CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **438/1988** (ECLI:IT:COST:1988:438)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **DELL'ANDRO**
Udienza Pubblica del **15/12/1987**; Decisione del **25/03/1988**
Deposito del **14/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/04/1988**
Norme impugnate:
Massime: **8647 8648**
Atti decisi:

N. 438

SENTENZA 25 MARZO-14 APRILE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 9 e 11 della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1981, n. 69 (Norme sul sistema formativo regionale) promosso con ordinanza emessa il 15 ottobre 1986 dal T.A.R. dell'Umbria sui ricorsi riuniti proposti dall'Istituto Tecnico Industriale "E. Fermi" di Perugia ed altri contro il Ministero della Pubblica Istruzione ed altra, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1987;

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto Tecnico Industriale "E. Fermi" di Perugia e della Regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1987 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Uditi gli avvocati Claudio Rossano per l'Istituto Tecnico Industriale "E. Fermi" di Perugia e Alarico Mariani Marini per la Regione Umbria;

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria, con ordinanza 15 ottobre 1986 ha sollevato, in riferimento agli artt. 33, terzo e quarto comma, e 117, primo comma, Cost. ed in relazione all'art. 2, ultimo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale) questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 9 e 11 della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1981, n. 69 (Norme sul sistema formativo regionale).

In primo luogo, la legge regionale umbra n. 69 del 1981, ad avviso del giudice a quo, violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost, per inosservanza del principio di cui all'art. 2, ultimo comma, della legge n. 845 del 1978, in base al quale l'esercizio dell'attività di formazione professionale è libero. Quindi la legge impugnata sarebbe viziata d'illegittimità costituzionale nel disporre l'esclusione di soggetti privati dall'esercizio dell'attività di formazione professionale e nel precludere ai privati di chiedere ed ottenere che la frequenza di dette scuole comporti effetti legali.

Peraltro, il sistema introdotto dalle disposizioni impugnate appare al giudice remittente in contrasto con l'art. 33, terzo e quarto comma, Cost., ove è previsto il diritto, per enti e privati, d'istituire scuole ed istituti di istruzione senza oneri per lo Stato e si riconosce libertà d'insegnamento alle scuole medesime, con ciò garantendo la coesistenza di due aree di istruzione, pubblica e privata - nel rispetto dei limiti di legge - comunque equipollenti.

2. - Si è costituito in giudizio l'Istituto Tecnico Industriale "E. Fermi" di Perugia che ha concluso per la fondatezza della questione.

In prossimità dell'udienza pubblica la difesa dell'Istituto "E.Fermi" ha fatto pervenire alla Corte memoria illustrativa nella quale, con più ampio svolgimento, ha insistito nelle conclusioni dell'atto di costituzione.

3. - Si è costituita in giudizio anche la Regione Umbria chiedendo il rigetto della questione.

In primo luogo, la Regione contesta che l'attività di formazione professionale di cui alla legge impugnata integri l'esercizio dell'attività scolastica ex art. 33 Cost. ed incida, di conseguenza, sui diritti tutelati da tale disposizione costituzionale. La nozione giuridica di scuola ai fini della tutela costituzionale, infatti, comprenderebbe soltanto quelle organizzazioni che forniscano o "producano" istruzione e che consentano di conseguire un titolo di studio secondo l'ordinamento dettato dallo Stato per l'istruzione pubblica. In particolare, le attività di formazione professionale, non presenterebbero alcuno dei requisiti necessari per essere comprese nella nozione costituzionale di "scuola".

La Regione Umbria contesta, inoltre, la fondatezza dell'assunto dell'ordinanza di rinvio, in base al quale la disciplina regionale della formazione professionale escluderebbe i privati dall'esercizio del diritto "di libertà della scuola", in quanto, privilegiando le strutture pubbliche, non consentirebbe il riconoscimento legale di attività formative di privati, che possono essere disciplinate dal legislatore regionale ma non soppresse. In contrario, si osserva che la legge quadro statale ha stabilito per le Regioni precise direttive, tra le quali vi sono quelle di "organizzare il sistema di formazione professionale sviluppando le iniziative

pubbliche....", di "assicurare il controllo sociale della gestione delle attività formative attraverso la partecipazione dei rappresentanti di enti locali..." e d'attuare i programmi "direttamente nelle strutture pubbliche, che devono essere interamente utilizzate..." e, mediante convenzione, nelle strutture di enti d'emanazione sindacale, imprenditoriale o cooperativa o con imprese e loro consorzi.

Il legislatore statale avrebbe pertanto stabilito un criterio, per l'esercizio dei poteri regionali in materia, in base al quale, da un lato, l'organizzazione delle attività in questione sarebbe affidata in via prioritaria alle strutture degli enti pubblici locali e, dall'altro, l'intervento in tale sistema formativo mediante convenzione con le strutture pubbliche sarebbe consentito solo ad alcuni soggetti privati, i quali sono individuati in ragione dell'interesse concorrente al perseguimento dei fini di formazione professionale così come stabilito dalla stessa legge quadro.

A tale scelta discrezionale del legislatore statale si sarebbe uniformata la legge regionale dell'Umbria, che affida l'attuazione dei piani di attività formative alle associazioni intercomunali e prevede che tali enti pubblici possano avvalersi mediante convenzione della cooperazione di soggetti privati e delle relative strutture. Tale sistema, pur con i limiti che, in ogni caso, l'art. 33, terzo comma, Cost. non esclude, riconosce ai privati un ruolo concorrente nell'attività di formazione, che si concreta nell'esercizio di corsi professionali in seno a strutture private convenzionate, con effetti equipollenti a quelli dei corsi attuati nelle strutture pubbliche.

Per quanto concerne, infine, l'assunta violazione dell'art. 117 Cost., la Regione Umbria osserva che non sembra che l'art. 2, ultimo comma, della legge quadro enunci un principio della stessa natura di quello affermato dall'art. 33, terzo comma, Cost. All'ultimo comma dell'art. 2 non potrebbe attribuirsi, infatti, il significato di un riconoscimento del diritto di privati d'esercitare liberamente tale attività ma piuttosto quello di enunciazione del principio che l'oggetto delle attività di formazione professionale può essere ricercato liberamente in relazione ai fini cui esse sono preordinate, con piena discrezionalità circa la individuazione di forme e di contenuti idonei, essendo palese il carattere essenziale di permanente adattamento di tali interventi rispetto alla realtà dinamica del mondo del lavoro e delle attività economiche.

Sotto altro aspetto la Regione ribadisce che è inesatta l'affermazione in base alla quale la legge regionale si sarebbe limitata a riservare alle attività formative svolte dai privati l'effimero riconoscimento d'un attestato di frequenza privo di giuridica validità mentre la legge regionale ha disciplinato il regime convenzionale nell'ambito del quale i soggetti privati indicati dal legislatore ordinario possono concorrere in un sistema coordinato di parità con le strutture pubbliche all'esercizio del servizio pubblico.

Considerato in diritto

1. - Va anzitutto precisato l'oggetto del presente giudizio.

Il giudice remittente ha ritenuto sottoporre all'esame di questa Corte, sospettandone l'illegittimità costituzionale, soltanto gli artt. 7, 8, 9 e 11 della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1981, n. 69: e ciò in riferimento agli artt. 33, terzo e quarto comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2, ultimo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

Nessuna censura è stata sollevata, in questa sede, né in ordine alla legge regionale 31 maggio 1977, n. 33 (con la quale, fra l'altro, sono state revocate tutte le autorizzazioni all'istituzione di scuole o corsi per operatori socio-sanitari precedentemente concesse) né in

relazione ai requisiti che le scuole o corsi ora ricordati devono possedere al fine d'ottenere che la frequenza nelle predette scuole comporti "effetti legali". Questi ultimi, invece, a parere del giudice remittente, non potrebbero essere conseguiti dagli alunni che frequentano scuole o corsi privati per la preclusione che gli artt. 7, 8, 9 e 11 della legge regionale 21 ottobre 1981, n. 69 porrebbero ai privati di chiedere e d'ottenere appunto i citati "effetti legali". Gli articoli ora ricordati disporrebbero, a parere del giudice a quo, altresì l'esclusione dei soggetti privati dalle attività di formazione professionale indicate nell'ordinanza di rimessione.

2. - La censura sollevata dal giudice remittente, così come delimitata, non può, nella sua globalità, trovare accoglimento. Essa va accolta soltanto in relazione al primo comma dell'art. 11 della legge regionale n. 69 del 1981; di questo comma va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'inciso "purché in armonia con le indicazioni della programmazione regionale".

Non può, infatti, ritenersi né che le disposizioni impugnate dispongano "l'esclusione di soggetti privati dall'esercizio" di alcune "attività di formazione professionale" né che le stesse disposizioni "precludano ai privati di chiedere ed ottenere che la frequenza di scuole private comporti "effetti legali" (così come si esprime il giudice a quo).

Ed infatti: l'art. 7 della legge regionale n. 69 del 1981, in ottemperanza della legge quadro statale 21 dicembre 1978, n. 845 (cfr. soprattutto gli artt. 3 e 5) stabilisce, in particolare, ciò che il piano annuale delle attività di formazione professionale, predisposto dalla giunta regionale sulla base delle proposte delle associazioni intercomunali, deve contenere per ottenere l'approvazione (e le determinazioni relative alle "ripartizioni dei finanziamenti tra i soggetti attuatori degli interventi") da parte del Consiglio regionale. L'art. 8 della stessa legge regionale provvede, poi, a stabilire le "modalità d'attuazione delle attività di formazione professionale": nello stesso articolo, mentre si affida l'organizzazione delle predette attività alle associazioni intercomunali, di cui alla legge regionale 19 dicembre 1979, n. 65, a province, comuni ed altri enti pubblici, non solo non si escludono i privati dal concorso in detta organizzazione ma espressamente si prevedono speciali "accordi", "convenzioni" tra gli enti pubblici organizzatori ed imprese private (secondo comma) enti, associazioni e centri privati "i quali siano emanazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori dipendenti o autonomi, degli imprenditori ovvero dei movimenti associativi di carattere cooperativo o con finalità formative e sociali" (terzo comma).

Or non può certo esser precluso alla Regione, nell'indicare le "modalità d'attuazione" delle attività di formazione professionale, stabilire precisi criteri di scelta degli enti pubblici e privati chiamati ad organizzare o concorrere alla realizzazione delle predette attività, finanziate, almeno in prevalenza, dalla stessa Regione. Come non può esser precluso a quest'ultima stabilire (cfr. quarto comma dell'art. 8 della legge regionale in esame) i requisiti dei quali devono essere forniti e le condizioni alle quali devono rispondere i soggetti privati per essere ammessi alla stipula delle predette convenzioni: basta leggere alcuni dei citati requisiti (es. avere come fine la formazione professionale; disporre di strutture, capacità organizzative ed attrezzature idonee; non perseguire scopi di lucro; garantire il controllo sociale delle attività; applicare al personale il contratto nazionale di lavoro di categoria avvalendosi di quello ricompreso nelle ivi indicate "graduatorie" ecc.) per rendersi conto che si tratta di requisiti e condizioni mirati a garantire, oltre alla serietà ed efficienza delle attività, i diritti dei docenti e degli allievi.

Né la Regione può esser vincolata, una volta ammesso il "riconoscimento" di corsi di formazione professionale, finanziati e gestiti da enti pubblici (cfr. art. 9 della legge in esame) a concedere lo stesso riconoscimento anche agli enti privati, quando già questi ultimi sono ammessi a stipulare accordi o convenzioni, ai sensi del precedente art. 8, con gli enti pubblici organizzatori.

La "presa d'atto", da parte della Regione, di cui all'art. 11 della legge n. 69 del 1981, riguarda, pertanto, unicamente "i corsi liberi a carattere professionale organizzati da scuole ed enti privati o da imprese nell'ambito dei propri programmi produttivi". Nessuno impedisce, e tantomeno gli artt. 7, 8, 9 e 11 della legge in esame, che gli enti privati ed imprese, se forniti dei richiesti requisiti, oltre od "al di fuori" dell'organizzazione, per proprio conto, di corsi liberi ai sensi dell'art. 11, partecipino, a mezzo delle convenzioni più volte ricordate, a corsi ed attività finanziate dalla Regione.

Un motivo d'incostituzionalità è, invece, ravvisabile nel primo comma dell'art. 11 della legge in esame. Non è, invero, consentito alla Regione subordinare la presa d'atto dei corsi liberi all'"armonia" dei medesimi con le "indicazioni della programmazione regionale": tale subordinazione pone ai privati una condizione violativa del diritto di cui al terzo comma dell'art. 33 Cost.

A parte quest'ultimo rilievo, le disposizioni impugnate, mentre rispettano il dettato di cui all'art. 33, terzo comma, Cost., sono estranee alla comprensione dell'art. 33, quarto comma, Cost., in quanto non investono questioni attinenti ai "requisiti" (diritti ed obblighi) delle scuole non statali che chiedono la parità e che, come si è sopra indicato, non sono oggetto del presente giudizio. Né è sostenibile che la disciplina di cui agli artt. 7, 8, 9 e 11 della legge in esame indirettamente venga ad "impedire" la richiesta e la concessione della "parità", di cui all'art. 33, quarto comma, Cost., quando, nelle disposizioni impugnate, oltre ai corsi liberi di cui all'art. 11 della legge in esame, è anche previsto il coinvolgimento di enti ed imprese private nello stesso svolgimento delle attività di formazione professionale organizzate dagli enti pubblici e finanziate dalla Regione. Mentre non è per nulla precluso agli stessi enti ed imprese private, ove forniti dei prescritti requisiti, di richiedere la parità ai sensi del quarto comma dell'art. 33 Cost.

Le disposizioni impugnate (a parte la citata censura d'illegittimità parziale del primo comma dell'art. 11) non violano neppure l'art. 117, primo comma, Cost. L'art. 2, quarto comma, della legge statale 21 dicembre 1978, n. 845, secondo l'assunto della difesa della Regione Umbria, dovrebbe essere interpretato in coordinazione con i commi precedenti (con i quali si definiscono i contenuti delle attività di formazione professionale con riguardo alle categorie di potenziali utenti ed ai settori d'intervento) come enunciazione del principio secondo cui i contenuti, l'oggetto delle attività di formazione professionale ("l'esercizio", appunto, delle stesse attività) sono discrezionalmente determinati secondo i fini ai quali le attività sono preordinate. Non è questa la sede per precisare l'esatta interpretazione del precitato art. 2: quand'anche esso venga "letto" come affermazione d'un principio, applicativo alla formazione professionale, del più generale principio di cui al terzo comma dell'art. 33 Cost., ugualmente deve concludersi che le disposizioni impugnate non violano, per le ragioni innanzi sottolineate, neppure l'art. 2 della legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845 e, di conseguenza, non contravvengono al dettato di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 11 della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1981, n. 69, nella parte in cui sancisce che possono ottenere la "presa d'atto", da parte della Regione, corsi liberi a carattere professionale organizzati da scuole ed enti privati o da imprese nell'ambito dei propri programmi "purché in armonia con le indicazioni della programmazione regionale";

Dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 9 e 11 della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1981, n. 69 sollevate, in riferimento agli artt. 33, terzo e quarto comma, e 117, primo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria con ordinanza del 15 ottobre 1986 (Reg. ord. 214/87).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 aprile 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.