

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **177/2004** (ECLI:IT:COST:2004:177)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **MADDALENA**

Udienza Pubblica del **06/04/2004**; Decisione del **10/06/2004**

Deposito del **22/06/2004**; Pubblicazione in G. U. **30/06/2004**

Norme impugnate:

Massime: **28527**

Atti decisi:

N. 177

SENTENZA 10 - 22 GIUGNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto d'attribuzione sorto a seguito della nota del Dipartimento per i servizi nel territorio e lo sviluppo dell'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 13 gennaio 2003, prot. n. 136, che conferisce ad un proprio ispettore dell'Ufficio scolastico regionale di Milano un incarico ispettivo nelle scuole paritarie della provincia di Palermo, promosso con ricorso della Regione Siciliana, notificato il 6 maggio 2003, depositato in cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 17 del registro conflitti 2003.

Udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2004 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli Avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana.

1. - La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 6 maggio 2003 e depositato il successivo 12 maggio, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136, con la quale il Dipartimento per i servizi nel territorio e lo sviluppo dell'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha incaricato un proprio ispettore di effettuare un'ispezione presso scuole paritarie della provincia di Palermo, chiedendo che questa Corte dichiari che non spetta allo stesso Ministero il potere di ispezione nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella Regione e, per conseguenza, annulli la nota impugnata ed i conseguenti atti ispettivi, sia in relazione agli articoli 13 (*recte*: 14), 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e alle relative norme di attuazione in materia di pubblica istruzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di pubblica istruzione), sia in relazione agli articoli 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale cooperazione.

2. - La ricorrente espone che un ispettore del Ministero, su incarico conferito con la nota impugnata, ha svolto una visita ispettiva presso l'Istituto regionale d'arte di Bagheria, nei giorni 5 e 7 marzo 2003, finalizzata alla verifica della sussistenza dei requisiti per la parità scolastica.

2.1. - La Regione lamenta che l'atto ministeriale e le conseguenti operazioni poste in essere dall'incaricato nei confronti dell'Istituto regionale d'arte di Bagheria inciderebbero in materia di ispezioni scolastiche presso scuole paritarie operanti nell'ambito territoriale siciliano e dunque sull'esercizio di una competenza amministrativa ordinaria, in violazione dello statuto regionale e delle relative norme di attuazione.

In particolare, la Regione rileva che gli articoli 14 e 17 dello statuto assegnerebbero alla competenza legislativa regionale le materie dell'istruzione elementare, media e universitaria e che il successivo art. 20 attribuirebbe alla Regione le funzioni esecutive ed amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale.

La ricorrente rileva inoltre che l'art. 3 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione conferirebbe specificamente alla Regione Siciliana "le funzioni di vigilanza e tutela spettanti all'amministrazione dello Stato nei confronti di enti, istituti ed organismi locali, anche a carattere consorziale, che svolgono nella regione attività nelle materie trasferite a norma del presente decreto".

In questo quadro normativo la Regione sostiene che ogni funzione amministrativa, ed in particolare la funzione ispettiva, relativa alle istituzioni scolastiche della Regione Siciliana sarebbe di propria esclusiva competenza, sicché anche i poteri previsti dall'art. 6 della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), dichiaratamente esercitati dal Ministero con la nota impugnata, rientrerebbero in tale esclusiva competenza.

La ricorrente sottolinea, peraltro, che la propria competenza in relazione alla attuazione della nuova disciplina sulla parità scolastica sarebbe sostanzialmente incontestata. A tal fine richiama la nota 27 settembre 2000, n. 7698 del Ministero della pubblica istruzione, Direzione generale per l'istruzione media non statale, nella quale il Ministero, proprio in relazione alle scuole paritarie, riconosce la competenza della Regione ad esercitare le funzioni di riconoscimento della parità scolastica, nonché le successive circolari 14 febbraio 2001, n. 30 e 14 maggio 2001, n. 87, in tema di parità scolastica, nelle quali il Ministero precisa l'ambito applicativo eccettuandone le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta e le Province di Trento e di Bolzano "in ragione dell'autonomia statutaria".

La Regione Siciliana rileva, infine, che ove pure l'attività posta in essere non fosse da qualificare quale "attività ispettiva in senso proprio", ma quale indagine meramente conoscitiva, nondimeno sarebbero lesi i medesimi parametri invocati, "in quanto anche le funzioni tese a reperire informazioni statistiche rientrano in quelle correlate alle funzioni di vigilanza sulle istituzioni scolastiche", di esclusiva competenza regionale.

2.2. - La Regione Siciliana assume altresì che l'attività ispettiva disposta con l'impugnata nota del 13 gennaio 2003 sarebbe in contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Infatti l'art. 117 della Costituzione, pur riservando alla legislazione esclusiva statale le "norme generali sull'istruzione", lascerebbe alla Regione la competenza normativa "operativa" e di dettaglio e l'art. 118 della Costituzione, sancendo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, consentirebbe l'imputazione di una funzione amministrativa allo Stato "soltanto qualora fosse necessario assicurarne l'esercizio unitario".

In particolare, la ricorrente sostiene che l'ispezione costituirebbe una ingerenza indebita nelle competenze regionali e configurerebbe "una anomala forma di controllo, posta in essere, in buona sostanza, in via sostitutiva, ed al di là di ogni procedimentalizzazione del relativo potere".

2.3. - La Regione Siciliana ritiene, infine, la violazione del principio di leale cooperazione da parte del Ministero, il quale, nel disporre l'ispezione, non avrebbe agito d'intesa con la Regione, né, successivamente, avrebbe dato riscontro alcuno alla nota 13 marzo 2003, prot. n. 493, dell'Assessorato regionale beni culturali ambientali e pubblica istruzione, con la quale la ricorrente aveva chiesto chiarimenti sulle indagini ispettive disposte, sollecitandone la sospensione.

Considerato in diritto

1. - La Regione Siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136, con la quale il Dipartimento per i servizi nel territorio e lo sviluppo dell'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha conferito ad un proprio ispettore un incarico ispettivo presso scuole paritarie della provincia di Palermo, chiedendo che questa Corte dichiari che non spetta allo Stato, e per esso al predetto Ministero, il potere di ispezione nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella Regione e, per conseguenza, annulli la nota impugnata, nonché i conseguenti atti ispettivi, sia in relazione agli articoli 13 (*recte*: 14), 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e alle relative norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia di pubblica istruzione), sia in relazione agli articoli 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale cooperazione.

2. - Il ricorso è fondato.

3. - Occorre innanzitutto ricostruire il quadro normativo in cui si colloca il conflitto in esame.

Gli articoli 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana assegnano alla Regione competenza legislativa primaria in materia di istruzione elementare e competenza legislativa concorrente in materia di istruzione media e universitaria.

L'art. 20 dello stesso statuto attribuisce, poi, alla Regione le funzioni esecutive ed

amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale.

Inoltre, le norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione assegnano, genericamente, alla Regione “le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione” (art. 1) e, specificamente, “le funzioni di vigilanza e tutela spettanti all'amministrazione dello Stato nei confronti di enti, istituti ed organismi locali, anche a carattere consorziale, che svolgono nella Regione attività nelle materie trasferite a norma del presente decreto” (art. 3).

L'art. 8 delle medesime norme di attuazione tiene ferma la competenza dello Stato in ordine alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali e assegna valore legale in tutto il territorio nazionale ai titoli di studio conseguiti negli istituti scolastici non statali “parificati, pareggiati e legalmente riconosciuti dalla Regione in conformità dell'ordinamento statale”.

Ed è da precisare che dal combinato disposto dei richiamati articoli 1 e 8 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione risulta, da un lato, che spetta allo Stato la disciplina del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali e, dall'altro, che spetta alla Regione Siciliana l'emanazione dell'atto di riconoscimento legale, di parificazione o pareggiamento degli stessi.

Questo assetto normativo è stato confermato dagli articoli 77 e 620 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), i quali hanno riaffermato l'autonomia regionale in materia, e non è stato contraddetto, né dalle successive riforme dell'organizzazione amministrativa dello Stato (decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”, e decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 2003, n. 319, recante “Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca”), né dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), stante il disposto dell'art. 10 della stessa, per il quale la “nuova disciplina” si applica alle Regioni a statuto speciale solo nella parte in cui prevede forme di autonomia più ampia rispetto a quella già attribuita.

Per completezza va, infine, aggiunto che l'art. 9 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione prevede che l'amministrazione della Regione Siciliana, sino a diversa previsione, si avvale, per lo svolgimento delle sue funzioni in materia di istruzione, degli organi dello Stato presenti nel proprio territorio, i quali sono soggetti alle direttive della Regione.

4. - Nell'ambito di questo assetto normativo deve essere inquadrata la legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), la quale introduce nel sistema nazionale di istruzione, accanto alle altre già note istituzioni scolastiche non statali, la nuova figura della “scuola paritaria”.

La citata legge attribuisce espressamente (art. 1, comma 6) allo Stato, e per esso al Ministero, la competenza amministrativa per l'accertamento dell'originario possesso e della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica.

Questa disciplina non comporta, peraltro, alcuna modifica al descritto assetto delle competenze in materia, né può essere intesa quale attribuzione allo Stato della competenza amministrativa sulle “scuole paritarie” esistenti nel territorio della Regione Siciliana, in quanto anche tale nuova *species* deve essere ricondotta al *genus* degli istituti scolastici non statali previsto e disciplinato dalle norme di attuazione dello statuto regionale in materia di pubblica istruzione (come peraltro riconosciuto dallo stesso Ministero, con le circolari 14 febbraio 2001,

n. 30, 14 maggio 2001, n. 87, e 18 marzo 2003, n. 31, e con la nota 27 settembre 2000, prot. n. 7698).

In relazione alle scuole paritarie esistenti nel territorio regionale siciliano deve, pertanto, riconoscersi alla Regione la competenza amministrativa e, per quanto qui interessa, la funzione di ispezione e di vigilanza, ferma la competenza legislativa dello Stato a disciplinare le norme generali sull'istruzione e i principi dell'assetto ordinamentale del sistema nazionale di istruzione.

5. - Chiarito l'assetto delle competenze in materia di istruzione scolastica non statale nel territorio della Regione Siciliana, deve procedersi alla qualificazione dell'attività demandata con la impugnata nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136.

Essa conferisce, in effetti, un incarico ispettivo in senso proprio.

A parte il *nomen* recato dal provvedimento in questione, tanto nell'oggetto quanto nel testo, che parlano espressamente di "visite ispettive", è da rilevarsi che l'incarico ispettivo è dichiaratamente conferito al fine di verificare la sussistenza ed il permanere dei presupposti per il riconoscimento della parità scolastica, funzione questa che, come si è visto, è di competenza della Regione Siciliana.

D'altro canto non è da sottovalutare che l'attività demandata all'ispettore si sostanzia non solo nel monitoraggio dei progetti educativi, ma, segnatamente, nell'acquisizione di elementi di conoscenza e di "giudizio sull'operato" degli istituti secondari parificati sull'intero territorio nazionale.

La nota in questione, specifica, infatti, che l'incaricato "avrà cura di assumere dati ed elementi di giudizio con riferimenti analitici alle voci contenute nelle allegate *Linee guida*", le quali si riferiscono a tutti gli elementi strutturali, organizzativi e funzionali dell'istituzione scolastica (tipologia dell'istituto, strutture materiali e attrezzature, personale, progetto educativo, organi collegiali e rapporto con il territorio), sicché la loro "analitica" verifica non può che qualificarsi come attività ispettiva in senso proprio.

Riconosciuta, pertanto, tale natura all'attività posta in essere dal Ministero con la nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136, deve rilevarsi la violazione da parte del predetto Ministero delle attribuzioni della Regione Siciliana risultanti dai sopra richiamati articoli 14, 17 e 20 dello statuto regionale e 1 e 3 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione.

6. - Né, d'altra parte, la violazione delle attribuzioni regionali può essere esclusa in base all'indicazione, contenuta nella nota impugnata, che la causa dell'ispezione sarebbe il "monitoraggio dei progetti educativi e dell'opera svolta sul territorio nazionale dagli Istituti secondari paritari" e sarebbe effettuata dal Ministero "in attesa dell'avvio di una sistematica opera di valutazione ... di competenza dell'INVALSI" (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione), istituito con decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258.

Infatti, come si è appena visto, dalla nota impugnata emerge che la finalità della disposta ispezione non è la valutazione del sistema di istruzione, ma la verifica del mantenimento, da parte delle istituzioni scolastiche non statali, dei requisiti previsti per il riconoscimento della parità.

Ed in ogni caso, in attesa dell'avvio del sistema di valutazione nazionale e del completamento della normativa di riferimento (anche in relazione al coordinamento tra i poteri centrali demandati all'ente nazionale e quelli delle autonomie regionali, ordinarie e speciali), va rimarcato che l'attività di vigilanza del Ministero deve svolgersi nel rispetto delle richiamate competenze statutarie regionali in materia di pubblica istruzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato e per esso al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il potere ispettivo nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella Regione Siciliana e per l'effetto *annulla* la nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136, del predetto Ministero.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 giugno 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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.