12.2) e, dunque, “riappropriandosi della propria competenza in tema di formazione” (sent. n. 176/2010, § 12.2).

Da ultimo, in una successiva, recente decisione, a seguito della consueta evocazione della metafora dell'“incrocio” (sent. n. 334/2010, § 3) tra più titoli di competenza e della precisazione che “alle Regioni è... attribuito, in materia, un ruolo significativo, sia per ciò che attiene alla definizione dei profili formativi, sia per quanto riguarda i compiti di verifica e di controllo degli standard che le aziende devono rispettare” (sent. n. 334/2010, § 3), il giudice costituzionale fa salva una disciplina regionale relativa alla c.d. formazione aziendale (sent. n. 334/2010, § 4.1¹⁵⁰); mentre censura tanto la previsione, sempre da parte regionale, di una diversa età minima per accedere all'apprendistato, rispetto a quanto previsto dallo Stato, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. n), Cost. (sent. n. 334/2010, § 4.2) – come si è già detto (*supra*, § 3.3) – quanto la possibilità per le stesse Regioni di disciplinare in via autonoma i profili formativi dell'apprendistato, per violazione del principio di leale collaborazione, essendo infatti lo strumento dell'intesa appositamente contemplato nella legislazione statale di riferimento (sent. n.

¹⁴⁹ Sul punto, da ultimo, F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista*, cit., pp. 45-46.

¹⁵⁰ Ma perché trattasi, nella specie, di disposizioni regionali che “riprendono, a grandi linee, criteri e requisiti già previsti dalla legislazione statale” (sent. n. 334/2010, § 4.1) o che “sono espressione del potere di controllo delle Regioni in materia” (§ 4.1).

334/2010, § 4.3¹⁵¹). In definitiva, dal complesso delle pronunce qui riportate, le *querelles* susseguenti ai ripetuti tentativi, operati soprattutto dal legislatore statale lungo tutto il primo decennio del Duemila, di rivitalizzare in vario modo l'apprendistato sembrano comunque determinare un'attrazione in capo ad esso di un ruolo determinante, nell'inquadramento della disciplina dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, facendo eccezione per i profili strettamente formativi¹⁵².

4.2. Le attività di informazione e di aggiornamento professionale

In più di un'occasione la Corte costituzionale viene chiamata ad occuparsi di discipline, statali o regionali, variamente volte a prevedere attività di informazione e di aggiornamento professionale, riconducendole generalmente alla materia dell'"istruzione e... formazione professionale", di cui all'art. 117, comma 3, Cost. In un primo caso, a proposito di una disciplina statale attribuita alla Direzione generale e alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro della funzione di proporre ad enti, datori di lavoro e associazioni attività di informazione e di aggiornamento, essa dichiara trattarsi di un'attività che "per i mezzi di cui stabilisce l'utilizzazione rientra anche nella formazione e che viene perciò a trovarsi all'incrocio di un concorso di competenze" (sent. n. 384/2005, § 13), dovendo quindi considerarsi "illegittima la mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni" (sent. n. 384/2005, § 13), secondo un modulo decisionale già intensamente sperimentato in tema di apprendistato (*supra*, § 4.1).

In un successivo frangente, il giudice costituzionale, in presenza di un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, annulla un decreto ministeriale contenente i requisiti per il riconoscimento delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie, ai fini dello svolgimento di attività di collaborazione con le istituzioni sanitarie e di attività di aggiornamento professionale. Proprio tale ultimo profilo, in quanto "inerent[e] alla 'formazione professionale'" (sent. n. 328/2006, § 3.1), viene fortemente considerato, trattandosi di un'attività "successiva e quindi estranea alla formazione universitaria, in quanto finalizzata all'esercizio della professione medica e, più in generale, sanitaria" (sent. n. 328/2006, § 3.1). E il medesimo *Leitmotiv* – segnatamente l'"addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall'ordinamento universitario" (sent. n. 250/2009, § 9) – si ritrova a proposito dell'impugnazione di parte regionale di una disposizione statale che dispone l'obbligo per il personale addetto alla

¹⁵¹ Criticamente, su questo profilo, S. CIUCCIOVINO, *La concorrenza di competenze Stato-Regioni nella disciplina dell'apprendistato ancora una volta all'attenzione della Corte Costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2011, fasc. II, p. 278.

¹⁵² In questo senso, da ultimo, A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Torino, 2013, p. 69.

conduzione di impianti termici civili di particolare potenza di munirsi di un patentino di abilitazione, rilasciato dall'Ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso e previo superamento dell'esame finale¹⁵³.

Nuovamente, viene ricondotta alla materia qui affrontata anche una disciplina regionale avente ad oggetto la formazione di personale destinato ad operare nella cooperazione internazionale, ma solo perché la relativa attività risulta “destinata a cittadini italiani residenti in Calabria” (sent. n. 131/2008, § 3.2) e non già a “cittadini dei Paesi in via di sviluppo” (sent. n. 131/2008, § 3.2), perché, in questa seconda denegata eventualità, ciò determinerebbe la riconduzione della disciplina *de qua* al “concetto di cooperazione allo sviluppo” (sent. n. 131/2008, § 3.2) e, dunque, per questo profilo, alla materia della “politica estera”, di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), Cost. Tuttavia, un siffatto orientamento, in qualche misura restrittivo, sembra forse successivamente superato, laddove, a proposito di un'altra disposizione regionale intesa a facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o di tirocini formativi, la relativa previsione viene riferita “ad un ambito di competenza legislativa regionale residuale, corrispondente appunto alla formazione professionale, peraltro espressamente da realizzare ‘in conformità alla legislazione statale’ e cioè nel pieno rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato” (sent. n. 269/2010, § 7.1).

Infine, una serie rilevante di pronunce consente di tracciare in termini più chiari la linea distintiva tra l'ambito competenziale qui in esame e quello, invece, delle “professioni”, oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni (su cui anche *infra*, § 6.2). In un primo tempo, la Corte costituzionale interviene a proposito di attività formative rivolte a guide turistiche¹⁵⁴, disposte con legge regionale, ritenendo che, “se... rientrano certamente nella competenza statale l'individuazione delle figure professionali, e i relativi profili ed ordinamenti didattici, non si spiega per quale motivo le Regioni... non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato” (sent. n. 271/2009, § 2.3). Ciò significa altresì – come affermato in una diversa circostanza, a proposito di una legge regionale sull'attività di tassidermia e imbalsamazione (sent. n. 11/2014, § 2.1) – che le Regioni possono legittimamente abolire un esame obbligatorio per l'esercizio di tali professioni e prevedere, di contro, la partecipazione

¹⁵³ La declaratoria di illegittimità costituzionale, peraltro, viene limitata alle parole “rilasciato dall'ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso per conduzione di impianti termici, previo superamento dell'esame finale” (sent. n. 250/2009, § 9).

¹⁵⁴ Su cui cfr. anche la sent. n. 222/2008, § 8, relativa ad una disposizione statale di promozione da parte delle Regioni di sistemi di accreditamento per le guide turistiche, la quale non viene invalidata, ma solo perché la previsione ivi contenuta è ritenuta eventuale e non vincolante.

obbligatoria a un corso di formazione disciplinato dalle Regioni medesime. In un altro caso, invece, una disposizione statale che prevede la promozione da parte delle Regioni di sistemi di accreditamento, non vincolanti, per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori, non viene invalidata, ma solo perché si precisa che “la previsione non è vincolante e... si riferisce solo all’eventualità della formazione di guide ‘specializzate’ che resta, comunque, affidata all’iniziativa delle Regioni” (sent. n. 222/2008, § 8).

Successivamente, a fronte dell’impugnazione di una disciplina regionale in tema di formazione e di aggiornamento professionale obbligatori ai fini dell’attività di panificazione, al fine di giustificare la riconduzione della normativa attaccata, per l’appunto, all’“istruzione e... [al]la formazione professionale” e non già alle “professioni” *ex art. 117, comma 3, Cost.*, il giudice la Corte costituzionale effettua un’ampia ricognizione tanto degli sviluppi legislativi *in subiecta materia* quanto dei propri precedenti, per concludere nel senso che tale normativa “cade sull’addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente... al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro” (sent. n. 108/2012, § 4); e una siffatta considerazione consente così di distinguere l’ambito competenziale qui trattato tanto da quello dell’“istruzione” senza ulteriori qualificazioni, quanto da quello, oggetto di potestà legislativa parimenti concorrente, delle “professioni”¹⁵⁵ (cui si rinvia anche, *infra*, § 6.2). Tale ultima decisione appare, infine, di tutto rilievo – come si è già anticipato (*supra*, § 2.2) – poiché la disciplina *de qua* viene collocata “nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull’istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)” (sent. n. 108/2012, § 4); affermazione che appare determinante ai fini di un compiuto e appropriato inquadramento della materia dell’“istruzione e... formazione professionale” nell’ordine costituzionale delle competenze.

4.3. Altri oggetti ricondotti all’“istruzione e... formazione professionale”

La giurisprudenza costituzionale, anche in considerazione del fatto che – come si è già accennato (*supra*, § 2.2) – l’“istruzione e... la formazione professionale” è una materia che trova un’esplicita menzione all’art. 117 Cost. e spetta testualmente “per esclusione” alle Regioni, riferisce a tale titolo di competenza una serie di oggetti ampia e multiforme. Ciò si è verificato, in particolare, a

¹⁵⁵ Infatti, la disciplina regionale impugnata non mira a creare una nuova tipologia professionale, ma prescinde da tale circostanza, nel senso che “l’esercizio di tale attribuzione regionale non è necessariamente subordinato a siffatto requisito preliminare, ma può venire realizzato nell’interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest’ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell’ordinamento giuridico” (sent. n. 108/2012, § 4.1).

proposito di una disposizione regionale volta a specificare i contenuti dell'“educazione degli adulti” (sent. n. 34/2005, § 5.2), con ciò intendendosi le “opportunità formative, formali e non formali, rivolte alle persone, aventi per obiettivo l’acquisizione di competenze personali di base in diversi ambiti, di norma certificabili, e l’arricchimento del patrimonio culturale” (sent. n. 34/2005, § 5.2). Non dissimilmente, in un’altra decisione avente ad oggetto una disciplina regionale tesa ad assicurare pari opportunità nell’accesso ai percorsi di formazione e di riqualificazione alle persone discriminate e esposte al rischio di esclusione sociale per motivi derivanti dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere, nonché a favorire l’accrescimento della cultura professionale correlata all’acquisizione positiva dell’orientamento sessuale o dell’identità di genere di ciascuno, la Corte costituzionale qualifica parimenti tale disciplina come “espressione dell’esercizio della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di istruzione e formazione professionale che la Regione può offrire mediante strutture pubbliche o private per soddisfare le esigenze delle varie realtà locali” (sent. n. 253/2006, § 4). Oggetto di censura, poi, è la disciplina statale sui tirocini estivi di orientamento, in quanto “senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni” (sent. n. 50/2005, § 17¹⁵⁶); mentre in un’altra occasione la medesima sorte involge una disposizione anch’essa statale, relativa ai tirocini formativi e di orientamento non curricolari, che mira a stabilire i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che li promuovono, la durata degli stessi e la platea dei beneficiari (sent. n. 287/2012, § 4¹⁵⁷).

In altri casi, invece, il giudice costituzionale preferisce riscontrare la sussistenza di un incrocio tra competenze e risolvere, pertanto, la questione in chiave cooperativo-procedurale. Tale è il caso, in particolare, di una disciplina statale relativa ai fondi interprofessionali per la formazione continua, dotati di carattere nazionale, istituiti da soggetti privati attivi sul piano nazionale e titolati a gestire i contributi dovuti dai datori di lavoro. Ebbene, la considerazione che tali fondi operino “in materia di formazione professionale, che appartiene alla competenza residuale della

¹⁵⁶ Tale assunto è stato criticato da parte della dottrina, perché i tirocini estivi di orientamento hanno comunque una base contrattuale e, pertanto, avrebbero dovuto essere ricondotti anch’essi all’“ordinamento civile” ex art. 117, comma 2, lett. l), Cost. (V. FILÌ, *La “Riforma Biagi” corretta e costituzionalizzata*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2005, pp. 408-409; M. DELFINO, *Rapporti di lavoro, finalità formative e legislazione regionale*, in *Lavoro e diritto*, 2007, pp. 504-505), ovvero alla “tutela e sicurezza del lavoro” ex art. 117, comma 3, Cost. (R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, cit., p. 206; S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, p. 188); ma sul punto, cfr. altresì, per ulteriori approfondimenti, P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, Torino, 2008, pp. 372 ss.

¹⁵⁷ Per tale ragione, pertanto, ad avviso del giudice costituzionale la disposizione statale impugnata “interviene... in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale” (sent. n. 287/2012, § 4).

Regione” (sent. n. 51/2005, § 5.1), non esclude la riconduzione dell’istituzione e delle finalità di tali fondi, rispettivamente, alle materie dell’“ordinamento civile”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. l), Cost., e della “previdenza sociale”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. o), Cost.¹⁵⁸. La normativa statale viene pertanto dichiarata illegittima solo perché “strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato” (sent. n. 51/2005, § 5.2) e il dispositivo della pronuncia riporta, dunque, l’addizione di “strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni” (sent. n. 51/2005, § 5.2).

Alla medesima struttura argomentativa la Corte costituzionale ricorre, infine, a proposito di una disciplina statale in tema di lavori socialmente utili, “sotto l’ulteriore profilo della ‘formazione professionale’ dei soggetti assegnati... nella misura in cui siffatta assegnazione persegua anche finalità formative” (sent. n. 219/2005, § 4). Di conseguenza, poiché nel caso di specie “non p[uò] ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa... si deve ricorrere al canone della ‘leale collaborazione’, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sent. n. 219/2005, § 5). E da ciò consegue, nuovamente, un dispositivo di accoglimento delle disposizioni impugnate, ma solo “nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni” (sent. n. 219/2005, § 8¹⁵⁹).

5. Le interferenze dell’“istruzione” con altre materie

5.1. Le interferenze dell’“istruzione” con altre materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato

Tra gli ambiti competenziali oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex art.* 117, comma 2, Cost., con cui la materia dell’“istruzione” si incrocia, due sono senz’altro i principali¹⁶⁰: quello,

¹⁵⁸ Criticamente, in virtù di un “arbitrario allargamento del concetto di previdenza e una corrispondente riduzione di quello di formazione professionale”, T. TREU, *Corte costituzionale e federalismo del lavoro*, cit., p. 376.

¹⁵⁹ Si precisa altresì che “l’individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore, il quale peraltro – nelle varie fasi dell’evoluzione normativa prima ricordata – ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata” (sent. n. 219/2005, § 8).

¹⁶⁰ Nella sola sent. n. 308/2004, infatti, in tema di prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi (*supra*, § 3.5), vengono evocati la “disciplina dei mercati finanziari e... la tutela del risparmio” (§ 2.1), di cui all’art. 117, comma 2, lett. e), Cost., “per quanto concerne la istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari ed impiegato nelle suddette operazioni di mutuo” (§ 2.1); nella sola sent. n. 200/2009, invece, si ipotizzano



di carattere sostanziale, dato dalla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., posto che, come si è già detto (*supra*, § 2.1), la materia qui trattata costituisce la naturale proiezione, sul piano della competenza normativa, delle previsioni contenute negli artt. 33 e 34 Cost., da cui consegue che l’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. e l’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost. appaiono complementari e dotati di confini mobili, come si vedrà¹⁶¹; e quello, invece, attinente ai profili più propriamente strumentali, dell’“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” *ex* art. 117, comma 2, lett. *g*), Cost.

Quanto all’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., un riferimento – seppur privo di risvolti effettuali – si ritrova già nella prima decisione della Corte costituzionale in tema di “istruzione” *post* l. cost. n. 3/2001, che, come si è detto, ha ad oggetto gli asili nido (*supra*, § 3.4). In quella circostanza, infatti, si allude ad “interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli ‘trasversali’ di cui all’art. 117, secondo comma, della Costituzione” (sent. n. 370/2003, § 4), senza tuttavia meglio specificarsi né la latitudine né l’intensità di siffatti “interventi”. Ulteriormente circonlocutoria è la motivazione di una decisione successiva, a cui il giudice costituzionale ricorre in presenza di una disciplina statale relativa all’orario annuale delle lezioni, delle ulteriori attività educative e didattiche e della mensa e del dopo mensa, con riferimento alla scuola primaria e alla scuola secondaria. In un primo momento, si ritiene che “le norme stesse va[da]no... intese come espressive di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l’intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza” (sent. n. 279/2005, § 4.1), con conseguente declaratoria di infondatezza, ma senza che venga oltremodo esplicitato quale sia il titolo di competenza a cui tale disciplina statale “minima” si riferisce. Nel prosieguo della decisione, però, allorché si passa a sindacare le disposizioni transitorie parimenti

interrelazioni con l’“ordinamento civile”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost., “relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola” (§ 27); in senso contrario all’evocazione nella sent. n. 308/2004 dell’art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost., C. PINELLI, *In tema di prestiti concessi a studenti universitari “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi”*, cit., pp. 3235-3236.

¹⁶¹ Si è parlato, infatti, di due “facce della stessa medaglia” (P. TORRETTA, *Prove di “federalismo scolastico”*, cit., p. 12); tuttavia, per la tesi che la giurisprudenza costituzionale non distingue in maniera chiara l’art. 117, comma 2, lett. *m*) e *n*), Cost., M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra “norme generali” e “principi fondamentali” in materia di istruzione*, cit., c. 3291; per l’opinione, invece, che una distinzione tra l’art. 117, comma 2, lett. *m*) e *n*), Cost. sia, alla luce della giurisprudenza costituzionale, fondamentalmente irrilevante, F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all’istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali*, cit., p. 4360.

attaccate da parte regionale, si afferma a chiare lettere che esse “riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all’art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione” (sent. n. 279/2005, § 8.1). E questo esplicito riferimento all’“assetto” di alcuni profili sicuramente attinenti all’istruzione appare di certo rilevante, in quanto induce a ritenere che la Corte costituzionale abbia suffragato, quantomeno in quella circostanza, una lettura dell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost. involgente anche il piano organizzativo e non soltanto, invece, quello della garanzia dei diritti dei destinatari del servizio scolastico¹⁶².

Anche a questo proposito, peraltro, è la già ampiamente citata (*supra*, § 2.1) sent. n. 200/2009 ad impostare in maniera più strutturata la questione e, in particolare, a declinare tali “livelli essenziali” nei termini non già di livelli minimi, ma di livelli adeguati¹⁶³: ad avviso della Corte costituzionale, “un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia è... rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.). Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti ‘diritti civili e sociali’ rientrano anche quelli connessi al sistema dell’istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull’intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell’ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell’offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali” (sent. n. 200/2009, § 27). In tal modo, il giudice costituzionale pare prospettare un duplice livello di adeguatezza di cui i legislatori statale e regionali devono avere considerazione: un’adeguatezza, per così dire, di primo grado, di cui solo lo Stato può essere l’interprete, perché fondata, per definizione, su “standard uniformi applicabili sull’intero territorio nazionale”, ed una, invece, di

¹⁶² Sulle due possibili letture, relativa la prima alla “dimensione organizzativa uniforme” e la seconda al “livello di effettività dei diritti costituzionali”, A.M. POGGI, *I livelli essenziali nel settore dell’istruzione*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, p. 313; *contra*, rispetto alla lettura qui fornita dal giudice costituzionale, si veda altresì F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., pp. 112 ss.; tuttavia, per la tesi che l’art. 117, comma 2, lett. m), Cost. comporti anche la determinazione di talune prestazioni organizzative e strutturali, da ultimo, M. GAGGERO, *Il diritto all’istruzione tra esigenze di unitarietà e differenziazione*, cit., p. 363; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, Milano, 2012, pp. 153-154.

¹⁶³ In questo senso, da ultimo, *ivi*, p. 149.

secondo grado, intestata alle Regioni, perché alimentata da “esigenze locali”. Tuttavia, questa volta – e a differenza della pronuncia indicata prima – il giudice costituzionale precisa che “la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere la definizione dell’assetto organizzativo e gestorio del servizio” (sent. n. 200/2009, § 27), che, come si è già visto (*supra*, § 3.1), attiene piuttosto alle “norme generali sull’istruzione” *ex art.* 117, comma 2, lett. *n*), Cost.

Quanto all’art. 117, comma 2, lett. *g*), Cost., ancor più rilevante è, se si vuole, il rilievo dato a tale ambito competenziale nei suoi intrecci con la materia dell’“istruzione”¹⁶⁴. Ad esso vengono, infatti, riferite una prima disposizione legislativa volta alla riduzione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici (sent. n. 37/2005, § 4¹⁶⁵) e poi, successivamente, un’altra mirante alla revisione delle dotazioni organiche del personale ATA, “il quale permane alle dipendenze dello Stato” (sent. n. 279/2012, § 5.3), con conseguente significativa compressione della sfera di operatività della programmazione scolastica (oramai solo) regionale (*supra*, § 3.1) che pure “si fa con tante cose, soprattutto con la disponibilità del personale”¹⁶⁶. Così, ancora, è deciso a proposito di una disciplina statale sulla figura del docente *tutor* nella scuola primaria e secondaria, “trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale” (sent. n. 279/2005, § 5.1¹⁶⁷), e di un’altra relativa all’orario di servizio obbligatorio dei docenti, la quale “concerne in via diretta l’utilizzazione di personale docente statale” (sent. n. 279/2005, § 10.1); mentre è contestualmente precluso alle Regioni qualunque intervento in materia di reclutamento dei docenti medesimi, la cui disciplina, anche in questo caso, “non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato” (sent. n. 76/2013, § 3). In definitiva, dunque, la giurisprudenza costituzionale fa argine a qualsiasi suggestione regionalizzatrice della disciplina del personale scolastico, che rimane così saldamente astretto a un titolo competenziale di esclusiva spettanza statale e raccoglie le critiche di chi vi vede “linea di pensiero opposta a quella che ha caratterizzato la stagione delle

¹⁶⁴ Tale titolo di competenza è anch’esso evocato nella sent. n. 200/2009, § 27; in termini critici, sul punto, C. MARZUOLI, *L’istruzione e il Titolo V*, cit., pp. 169-170, il quale riferisce tale oggetto, semmai, alle “norme generali sull’istruzione”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost.; nonché A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, cit., p. 34.

¹⁶⁵ Su cui, ancora in termini critici, A.M. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte*, cit., pp. 954-955.

¹⁶⁶ Ivi, p. 954.

¹⁶⁷ Criticamente anche su questo profilo, M. GIGANTE, *Rapporto di lavoro e organizzazione degli uffici nella sentenza della Corte cost. n. 279/2005*, in *Giustamm.it*, 2005, fasc. IX, su www.giustamm.it, p. 2.



riforme amministrative dell'ultimo decennio"¹⁶⁸ e di chi aveva prefigurato “in prospettiva... la regionalizzazione del personale insegnante della scuola, e cioè il passaggio di tale personale ai ruoli regionali, unitamente alle risorse finanziarie allocate sul bilancio dello Stato, che lo riguardano”¹⁶⁹. Al contrario, con questa decisione l'istruzione sembra rimanere, a tutti gli effetti, una “ ‘cosa’ statale”¹⁷⁰.

Ben diversa – attenendo, infatti, alla natura del servizio e non già alla disciplina dei rapporti di lavoro nella scuola – avrebbe dovuto essere la soluzione a fronte dell'istituzione, da parte dello Stato, di un fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti del Ministero della difesa. In quella circostanza, in un primo momento la Corte costituzionale richiama senza incertezze i propri precedenti in tema di asili nido (su cui *supra*, § 3.4) e ribadisce di aver “ritenuto – sulla base di una ricostruzione dell'evoluzione normativa del settore – che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina ricada nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli ‘trasversali’ di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione” (sent. n. 114/2009, § 2.1). La sorte di tale fondo, vertendosi in un ambito competenziale oggetto di potestà legislativa concorrente, sembra dunque segnata. Tuttavia, nel volgere di poche righe la motivazione vira verso un ardito salvataggio della disciplina *de qua*: le disposizioni statali impugnate, infatti, “poiché sono funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della Difesa, non sono invasive delle competenze regionali, rientrando nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione” (sent. n. 114/2009, § 2.1). La conclusione parrebbe, allora, che (anche) l'art. 117,

¹⁶⁸ Ivi, p. 1.

¹⁶⁹ Così, *illo tempore*, A. PAJNO, *Costruzione del sistema nazionale di istruzione e “primato” delle funzioni amministrative*, cit., p. 534; ma, ancora precedentemente, G. BERTAGNA, *Quale istruzione e formazione professionale dopo la nuova legge costituzionale?*, cit., p. 16; nonché, specialmente, C. MARZUOLI, *Istruzione*, cit., pp. 29-30; A.M. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte*, cit., pp. 954-955.

¹⁷⁰ C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V*, cit., p. 170; analogamente, G.C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*, in *Amministrazione In Cammino*, 2012, su www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 3; P.G. RINALDI, *Il dimensionamento scolastico e la competenza concorrente regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 1131-1132; E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e bocchia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 847 ss.; P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, cit., p. 123; per la perdurante tesi per cui, “dando seguito integralmente all'art. 117 Cost., tutto il personale dovrebbe essere trasferito, insieme alle corrispondenti risorse, alle Regioni”, V. DE SANTIS, *L'istruzione tra Stato e Regioni*, cit., p. 255.



comma 2, lett. g), Cost., da ultimo evocato, possa esprimere le proprie potenzialità in chiave non solo trasversale, ma anche finalisticamente orientata, quale proiezione di interessi unitari che rendono inevitabilmente assorbiti i titoli di competenza regionale concorrenti o residuali.

Infine, la poliedricità e la pervasività della materia dell'“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, anche nei confronti dell'ambito competenziale dell'“istruzione” qui trattato, emerge con eguale nettezza in un'altra recente decisione, avente ad oggetto una disposizione statale relativa alla reggenza di dirigenti scolastici su istituzioni scolastiche autonome sotto un numero minimo di alunni. Al riguardo, il giudice costituzionale premette essere “indubbio che questa previsione incid[a] in modo significativo sulla condizione della rete scolastica” (sent. n. 147/2012, § 5), ancorché “la norma in questione non sopprim[a] i posti di dirigente, limitandosi a stabilirne un diverso modo di copertura” (sent. n. 147/2012, § 5). Tuttavia, si prosegue nel senso che, “tenendo presente che i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico –... 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 [Cost.]” (sent. n. 147/2012, § 5). Non v'è chi non veda, però, come nel caso di specie la disciplina statale controversa incida non già sullo *status* giuridico dei dirigenti scolastici, quanto, più propriamente, sui profili organizzatori della rete scolastica, per cui davvero si fatica a rinvenire quel “peso decisamente prevalente” asseritamente dato all'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., con la conseguenza paradossale che “lo Stato non p[ossa] dettare disposizioni rigide in tema di dimensionamento, ma può assegnare i dirigenti scolastici, influenzando così la competenza regionale oltre i principi fondamentali”¹⁷¹. Né si appalesa più conferente il prosieguo della motivazione, per cui “la disposizione in esame persegue l'evidente finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici – al fine di contenimento della spesa pubblica – attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione nella copertura dei posti di dirigenza e questa materia rientra nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato” (sent. n. 147/2012, § 5), in quanto pare scambiarsi, rispetto alla disposizione statale impugnata, l'oggetto con la sua finalità.

¹⁷¹ 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*, cit., p. 12; in termini critici, si veda, altresì, P.G. RINALDI, *Il dimensionamento scolastico e la competenza concorrente regionale in materia di istruzione*, cit., p. 1133.

5.2. Le interferenze dell'“istruzione” con altre materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni

A fronte delle poliedriche interferenze della materia dell'“istruzione” con ambiti competenziali esclusivi dello Stato (*supra*, § 5.1), nella giurisprudenza costituzionale appaiono più contenute, seppure di non minore rilievo concettuale, quelle rispetto ai settori di competenza concorrente indicati all'art. 117, comma 3, Cost., alcune appena accennate ed altre, invece, più approfonditamente tematizzate nei *corpora* delle diverse motivazioni. Quanto alle prime, se si eccettua una decisione evocativa della materia della “promozione e organizzazione di attività culturali”, ove si allude *en passant* ai “limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost. (come, ad esempio, dalla competenza in tema di ‘norme generali sull'istruzione’)” (sent. n. 255/2004, § 2), è ancora una volta la disciplina degli asili nido a sollevare problemi di inquadramento e a sollecitare soluzioni innovative (*supra*, § 3.4). Infatti, già nella prima decisione in merito, il giudice costituzionale fa rientrare la relativa disciplina, oltre che nell'“istruzione”, “per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro” (sent. n. 370/2003, § 4), senza peraltro chiarire, né in quella né in successive occasioni (sentt. n. 320/2004, § 7; n. 120/2005, § 2), dove corra il *clivage* distintivo tra i due ambiti competenziali, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., congiuntamente evocati.

Ben più sedimentata appare, invece, la giurisprudenza costituzionale relativa alle interferenze competenziali dell'“istruzione” in quanto tale con l'“istruzione e... la formazione professionale”, indicata, “per esclusione”, allo stesso art. 117, comma 3, Cost. Ciò è emerso – in particolare e come si è già visto (*supra*, § 4.1) – a proposito della disciplina dell'apprendistato, rispetto alla quale la Corte costituzionale, ricorrendo a “principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza” (sent. n. 50/2005, § 5), prova a dipanare la complessa normativa statale impugnata da un vero e proprio intrico di ambiti competenziali, che spaziano dalla materia dell'“istruzione” qui trattata all'“ordinamento civile” *ex* art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost., alla “tutela... del lavoro” *ex* art. 117, comma 3, Cost. e all'“istruzione... e formazione professionale”, di cui – “per esclusione” (*supra*, § 2.2) – allo stesso art. 117, comma 3, Cost.

Successivamente, come si è già notato (*supra*, § 4.1), a proposito di una disciplina regionale che stabilisce che la formazione teorica debba comunque espletarsi in prevalenza esternamente all'azienda, la Corte costituzionale dichiara la relativa questione non fondata, proprio in quanto “la disposizione censurata non modifica il monte ore complessivo di formazione, limitandosi a stabilire un generico criterio di prevalenza della formazione teorica (di competenza regionale) nel



sensu di un suo svolgimento all'esterno dell'azienda, peraltro in conformità a quanto notoriamente già avviene. Essa, pertanto, non impone, di per sé, alcuna limitazione al conseguimento della qualifica perseguita agli effetti lavorativi e del prosieguo dell'istruzione" (sent. n. 425/2006, § 2), circostanza che avrebbe comportato, invece, uno straripamento sulla materia dell'"istruzione". Più esplicita è, infine, un'ultima già evocata (*supra*, § 4.2) pronuncia relativa ad una disciplina regionale in tema di formazione e aggiornamento professionale obbligatori rispetto all'attività di panificazione. In tale circostanza, infatti, il giudice costituzionale distingue l'"istruzione" *tout court* dalla "formazione professionale", perché quest'ultima, a differenza della prima, "– al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente... al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro" (sent. n. 108/2012, § 4), ancorché entrambe vengano correttamente ricondotte "nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)" (sent. n. 108/2012, § 4¹⁷²).

5.3. Le interferenze dell'"istruzione" con altre materie oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni

Piuttosto episodiche appaiono, allo stato della giurisprudenza costituzionale, le interferenze competenziali dell'ambito materiale dell'"istruzione" con oggetti riconducibili alla potestà legislativa residuale regionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 117, comma 4, Cost. In un caso, infatti, in parallelo a quanto ritenuto a proposito dell'"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di cui all'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., la Corte costituzionale riconduce una disposizione statale recante il riconoscimento ai medici specializzati dell'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente, a fini concorsuali, alla "regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi... presso le Regioni e gli altri enti regionali" (sent. n. 380/2004, § 3.2), competenza, questa, oggetto di potestà legislativa residuale regionale. Infatti, si sostiene, in quell'occasione, che "la determinazione delle modalità di valutazione dei titoli nei pubblici concorsi att[enga]... ad un momento diverso e temporalmente successivo rispetto a quello del conseguimento del titolo stesso; e non riguard[i] in alcun modo la

¹⁷² Tuttavia, tali considerazioni si rivelano, per quanto importanti per l'inquadramento generale delle materie dell'"istruzione" e dell'"istruzione e... formazione professionale", meri *obiter dicta*, posto che è lo stesso giudice costituzionale a ritenere, nel prosieguo della motivazione, che "la materia relativa alle 'professioni' [sia] la sola con cui questa Corte deve confrontare le disposizioni impugnate" (sent. n. 108/2012, § 4).

rilevanza di esso in ordine alla libertà di circolazione dei medici in ambito comunitario ed al reciproco riconoscimento dei relativi diplomi, certificati ed altri titoli” (sent. n. 380/2004, § 3.1), con conseguente impossibilità di ricondurre la disciplina *de qua*, tra l’altro, all’art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost.

In una successiva occasione, poi, con riferimento ad una disposizione statale tesa a finalizzare il Fondo per l’inclusione sociale degli immigrati alla realizzazione di un piano per l’accoglienza degli alunni stranieri, il giudice costituzionale dichiara “la norma in esame, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra[nte] nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma iner[ent]e ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell’istruzione” (sent. n. 50/2008, § 9). Tuttavia, la disciplina controversa sembra poi riferita – senza peraltro che venga addotta alcuna spiegazione particolare – al solo primo dei due ambiti competenziali pur congiuntamente evocati, giungendosi ad una declaratoria di “illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.” (sent. n. 50/2008, § 9), in ragione della “semplice denominazione del fondo”¹⁷³.

6. Le interferenze dell’“istruzione e... formazione professionale” con altre materie

6.1. Le interferenze dell’“istruzione e... formazione professionale” con altre materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato

Molteplici e disomogenee, al punto che si è parlato, al riguardo, di una “ ‘giungla’ di competenze in cui può incappare la formazione professionale”¹⁷⁴, sono le interferenze competenziali che la giurisprudenza costituzionale in materia di “istruzione e... formazione professionale” riscontra con riferimento a titoli di competenza oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato diversi dalle “norme generali sull’istruzione” *ex* art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost., di cui si è già trattato nella parte relativa ai profili definatori (*supra*, § 2.2). Occorre quindi ricordare, ancora una volta, le intense interferenze competenziali emerse in occasione dello scrutinio della normativa statale in tema di apprendistato (*supra*, § 4.1), rispetto alla quale il giudice costituzionale parla di

¹⁷³ F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, cit., p. 651.

¹⁷⁴ A. TROJSI *ET AL.*, *Diritto del lavoro e regionalismo in Italia*, cit., p. 190; si è aggiunto che, “per tale ragione, i tentativi di ricondurre ad una chiara ed ordinata ripartizione, tra competenza esclusiva o ripartita, dei suoi diversi segmenti, finisce per costituire un defatigante gioco – cui è stata costretta, suo malgrado, la Corte Costituzionale –, fatto di mosse e contromosse da parte di Stato e regioni” (B. CARUSO – D. COMANDÈ, *Modelli di regolazione giuridica, fonti e sistema delle competenze sulla formazione*, cit., p. 743).

“concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente” (sent. n. 50/2005, § 5) ed individua, per la risoluzione delle relative controversie, “l’adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso... qualora appaia evidente l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre” (sent. n. 50/2005, § 5). Alla luce di tali considerazioni di ordine generale, la c.d. formazione aziendale viene fondamentalmente ricondotta all’interno del “sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile” (sent. n. 50/2005, § 14¹⁷⁵), di cui all’art. 117, comma 2, lett. l), Cost.¹⁷⁶, al pari della disciplina esaustiva delle tipologie di lavoro cui si applica il contratto di apprendistato (sent. n. 50/2005, § 16) e di quella relativa al contratto di inserimento (sent. n. 50/2005, § 17¹⁷⁷).

Muovendo poi all’analisi di profili più particolari, a proposito di un decreto ministeriale disciplinante l’attribuzione della qualifica di restauratore di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici, la relativa normativa statale viene riferita alla materia della “tutela... dei beni culturali”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., “non riguardando la qualifica generale di ‘restauratore’ e non disciplinando corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e status dei docenti” (sent. n. 9/2004, § 8), questi soli collegati alla “materia della formazione professionale” (sent. n. 9/2004, § 8). Neppure con riferimento ad una disposizione statale finalizzata all’alfabetizzazione informatica e all’impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici il giudice costituzionale ritiene vengano ad evidenza i profili relativi alla “formazione professionale” (sent. n. 31/2005, § 4.1), quanto piuttosto la disciplina dell’“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato, secondo l’art. 117, comma 2, lett. g), Cost. (sent. n. 31/2005, § 4.1¹⁷⁸).

A tali pronunce se ne può aggiungere qualche altra, in cui fa la sua comparsa, in positivo, la materia della “tutela della concorrenza”, ricompresa all’art. 117, comma 2, lett. e), Cost. In primo

¹⁷⁵ Dietro alla formula del “sinallagma contrattuale” si è vista la “tutela del potere di autodeterminazione (ed almeno di codeterminazione...) del datore di lavoro” (E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, p. 537).

¹⁷⁶ Anche nella sent. n. 384/2005, si ritiene, a proposito di una disciplina statale volta a delineare i contenuti dei processi di formazione permanente, destinati al personale ispettivo in materia di previdenza sociale e di lavoro, che “la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale non concern[a] le attività formative e di aggiornamento predisposte dal datore di lavoro per il personale dipendente” (§ 20).

¹⁷⁷ Sul punto, si veda, criticamente, O. DESSÌ, *Federalismo, formazione professionale e contratto di inserimento*, in *Diritti lavori mercati*, 2011, pp. 522 ss.

¹⁷⁸ Cfr. altresì la sent. n. 75/2008, § 5.



luogo, la Corte costituzionale riconduce ad essa – *rectius*, ad una “specifica competenza in materia di aiuti che risulta dal congiunto operare delle lettere a) ed e) del secondo comma dell’art. 117 Cost.” (sent. n. 14/2004, § 6.2) – e non già alla “formazione professionale” (sent. n. 14/2004, § 6) una disposizione statale relativa alla concessione di contributi finalizzati alla realizzazione di progetti consortili, da parte di enti pubblici o di soggetti privati, per la formazione e la valorizzazione degli stilisti. Successivamente, sempre la “tutela della concorrenza” viene richiamata in occasione delle censure di parte regionale avverso una disciplina statale relativa, tra l’altro, al potenziamento delle attività di supporto formativo e scientifico rivolte alla diffusione all’estero del *made in Italy* da parte della Scuola superiore dell’economia e delle finanze. In tale circostanza, la Corte costituzionale ritiene tale “formazione”... accessoria rispetto ad un rapporto di lavoro” (sent. n. 175/2005, § 4.1), prosegue nel senso che, “nella specie, l’attività prevista dalla norma può definirsi, atteso il suo oggetto, più di informazione che non di vera e propria formazione professionale” (sent. n. 175/2005, § 4.1) e conclude che “tale attività ben potrà essere svolta anche dalle Regioni nei corsi di formazione da esse organizzati” (sent. n. 175/2005, § 4.1). Appare assai magro, in quella circostanza, il risultato ottenuto da parte della Regione ricorrente: pur risultando “auspicabile una ‘leale collaborazione’ tra la Scuola superiore e le iniziative regionali” (sent. n. 175/2005, § 4.1), tale “auspicio” non trova alcuna corrispondenza nella parte dispositiva ed appare, dunque, insuscettibile di sostanziare qualunque modulo cooperativo.

Curiosamente non episodica è, infine, la riconduzione da parte della Corte costituzionale di diverse disposizioni statali, impugnate dalle Regioni sulla base della loro asserita afferenza all’“istruzione e... [all]la formazione professionale”, all’ambito materiale della “difesa”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *d*), Cost. Ciò si è verificato, in un primo caso, a proposito della formazione al servizio civile¹⁷⁹ e della determinazione dei crediti formativi ottenuti in virtù dell’espletamento del servizio civile o del servizio militare di leva¹⁸⁰. Ciò viene poi confermato, una seconda volta, con la censura di una disposizione legislativa provinciale di disciplina dei benefici previsti a favore dei volontari, quali i crediti formativi per la formazione universitaria e professionale, dichiarata costituzionalmente illegittima poiché “l’incentivazione del servizio civile

¹⁷⁹ In quanto funzionale a “preparare i giovani volontari all’espletamento del servizio civile” (sent. n. 228/2004, § 5.2).

¹⁸⁰ Tale previsione, infatti, appare finalizzata a “determinare, in una logica di incentivazione dei cittadini a prestare il servizio e di riconoscimento delle competenze acquisite, gli standard dei crediti formativi acquisiti dai soggetti che aspirano al conseguimento delle abilitazioni richieste dall’ordinamento per l’esercizio delle professioni intellettuali, previa iscrizione nei corrispondenti albi” (sent. n. 228/2004, § 4.2).



nazionale attraverso la previsione di crediti formativi per la formazione universitaria e professionale rientra nell'organizzazione unitaria del servizio civile nazionale, come tale eccedente la competenza provinciale e di esclusiva spettanza dello Stato" (sent. n. 431/2005, § 5.5).

6.2. Le interferenze dell'“istruzione e... formazione professionale” con altre materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni

Come si è già avuto modo di vedere in più di un'occasione (*supra*, §§ 4.1 e 4.2), le principali interferenze con competenze concorrenti che incontra l'“istruzione e... la formazione professionale” – una volta chiarita la portata della sua “esclusione” dalla materia dell'“istruzione” *tout court* (*supra*, § 2.2) – si verificano rispetto alle materie della “tutela del... lavoro” e delle “professioni”¹⁸¹. Con riferimento al primo ambito competenziale¹⁸², vi rientrano senz'altro – come affermato dalla Corte costituzionale, ancora un volta, nella sua giurisprudenza in tema di apprendistato (*supra*, § 4.1) – le disposizioni statali che pongono limiti quantitativi alle imprese nelle assunzioni di apprendisti (sent. n. 50/2005, §§ 14 e 16); quelle volte a valorizzare l'attività formativa svolta in azienda, anche nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione¹⁸³, così come quelle relative ai poteri autorizzatori attribuiti agli enti bilaterali (sent. n. 50/2005, § 15); quelle istitutive di un raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione, poiché la relativa disposizione “ha carattere generale e di per sé non implica alcuna lesione di competenze regionali” (sent. n. 50/2005, § 15); quelle che prevedono forme di apprendistato e di tirocinio di impresa tali da favorire il subentro nell'attività di impresa, “in quanto previsione operante all'interno dei rapporti di lavoro” (sent. n. 50/2005, § 15); quelle, infine, che disciplinano strumenti e modalità di inserimento di soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro ed incentivano il lavoro femminile (sent. n. 50/2005, § 15).

Con riferimento, invece, alle interferenze dell'“istruzione e... formazione professionale” con la materia delle “professioni”¹⁸⁴, di cui sempre all'art. 117, comma 3, Cost.¹⁸⁵, meritano senz'altro

¹⁸¹ In questo senso, già, chiaramente, G. MARCHETTI, *Istruzione e formazione*, in E. DE MARCO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. La pubblica istruzione*, cit., pp. 148 ss.

¹⁸² È stato detto, da ultimo, che la materia del diritto del lavoro costituisce un “esempio paradigmatico” della “concorrenza di competenze” (A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., pp. 55 ss.).

¹⁸³ Ciò “dal momento che espressamente non riguarda la formazione pubblica” (sent. n. 50/2005, § 15).

¹⁸⁴ Su cui si veda già A.M. POGGI, *Disciplina “necessariamente unitaria” per le professioni*, in *Le Regioni*, 2006, p. 396.



una menzione le censure che hanno investito alcune leggi regionali reputate non attinenti all'ambito competenziale qui trattato e, di contro, in contrasto con i principi fondamentali della seconda. Ciò si è verificato, in particolare, a proposito di una disciplina regionale che prevedeva l'istituzione e l'organizzazione di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici, poiché, a ben vedere, se ne regolavano le modalità di accesso e si incideva, in tal modo, sul relativo ordinamento didattico (sent. n. 319/2005, § 2.1¹⁸⁶); in occasione di talune leggi regionali in tema di professioni bionaturali, posto che “le attività di formazione non possono che accedere ad ambiti professionali già riconosciuti” (sent. n. 300/2007, § 4.2), cosa che, nei casi di specie, non era; nonché, da ultimo, con riferimento ad una disciplina regionale in tema di contratti aggiuntivi regionali per medici specializzandi, ma non perché essa non incida, “sotto molteplici profili, [su]lla preparazione dei sanitari in formazione” (sent. n. 126/2014, § 4), quanto piuttosto, in via prevalente, per il combinato operare delle materie delle “professioni” e della “tutela della salute”, di cui entrambe all'art. 117.3 Cost. (sent. n. 126/2014, § 4).

7. Conclusioni

Come già in parte accennato in occasione della trattazione relativa ai profili definitivi tanto della materia dell'“istruzione” (*supra*, § 2.1) quanto di quella dell'“istruzione e... formazione professionale” (*supra*, § 2.2), l'ambito di competenza qui analiticamente osservato a partire dalla giurisprudenza costituzionale che si snoda (ormai) lungo più di un decennio si caratterizza, a seguito della l. cost. n. 3/2001, per una forte frammentazione disciplinare tra i diversi titoli di competenza indicati all'art. 117 Cost.¹⁸⁷, ma anche, al contempo, per un *quid pluris* rispetto ad altre materie pure incidenti su diritti costituzionali, dato dalla presenza, accanto ai principi fondamentali dell'“istruzione”, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., delle “norme generali

¹⁸⁵ Su cui, diffusamente, C. PETRILLO, *Diritto all'istruzione e competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale*, cit., pp. 108 ss.; nonché, da ultimo, A. CARDONE, *Il riparto di competenze legislative in materia di “formazione professionale”*, cit., pp. 432-433.

¹⁸⁶ Analogamente, la sent. n. 179/2008.

¹⁸⁷ E tale frammentazione è apparsa, ai primi commentatori, foriera di un possibile e pernicioso “neocentralismo regionale” (A. SANDULLI, *Dalla scuola di Stato al sistema nazionale di istruzione*, in D. BORGONOVO RE – F. CORTESE, a cura di, *Un diritto per la scuola*, Trento, 2004, p. 49; A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, cit., p. 552; M. BOMBARDELLI – M. COSULICH, *Introduzione*, in IID., a cura di, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, p. 5, i quali lo evocano, peraltro, in combinato disposto con un “veterocentralismo statale”).

sull'istruzione", oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117, comma 2, lett. n)*, Cost. ed espressione eminente di interessi unitari, esprimibili solo a livello nazionale¹⁸⁸.

La Corte costituzionale, da parte sua – e a fronte di uno Stato il quale “continua[va] a comportarsi come se la revisione costituzionale non fosse avvenuta. Come se, in altri termini, vigesse ancora il precedente Titolo V”¹⁸⁹ – ha atteso non poco a sviluppare il senso e la portata di tale distinzione, attraverso una serie di sentenze che abbracciano quasi tutto il primo decennio del Duemila e si caratterizzano per induttività delle argomentazioni e frammentarietà degli esiti decisionali. A chiusura di questa prima fase, la sent. n. 200/2009 segna senza dubbio un tornante tardivo ma cruciale per la materia qui in esame, al punto che si è ritenuto che, “ad undici anni di distanza dalla legge cost. n. 3/01, il processo di decentramento della funzione di istruzione nei confronti delle autonomie scolastiche sembra oggi essersi arrestato su un binario morto”¹⁹⁰; e ciò non solo perché essa riconosce allo Stato il compito di disciplinare integralmente ed *inaudita altera parte* la “struttura portante del sistema nazionale di istruzione” (sent. n. 200/2009, § 24), ma anche, ad un tempo, perché riconnette (o, quantomeno, prova a riconnettere) gli ambiti competenziali altrimenti dispersi dell'art. 117 Cost. a quelli sostanziali degli artt. 33 e 34 Cost. ed ancora l'intervento normativo delle Regioni all'effettiva emersione di precipue specificità territoriali¹⁹¹.

Con riferimento all'ambito competenziale specifico dell'“istruzione e... formazione professionale”, poi, il quadro di insieme che emerge in virtù della giurisprudenza costituzionale di riferimento appare tutt'altro che stabile e prevedibile; e ciò dal punto di vista sia dell'articolazione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, sia degli effetti di tale riparto sulle situazioni giuridiche soggettive dei consociati. Quanto al primo profilo, nonostante l'ormai risalente regionalizzazione della materia qui trattata – o, forse, proprio in ragione di questo processo che avrebbe dovuto produrre più invarianti che varianti¹⁹² – l'impressione di fondo è, oggi più di ieri,

¹⁸⁸ In questo senso, già A. PAJNO, *Federalismo scolastico*, cit., p. 494.

¹⁸⁹ A.M. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona*, cit., p. 35.

¹⁹⁰ P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, cit., p. 115.

¹⁹¹ Da ciò discende, pertanto, che rimangono “alle Regioni e alle scuole poche e ben precise ‘alternative obbligate’ ” (F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali*, cit., p. 4360).

¹⁹² In questo senso, da ultimo, anche A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 70; anzi, da parte di G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro*, cit., p. 171, si è detto che “per quanto concerne la formazione... resta il dubbio che anche per una materia che, prima della riforma dell'art. 117 Cost., era considerata di competenza regionale, estendendo al massimo la formula ‘istruzione professionale’ contenuta nell'originario testo dell'art. 117 Cost., vi sia, nonostante il quarto comma dell'art. 117 novellato, una ‘forza attrattiva’ nella competenza statale se ed in quanto vi sia attinenza con aspetti legati al rapporto di lavoro”.

quello di un assetto disorganico e parcellizzato, che si differenzia non tanto per le soluzioni normative originali e legate alle specificità dei diversi territori, quanto per il loro grado di efficacia (e, in alcuni casi, di effettività) nelle diverse parti del Paese¹⁹³. Con riferimento, invece, alla sua incidenza sui percorsi formativi individuali, non vi è dubbio che una siffatta differenziazione *quoad effecta* su base territoriale si assommi ad una certa collocazione interstiziale dell’“istruzione e... formazione professionale”, stretta tra l’“istruzione” *tout court* e la dimensione del lavoro (come è emerso, in particolare, a proposito della disciplina dell’apprendistato, su cui *supra*, § 4.1, che porterà, da ultimo, con l’approvazione del d.l. n. 34/2014, conv. con mod. nella l. n. 78/2014, ad ulteriori possibili sviluppi anche giurisprudenziali).

In realtà, che l’istruzione sia un “problema nazionale”¹⁹⁴ per antonomasia è stato sostenuto con vigore da C. Marchesi nel corso del dibattito costituente (*supra*, § 1) e, coerentemente con un simile assunto, già la prima (e più avvertita) dottrina postrepubblicana ha felicemente enfatizzato l’“evidente carattere *strumentale*”¹⁹⁵ del riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni in tale ambito particolare. In questo orizzonte generale, i profili attuativi (da parte dei legislatori) e applicativi (da parte del giudice costituzionale) delle materie qui affrontate dovrebbero tenere massimamente in conto le profonde indicazioni di senso contenute nei *Principi fondamentali* e nella parte I della Carta repubblicana del 1947, che spaziano dagli artt. 33 e 34 Cost. in tema di istruzione agli artt. art. 35, comma 2, e 38, comma 3, Cost., in tema di formazione professionale, a loro volta fundamentalmente riconnessi – questi ultimi – al diritto al lavoro di cui *in apicibus* all’art. 4, comma 1, Cost.¹⁹⁶.

¹⁹³ Si è parlato, a proposito degli effetti della l. cost. n. 3/2001 *in subiecta materia*, di un “asseconda[mento] anche sul piano normativo [del]l’esistente ‘scissione reale’, nel Paese, tra sistemi formativi regionali” (A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2002, pt. I, p. 278); tuttavia, per la tesi che “la gestione centralizzata dello Stato dei diritti sociali non ha prodotto eguaglianza reale perché le differenze ad oggi, cioè a gestione centralistica del diritto all’istruzione sono impressionanti, sia nella distribuzione delle conoscenze scolastiche, sia nella distribuzione delle risorse”, da ultimo, A.M. POGGI, *Decentramento e autonomia delle istituzioni scolastiche*, in R. BALDUZZI – J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, Milano, 2013, p. 92.

¹⁹⁴ Così, specialmente, C. MARCHESI, *Relazione sui principii costituzionali riguardanti la cultura e la scuola*, in *Atti della Commissione per la Costituzione*, Roma, s.d. [ma 1946], vol. II, p. 36, ove si legge che bisogna “non teme[r]e l’accentramento... La scuola, quando è buona e funziona bene, è naturalmente accentrata. E il decentramento non dipende né dal comune né dalla regione né dallo Stato: dipende dal maestro. Chi decentra veramente la scuola e ne fa un organismo vivo e perciò distinto dagli altri organismi consimili è il maestro, cioè l’individuo, cioè la persona umana”.

¹⁹⁵ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Milano, 1957, vol. II, p. 263.

¹⁹⁶ Sul punto, si veda già E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli, 1961, p. 111, ad avviso del quale la potestà legislativa (a quel tempo) delle sole Regioni ad autonomia differenziata “si pone al contempo quale istituto proprio del diritto regionale e di garanzia dei diritti culturali”;



Circa quarant'anni fa, in un libro che segnò una generazione¹⁹⁷, L. Milani ci ha lasciato la testimonianza rabbiosa e dolente di una scuola, con i suoi Gianni e i suoi Pierino, buona solamente a far funzionare le braccia ai figli di contadini e operai e la testa ai figli di chi già svolgeva una professione intellettuale. Piace invece pensare che l'attuale formulazione dell'art. 117, commi 2, lett. n), e 3, Cost., nel prospettare, da un lato, delle "norme generali sull'istruzione" da definirsi esclusivamente da parte dello Stato e nell'evocare, dall'altro, non solo una "formazione professionale", ma più propriamente un'"istruzione e... formazione professionale", possa contribuire, da parte sua, al superamento di quell'assetto duale suscettibile di riprodurre le disuguaglianze anziché di superarle e costituire, al contempo, uno strumento propulsivo di liberazione, di elevazione e di emancipazione individuale e collettiva di tutti i consociati e, dunque, un vettore formidabile di costruzione della cittadinanza repubblicana¹⁹⁸.

successivamente, in occasione della "prima" regionalizzazione è stato ben messo in luce come quest'ultima avrebbe dovuto rappresentare un'"occasione per qualificare l'intervento della regione con l'attuazione di misure assistenziali funzionalizzate alla rimozione di quegli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e con la ricerca di meccanismi di gestione adeguati alle finalità di una società che attende forme di governo regionale più partecipative" (V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1975, p. 261); conseguentemente, "il compito di provvedere alla istituzione di scuole e di assicurare il servizio adeguato di assistenza scolastica è un compito cui debbono far fronte congiuntamente tutti i corpi politici preposti alla cura di interessi generali, dallo Stato alla Regione agli enti territoriali minori. Il soddisfacimento nella misura più ampia possibile del diritto all'istruzione è infatti interesse primario e comune di tutti i livelli di governo" (U. POTOTSCHNIG, *Stato e Regioni e organi collegiali dell'amministrazione della scuola*, [1977], rist. in D. BORGONOVO RE – F. CORTESE, a cura di, *Un diritto per la scuola*, cit., p. 415).

¹⁹⁷ *Lettera a una professoressa*, Firenze, 1976, *passim*.

¹⁹⁸ Sul punto, sia consentito rinviare, per ulteriori sviluppi, a M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., pp. 152 ss.