

L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali

di Fulvio Cortese

(in corso di pubblicazione in "le Regioni")

1. Nelle due sentenze nn. 200 e 213 del 2009 la Corte costituzionale si occupa nuovamente dell'interpretazione dei criteri di riparto della potestà legislativa in tema di istruzione¹.

L'interesse per entrambe le pronunce è presto detto. La prima costituisce, infatti, un tentativo di sistemazione organica e di consolidamento delle indicazioni ermeneutiche già anticipate in altre precedenti occasioni², rappresentando, quindi, di per sé, un momento di riflessione abbastanza significativo; la seconda, invece, pur riferendosi alla peculiare situazione della Provincia Autonoma di Bolzano, si pone naturalmente quale caso sintomatico per la verifica e per l'applicazione dei canoni ricostruttivi da ultimo elaborati, oltre che per una valutazione circostanziata sulla loro puntuale tenuta.

¹ La letteratura sul tema è assai vasta. Per una visione di sintesi cfr., per tutti, F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, in part. 95 ss., nonché A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3305 ss., in part. 3312 ss., e S. LEO, *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006, 71 ss. Cfr. quindi anche A.M. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in questa *Rivista*, 2005, 927 ss., e L. CASTELLI, *Istruzione e regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 204, 839 ss. Per una valutazione del tema alla luce dell'affermazione del regime dell'autonomia delle istituzioni scolastiche v. i contributi raccolti in G.C. DE MARTIN, A. COCOZZA, G. PORROTTA (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova, 2008, nonché in M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2006.

² Come è risaputo, la Corte si era già pronunciata in altre sentenze, poi ricordate anche nella motivazione della sentenza n.200 (in part. al punto 22 della motivazione). In primo luogo si ricordi Corte cost., 13 gennaio 2004, n.13, in questa *Rivista*, 2004, 957 ss., con nota di P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 529 ss., con nota di A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, in *Foro amm. – CDS*, 2004, 41 ss., con nota di R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il principio di continuità in senso «istituzionale» e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione*, in *Foro it.*, 2004, I, 2666 ss., con nota di 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. Osservazioni a margine di Corte cost. n.13/2004*. Su tale pronuncia v. anche A.M. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it. Quindi si vedano Corte cost., 26 gennaio 2005, n.34 e 37, in questa *Rivista*, 2005, 939 ss. e 945 ss., con nota di A.M. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, nonché Corte cost., 25 marzo 2005, n.120, in questa *Rivista*, 1001, in *Foro it.*, 2005, I, 2956 ss., e in *Dir. e giust.*, n.18/2005, 88 ss., con nota di F. MINNITI, *L'asilo nido è mio e i servizi li organizzo io*, e Corte cost., 15 luglio 2005, n.279, in questa *Rivista*, 2005, 161 ss., con nota di C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare* (ma su quest'ultima sentenza v. anche S. NICODEMO, *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, in www.forumcostituzionale.it).

Più precisamente, è necessario premettere che la principale ragione di una lettura contestuale della sentenza n.200 e della sentenza n.213 non risiede soltanto nel fatto che nel secondo caso si mette subito alla prova l'apparato definitorio precisato nel primo, con risultati complessivi – come presto si dirà – non del tutto convincenti.

Il motivo di una considerazione congiunta è dovuto, essenzialmente, alla rilevazione di una certa continuità di approccio, la quale, proprio in forza del riscontro di alcune contraddizioni concettuali, emerge in modo sempre più palese, confermando la sostanziale ed estrema cautela con cui la Corte opera usualmente in questi ambiti materiali così delicati e sensibili, ma anche manifestando la perdurante assenza di un univoco riferimento critico.

2. Le due sentenze, per vero, si occupano di questioni concrete differenti.

Da un lato (sentenza n.200), il *thema decidendum* concerne la legittimità di un gruppo di disposizioni di legge statale (tra tutte, e in particolare, l'art. 64, comma 3 e comma 4, lettere da *a* ad *f-ter* compresa, del decreto legge n.112 del 1008³, conv. dalla legge n.133 del 2008) finalizzate ad introdurre, attraverso un sistema di delegificazione, norme innovative di carattere potenzialmente trasversale a tutta la materia dell'istruzione, previa predisposizione, da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca⁴, di un piano programmatico di interventi per la migliore utilizzazione delle risorse umane e strumentali disponibili.

Ciò ha suscitato la reazione di molte Regioni, che hanno contestato: l'invasione diffusa e sistemica della propria competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. (facendo così valere sia l'illegittimità di un intervento programmatico statale sul piano organizzativo sia l'impossibilità di qualificare *tout court* come oggetto di norme generali sull'istruzione i numerosi settori riguardati dai criteri, di carattere sempre prevalentemente organizzativo, al cui rispetto il Governo si deve attenere nell'opera di delegificazione), l'impossibilità di giustificare in questo frangente la legittimità di un'eventuale chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (per l'assenza, nel tenore testuale delle disposizioni impugnate, di qualsivoglia riferimento all'obbligo di una previa intesa con la Conferenza unificata), l'illegittimità del ricorso allo strumento regolamentare (non potendosi invocare la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 6, Cost.).

Dall'altro lato (sentenza n.213), la Corte ha dovuto affrontare la questione della legittimità di norme della Provincia Autonoma di Bolzano, volte a definire in modo diverso dalla legge statale la disciplina dell'accesso all'esame di Stato e la disciplina del passaggio dalla formazione professionale all'istruzione secondaria superiore.

La Presidenza del Consiglio dei ministri aveva lamentato, a tale riguardo, la violazione della potestà esclusiva che, pur a fronte dell'autonomia speciale, in tali settori dovrebbe riconoscersi allo Stato in forza del criterio di cui all'art. 117, comma 2, lett. n), in ordine alle norme generali sull'istruzione. A giudizio dello Stato, infatti, l'iniziativa provinciale non risultava automaticamente "coperta"

³ Recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*».

⁴ Di concerto con il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

dalle disposizioni dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (d.p.r. n.670 del 1972) sulla potestà legislativa primaria in materia di addestramento e formazione professionale (art. 8, n.29) ovvero sulla potestà legislativa concorrente in materia di istruzione elementare e secondaria (art. 9, n.2), oltre che di apprendistato (art. 9, n.4). Né, per lo Stato, poteva dirsi soddisfatto quanto previsto sulla potestà provinciale di emanare norme di attuazione delle leggi sugli esami di Stato in assenza di un qualsiasi strumento di preventivo raccordo con l'amministrazione governativa (cfr. l'art. 19, comma 8, dello Statuto speciale, nonché l'art. 11 del d.p.r. n.89 del 1983).

In entrambi i casi, tuttavia, il *modus operandi* della Corte passa attraverso la previa definizione di ciò che si può definire in termini, rispettivamente, di *norme generali sull'istruzione* e di *principi fondamentali della materia istruzione*: è in questo modo, del resto, che il giudice costituzionale può rendersi effettivamente conto, per un verso (sentenza n.200), se il legislatore statale ha valicato in modo illegittimo questi confini materiali, per altro verso (sentenza n.213), se è stato, viceversa, il legislatore provinciale di Bolzano ad aggredire indebitamente simili territori.

2.1. Nel primo caso (sentenza n.200), lo sforzo definitorio è ampiamente argomentato e si giova, formalmente, di una notevole intenzione di approfondimento e di sintesi.

In ordine all'individuazione delle norme generali sull'istruzione, la tesi della Corte, per così dire "in pillole", è la seguente:

- le norme generali sull'istruzione conoscono il loro precipuo ambito di elezione nel contesto dei principi costituzionali già dettati agli artt. 33 e 34 Cost., che individuano le «*caratteristiche basilari del sistema scolastico*» e che pertanto individuano chiaramente e in modo vincolante, ma con definizione «*non tassativa*», quali sono «*gli ambiti*» riconducibili al «*concetto*» qui rilevante⁵: esse, quindi, possono riguardare l'obbligo dello Stato di istituire scuole di ogni ordine e grado, il diritto dei privati di istituire scuole e istituti di educazione; la parità tra scuole statali e non statali per quanto riguarda la loro piena libertà e l'uguale trattamento degli alunni, la necessità dell'esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la loro conclusione, le misure volte ad assicurare che la scuola sia aperta a tutti, l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore, il diritto dei capaci e dei meritevoli, anche se privi di mezzi, a raggiungere i gradi più alti degli studi e l'esigenza di rendere effettivo quest'ultimo diritto a mezzo di provvidenze da attribuirsi per concorso;
- un ulteriore riferimento costituzionale, sempre necessario per individuare i confini della materia, è offerto dall'art. 117, comma 3, Cost., laddove, nell'attribuzione della potestà concorrente in materia di istruzione, si mantiene ferma l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che in tal modo è naturale oggetto di norme generali (così come dettate, del resto, dallo Stato in seguito alla delega di cui all'art. 21 della legge n.59 del 1997);
- sulla base di questa cornice, «*un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni (...) possano essere qualificate nello stesso modo*» è dato, inoltre, dal complesso di disposizioni legislative statali adottate in

⁵ Cfr. punto 21 della motivazione.

seguito alla legge n.53 del 2003⁶ nonché da quanto stabilito espressamente da questa medesima legge⁷ (per la quale sono norme generali: 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);

- «*in via interpretativa*», sono «*in linea di principio*» norme generali anche quelle sull'assetto degli organi collegiali (decreto legislativo n.233 del 1999), sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione (legge n.62 del 2000)⁸, nonché, più in generale, tutte quelle norme che sono «*sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e (...) applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale*» (Corte cost., n.279 del 2005⁹), e quindi, più precisamente, tutte quelle norme 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), (...) la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge*», oltre che «*l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.*»¹⁰;

- non possono, invece, essere oggetto delle norme generali: la programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione

⁶ Si tratta, nell'ordine, dei decreti legislativi nn.59 del 2004, 286 del 2004, 76 del 2005, 77 del 2005, 226 del 2005, 277 del 2005, in tema, rispettivamente, di norme generali sulla scuola dell'infanzia e sul primo ciclo dell'istruzione, di servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, di norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, di norme generali sull'alternanza scuola-lavoro, di norme generali e livelli essenziali per il secondo ciclo di istruzione, di norme generali sulla formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento (l'ultimo dei decreti così indicati è stato abrogato dall'art. 2, comma 416, della legge n.244/2007 (Finanziaria 2008).

⁷ Cfr. punto 21 della motivazione.

⁸ V. sempre al punto 21 della motivazione.

⁹ Cfr. il richiamo esplicito operato dalla Corte al punto 22 della motivazione. Con riferimento alla pronuncia citata cfr. *supra* a nt. 2.

¹⁰ In questo modo si esprime la Corte al punto 24 della motivazione.

professionale (che costituiscono, viceversa, oggetto di naturale spettanza della potestà concorrente regionale e riguardo alle quali erano già state attribuite importanti deleghe di funzioni amministrative prima della riforma del Titolo V della Costituzione: Corte cost., nn.13 del 2004 e 34 del 2005); l'individuazione degli standards strutturali e qualitativi degli asili nido (Corte cost., n.120 del 2005)¹¹;

- le norme generali, infine, devono essere tenute distinte: A) dai principi fondamentali che lo Stato può fissare nell'ambito della medesima materia dell'istruzione (ex art. 117, comma 3, Cost.), poiché questi, «*pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano (...) altre norme, più o meno numerose*»; essi, in particolare, «*nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni su tutto il territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione*», operano «*sostanzialmente da raccordo tra le "norme generali" e quelle di competenza regionale*», le quali ultime concernono «*situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico*» (specialmente nel settore della programmazione scolastica regionale e del dimensionamento territoriale della rete)¹²; B) dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti «*connessi al sistema dell'istruzione*», che hanno la funzione di garantire agli utenti «*un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale*» e che non possono riguardare «*la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio*»¹³.

Ciò premesso, ossia sulla base di questo *vademecum* concettuale, la Corte è passata all'interpretazione delle disposizioni statali impugnate dalle Regioni, salvandone la gran parte, in quanto espressive di «*norme generali*» preordinate, «*per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica*», ad introdurre «*una normativa operante sull'intero territorio nazionale*»¹⁴ (cfr., in part. l'art. 64, comma 4, cit., con riferimento alle lettere da *a* ad *f*, che hanno lo scopo di disporre una disciplina in tema: di razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti; di ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti).

¹¹ La Corte riprende riprende espressamente la sua precedente giurisprudenza (per la quale v. *supra* a nt. 2) al punto 22 della motivazione.

¹² Punto 25 della motivazione.

¹³ Punto 27 della motivazione. Sui livelli essenziali ex art. 117, comma 2m lett. m), Cost., la bibliografia è vastissima. Per una trattazione generale, con richiamo di ogni riferimento rilevante, v. C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, 2008. Sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione v., da ultimo, V. CAMPIONE, A.M. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, 2009.

¹⁴ Così al punto 34 della motivazione.

Inoltre, per la Corte, una volta precisato che tali disposizioni concernono norme generali sull'istruzione, è perfettamente legittimo ed adeguato, anche ai fini dell'art. 118, comma 1, Cost., che sia lo Stato ad adottare un atto di programmazione nazionale dell'offerta scolastica (atto di per sé non escluso dal riconoscimento della pacifica competenza regionale sulla relativa programmazione scolastica territoriale)¹⁵, che le nuove norme possano essere introdotte anche a mezzo dello strumento regolamentare della delegificazione (l'art. 117, comma 6, Cost., consente l'emanazione di regolamenti in materie di competenza statale esclusiva; le norme generali sull'istruzione non sono soggette a riserva assoluta di legge; le disposizioni impugnate rispettano il principio di legalità sostanziale in quanto esprimono criteri generali cui attenersi obbligatoriamente, individuando contestualmente e univocamente anche gli ambiti materiali di intervento "secondario" autorizzato dalla legge)¹⁶, e che non sia nemmeno necessario, ai fini dell'adozione dei menzionati interventi di razionalizzazione del sistema scolastico, ricorrere all'intesa con la Conferenza unificata (si verte, infatti, in materia rimessa esclusivamente alla potestà statale)¹⁷.

Le uniche disposizioni dichiarate illegittime, pertanto, sono quelle che, in contrasto con quanto già espresso dalla medesima Corte in altre occasioni e con quanto stabilito anche dal decreto legislativo n.112 del 1998, dettavano criteri volti ad introdurre innovazioni normative nei settori della programmazione scolastica regionale e del dimensionamento concreto della rete (cfr., in part., l'art. 64, comma 4, lett. *f-bis* ed *f-ter*).

2.2. Nella seconda sentenza (n.213), lo sforzo definitorio è contenuto e, in qualche modo, ragionevolmente superfluo: come si è visto, i confini delle nozioni rilevanti (*norme generali e principi fondamentali*) sono ormai chiariti; né rileva, formalmente, la circostanza che si tratti di verificare la legittimità di disposizioni che sono emanate da una Provincia Autonoma, poiché, pur non essendo utilizzabile direttamente il regime innovativo del Titolo V riformato (in quanto esso, per la Corte, non comporterebbe, nelle materie in questione, il godimento di uno spazio di maggiore autonomia ex art. 20 della legge cost. n.3 del 2001), anche in questo caso si tratta di applicare le medesime nozioni (in quanto già utilizzate anche nello Statuto speciale).

Vero è, tuttavia, che la Corte non richiama direttamente il patrimonio interpretativo formato nella precedente sentenza.

Le premesse da cui muove il giudice costituzionale sono le seguenti:

a) la disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari e all'alta formazione ricade nella materia dell'istruzione, di potestà concorrente, e deve considerarsi legittimamente oggetto di disposizioni volte a fissare principi fondamentali, «*perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di normazione differenziata su*

¹⁵ V. al punto 35.1. e al punto 37 della motivazione.

¹⁶ La Corte ricorda, in proposito, che, comunque, i regolamenti, pur essendo chiamati a modificare gli assetti vigenti, non potranno mai invadere gli ambiti di competenza regionale o sopprimere le disposizioni già emanate dalle Regioni stesse, alle quali rimane disponibile, in caso di controversia, anche lo strumento del conflitto di attribuzione. Cfr. il punto 35.2. della motivazione.

¹⁷ Cfr. punto 36 della motivazione.

base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica» (la Corte ricorda, sul punto, «che, secondo l'art. 33, quinto comma, Cost., il superamento dell'esame di Stato consente di conseguire un titolo di studio che abilita al passaggio da un ciclo di istruzione al successivo ed all'accesso agli studi universitari ed alle professioni»)¹⁸;

b) la disciplina del passaggio tra sistema della formazione professionale e sistema dell'istruzione secondaria superiore ricade parimenti nella materia dell'istruzione, di potestà concorrente, e deve quindi considerarsi sempre oggetto di principi fondamentali, giacché per i due sistemi, che costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione, *«vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento»*¹⁹.

Pertanto, le conclusioni sono facilmente immaginabili:

- sub a): l'esame previsto a livello provinciale è diverso da quello regolato dalla legislazione statale, poiché mentre nel primo si prevede lo svolgimento di tre prove scritte e di un colloquio orale su tutte le materie del programma scolastico, nel secondo si stabilisce che le prove di esame vertano sulla valutazione delle competenze acquisite in cinque delle materie fondamentali, nonché in almeno una delle materie caratterizzanti l'indirizzo; tale difformità non può legittimamente sussistere, in quanto in caso contrario l'esame provinciale costituirebbe un nuovo ed originale "esame di Stato"; ciò che può fare la Provincia è, al limite, adattare le disposizioni statali al diverso contesto caratterizzato dalle esigenze del bilinguismo e dell'insegnamento della lingua ladina (attivando, così, la potestà legislativa di attuazione che le è riconosciuta sul punto dall'art. 11 del d.p.r. n.89 del 1983);

- sub b): le regole del passaggio tra sistemi (formazione e istruzione) fissate a livello provinciale sono diverse da quelle fissate a livello statale, in quanto mentre nel primo caso si dispone il passaggio dal terzo anno della formazione professionale al quarto anno di un istituto secondario superiore (subordinandolo ad esami eventuali e limitati alle aree della linguistica e della matematica), nel secondo caso ci si riferisce ad un sistema di riconoscimento di crediti (per il quale conoscenze, competenze e abilità acquisite nel sistema della formazione professionale, nell'esercizio dell'apprendistato, per effetto dell'attività lavorativa o per autoformazione costituiscono crediti per l'accesso ai diversi anni dei corsi di istruzione secondaria superiore, mediante valutazione effettuata da apposite commissioni costituite, all'inizio di ciascun anno scolastico presso le singole istituzioni scolastiche interessate); anche tale palese difformità non può, pertanto, giustificarsi.

3. La rievocazione delle argomentazioni seguite dalla Corte consente di esplicitare meglio e di sviluppare con maggiori chiarimenti e rilievi la constatazione rapidamente operata in premessa, ossia l'impressione che in queste pronunce il giudice costituzionale abbia, nell'ordine, contraddetto parzialmente sé stesso (3.1), confermato, anche in virtù di tale contraddizione, una certa, non nuova, modalità di approcciarsi alle questioni interpretative sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione (3.2),

¹⁸ Punto 3 della motivazione.

¹⁹ Punto 4 della motivazione.

dimostrato, sempre in questa materia, la sostanziale assenza, diversamente da quanto accaduto in altri, sia pur differenti, contesti, di un forte e verosimile appiglio teorico, alla stregua del quale orientare l'esercizio il più possibile corretto e puntuale della potestà legislativa (3.3).

3.1. La contraddizione in cui è incorsa la Corte dovrebbe essere già di per sé emersa al solo esito del confronto tra i presupposti tassonomici stabiliti nella prima sentenza (così come riassunti nel par. 2.1) e le operazioni, per così dire "classificatorie", messe in atto nella seconda sentenza (così come illustrate, con le rispettive ed inevitabili declinazioni finali, nel par. 2.2).

Nel primo caso la Corte ha cercato, innanzitutto, di agganciare la definizione delle norme generali sull'istruzione e la connessa delimitazione della potestà esclusiva dello Stato ad un parametro in qualche modo certo e di cogente considerazione comune: la disciplina dei diritti e delle libertà di cui agli artt. 33 e 34 Cost., nel suo versante *lato sensu* strutturale (che cosa, nell'istruzione, deve essere garantito sempre e comunque per consentire l'effettività diffusa dell'accesso al servizio, la progressione concreta e riconosciuta negli studi e il libero ed effettivo svolgimento delle libertà scolastiche, ivi compresa la libertà di istituire ulteriori scuole: ciò che la Corte stessa ha definito «*caratteristiche basilari del sistema scolastico*»²⁰).

L'operazione è in sé e per sé assai lodevole e condivisibile, se non altro perché le opinioni dottrinali circa l'elencazione di che cosa potesse essere verosimile oggetto di norme generali non sono sempre state sicure ed omogenee²¹.

Da questa prospettiva, allora, ed in via quanto meno teorica, i principi fondamentali della materia istruzione sono destinati ad operare nello spazio che non è occupato dal descritto ambito di elezione delle norme generali, né dai

²⁰ V. al punto 21 e al punto 32 della motivazione.

²¹ Cfr., ad esempio, la diversità dei tentativi classificatori svolti, rispettivamente, da A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in questa *Rivista*, 2002, 805, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 103-104, C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in ID. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, 28, e F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 112 ss. La prima – cui si affianca anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2006, 28 – e il terzo sembrano frapporre elementi strutturali ad elementi contenutistici (ad esempio, per l'una dovrebbero rientrarvi, oltre alla disciplina della parità scolastica, delle misure poste a tutela della libertà di insegnamento o della valutazione del sistema scolastico, anche gli obiettivi minimi di apprendimento, per l'altro anche i curricula); il secondo pare, invece, più vicino alla lettura avallata dal legislatore statale (e quindi si riferisce, tra l'altro, anche agli ordinamenti didattici); l'ultimo è, viceversa, fautore di un'interpretazione più originale, in definitiva più vicina a quella *astrattamente* fatta propria dalla Corte (e che, addirittura, tende a "fondere", per così dire, competenza sulle norme generali con competenza in ordine ai livelli essenziali, nel senso, però, restrittivo, che la prima fonda la potestà statale e la seconda ne indica e ne definisce l'estensione con riferimento alle persone fisiche coinvolte nel percorso di istruzione; peraltro nella tesi seguita da questo Autore la libertà di insegnamento non è considerata oggetto potenziale di norme generali, bensì oggetto diretto della sola disciplina costituzionale; inoltre, sempre per questo stesso Autore, le norme generali non sono necessariamente uniformi, in forza di quanto desumibile dall'art. 116 Cost., che prevede una possibile differenziazione territoriale). Per un'ulteriore lettura, ulteriormente restrittiva, e forse più corretta, v. anche M. RENNA, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2006, 10 ss., che sembra ritenere che il campo d'elezione delle norme generali sia quello delle istituzioni scolastiche e della libertà di insegnamento, restando, invece, alla determinazione dei livelli essenziali il compito di limitare la competenza regionale circa l'oggetto delle prestazioni da garantire uniformemente.

livelli essenziali delle prestazioni, che, viceversa, pur attenendo sempre a parte della disciplina dei diritti emergenti in questa materia, sono finalizzati a concretarne il versante *stricto sensu* contenutistico (che cosa, nella prestazione del servizio, è standard uniforme ed irrinunciabile dell'offerta formativa, dovunque e comunque predisposta)²².

I principi fondamentali, in questa direzione, altro non sono che gli elementi base della disciplina del servizio, rispecchiando ragioni di uniformità diverse da quelle cogenti di cui alla predefinizione di norme generali e livelli essenziali e fungendo da raccordo tra lo spazio che è soltanto e necessariamente statale e lo spazio che è anche regionale.

Nella seconda sentenza, tuttavia, quest'ultima visione su ciò che i principi fondamentali dovrebbero essere viene implicitamente ma chiaramente disattesa, dal momento che, sorprendentemente, essi vengono, almeno in apparenza, proiettati nell'ambito che, nella lettura da ultimo proposta ed accolta nella prima pronuncia, riguarda la garanzia unitaria del menzionato versante strutturale del sistema scolastico.

Così è, esplicitamente, per quanto concerne il tema dell'esame di Stato, mediante il richiamo diretto all'art. 33, comma 5, Cost.; ma così è, sostanzialmente, anche per il tema del passaggio tra sistemi, che nella prima sentenza viene menzionato come ragionevole oggetto delle norme generali definite come tali dalla legge n.53 del 2003.

Una spiegazione per tale incoerenza è, per vero, rintracciabile.

Se da un lato la Corte constata, nella sentenza n.213, e sia pur velocemente, che non è applicabile, ex art. 10 della legge cost. n.3 del 2001, il regime di cui al riformato Titolo V – in quanto da esso non deriverebbe alla Provincia Autonoma di Bolzano un margine più ampio di autonomia, nelle materie *de quo*, rispetto a quello di cui allo Statuto speciale – allora è altrettanto vero che, dovendo lo scrutinio di legittimità seguire la logica del riparto stabilito in sede di definizione dei limiti dell'autonomia speciale, l'unico modo che il giudice costituzionale ritiene accessibile per garantire le stesse finalità, come si è detto strutturali, di cui alla fissazione previa delle norme generali è farne passare, di fatto, l'obiettivo attraverso la preventiva definizione di principi fondamentali, il cui carattere, però, diviene, praticamente, autoapplicativo e vincolante, con possibilità di adattamento esecutivo assai limitate. E questi caratteri, per ammissione stessa della Corte nella precedente sentenza n.200, sarebbero propri, semmai, delle norme generali²³.

²² Come si è visto nella nota precedente, la distinzione non è sempre agevole, anche in dottrina. Vi è chi segue una visione simile a quella della Corte e chi, invece, individua i livelli essenziali anche con le garanzie minime di accesso al sistema o di integrazione in esso dei soggetti deboli o, ancora, con le condizioni per l'abilitazione alle professioni (cfr. ad esempio A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., 805), ovvero anche con la precisazione del numero minimo degli utenti per classe (così C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, cit., 28).

²³ Occorre evidenziare quindi, sul punto, che il medesimo risultato la Corte avrebbe potuto perseguire, in modo forse più convincente, facendo leva sulla circostanza che lo strumento per considerare le norme generali sull'istruzione nel contesto dei limiti che concernono la potestà legislativa provinciale ai sensi dello Statuto non è la riconduzione delle stesse nei principi fondamentali (pena la contraddizione che si è vista), bensì la loro qualificazione nel contesto dei limiti rappresentati dall'interesse nazionale e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. V. già, per alcuni spunti in questa possibile direzione, Corte cost., 10 luglio 1968, n.92, in www.cortecostituzionale.it, ma solo implicitamente, e, soprattutto, Corte cost., 6 febbraio 2006, n.51, in questa *Rivista*, 2006, 839 ss., con nota di G. DEMURO, M.

3.2. Ciò considerato, è anche agevole comprendere come sia possibile sostenere che questa sorta di contraddizione concettuale riveli anche una vera e propria linea di continuità di pensiero e, coerentemente, di metodo nel modo con cui, già nella prima sentenza (n.200), così come nei precedenti cui la Corte ha dato luogo successivamente alla riforma del 2001²⁴, si concepisce il sindacato sul rispetto dei criteri di riparto della potestà legislativa in questo peculiare settore.

La Corte – e senza che ciò possa costituire, in linea di principio, un'intenzione automaticamente criticabile – sente sempre e comunque l'esigenza di preservare una certa concezione del sistema di istruzione, poiché, anche nonostante il tentativo, di cui si è detto nel precedente paragrafo, di offrire, con la sentenza n.200, un quadro di nozioni il più possibile chiare e distinte, è esplicita la convinzione che, al di là delle esigenze strutturali e contenutistiche cui la Costituzione stessa rinvia in modo espresso ed inequivocabile, sia possibile desumere un carattere precipuamente e principalmente nazionale di quel sistema, tale da attribuire alla fissazione dei principi fondamentali proprio il compito di manifestare questo attributo intrinseco.

Non è un caso, del resto, che la Corte, sempre nella sentenza n.200, al termine della disamina del concetto di “principi fondamentali” si esprima in questo modo: *«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 un'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»*. Alle «*esigenze autonomistiche*» delle Regioni resta la possibilità di «*trovare soddisfazione*» per mezzo dell'esercizio di «*scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione*»²⁵.

Il motivo dominante della giurisprudenza costituzionale in questa materia è reso quindi evidente: l'istruzione è, di per sé stessa, e per la Consulta ragionevolmente, di carattere nazionale, ossia statale; le autonomie territoriali, salve le specificità che le situazioni di specialità richiamano per innegabili necessità di natura etnico-linguistica, esercitano le loro prerogative soltanto con riguardo alla predisposizione delle soluzioni organizzative, programmatiche o gestionali che, concretamente, meglio possono soddisfare, sui singoli territori, la cornice disciplinare del servizio così come definita dallo Stato²⁶.

BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali “speciali” e generali esigenze di uniformità*, e in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 453, con nota di S. DELIPERI, *La Corte costituzionale “salva” le coste della Sardegna*. In quest'ultima pronuncia la Corte ha affermato che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della (in quel caso) Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”, e ciò anche sulla base di un titolo di competenza legislativa esclusiva – nella fattispecie quello relativo alla “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

²⁴ Cfr. le sentenze citate *supra* a nt. 2.

²⁵ V., chiaramente, al punto 26 della motivazione.

²⁶ È sintomatico che la Corte, per attribuire alla fissazione dei principi fondamentali la proiezione necessariamente uniforme della concezione *nazionale* del sistema di istruzione, richiami la sentenza (Corte cost., 15 aprile 2008, n.102, in questa Rivista, 2008, 720 ss., con note di M. BARBERO, *Se il*

È come se, di fatto, la Corte attribuisse, quindi, ai principi fondamentali della materia istruzione il ruolo di fungere, surrettiziamente, da “recettore” di una vera e propria funzione di indirizzo e coordinamento. Ciò, d'altra parte, è quasi espressamente ammesso: *«la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico regionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni»*²⁷.

Come si diceva, poi, a questa ricostruzione si accompagna anche una ragione metodologica ricorrente, esplicitata in modo assai inequivocabile sempre nella sentenza n.200.

Se è vero, per la Corte, che la *governance* del sistema di istruzione è rimessa alla responsabilità generale e trasversale dello Stato, allora è naturale, sempre per la Corte, ricavarne tre conseguenze ulteriori:

I) In primo luogo, quando si tratti di verificare lo spazio reale della competenza concorrente delle Regioni in materia di istruzione (ex art. 117, comma 3, Cost.), si può verosimilmente muovere dalla presunzione che tale spazio coincida certamente con l'esercizio del potere di disciplinare gli ambiti nei quali lo Stato aveva già delegato, prima del 2001, e con il decreto legislativo n.112 del 1998, l'esercizio di funzioni amministrative: *«La definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il citato decreto legislativo 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»*²⁸.

Si tratta di affermazione abbastanza forte, poiché gli interpreti più accorti avevano già precisato che, se quanto stabilito dal decreto legislativo n.112 cit. può costituire un valido elemento di raffronto, giocando così un ruolo davvero strategico, ciò non significa che l'assetto del riformato Titolo V non possa avere, presuntivamente, una valenza piuttosto *novativa* anziché prevalentemente *ricognitiva*²⁹.

II) In secondo luogo, quando si tratti, invece, di verificare se l'auto-attribuzione statale di funzioni amministrative sia legittima (ex art. 118, comma 1, Cost.), è sufficiente vedere, oltre al grado di necessario coinvolgimento previo delle Regioni (parere della Conferenza unificata in sede di esercizio delle

federalismo fiscale diventa questione di... principi, e di A. DEFFENU, *Tributi propri delle Regioni speciali e armonia con i principi del sistema tributario statale tra rationes contraddittorie e discriminazioni irragionevoli*) con cui si è confermato, in materia di coordinamento della finanza pubblica, che i relativi principi da definirsi da parte dello Stato, e che si impongono anche alle autonomie speciali, «attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente». Non v'è chi non veda che, nella materia dell'istruzione, è tale il compito delle norme generali, piuttosto che dei principi fondamentali. Del resto, in quella stessa sentenza, la Corte differenzia i predetti principi, relativi al coordinamento della finanza pubblica, dai principi del sistema tributario dello Stato.

²⁷ Cfr. punto 25 della motivazione. Il passaggio è segnalato anche da A.M. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle 'politiche governative' sull'istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in www.federalismi.it, 5.

²⁸ Punto 38.1. della motivazione.

²⁹ V. sul punto A. PAJNO, *Costruzione del sistema*, cit., 530-531. Nel senso che il riparto derivante dalla riforma del 2001 vada sicuramente al di là di quanto stabilito nel 2008 v. A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., 806.

competenze), se tali funzioni abbiano estensione nazionale, ossia se si proiettino verso lo scopo di realizzare le suddette finalità uniformi e trasversali di razionale governo del sistema: «Non è, infatti, irragionevole la scelta di assegnare allo Stato le funzioni amministrative, considerate le esigenze di esercizio unitario dettate [nel caso concreto] dal programma di razionalizzazione della rete scolastica, che richiede unitarietà sia di disegno, sia di realizzazione»³⁰.

Anche tale affermazione pare forzata, quanto meno laddove se ne debba trarre il principio, che pare per vero presupposto, secondo cui al legislatore statale residuerebbe un potere di programmazione diffuso e trasversale di tutte le politiche pubbliche, soprattutto se giustificato, come nel caso concreto, da esigenze di “risparmio” economico e di programmazione sull’utilizzo razionale delle risorse esistenti.

III) In terzo luogo, infine, può soccorrere sempre un criterio ermeneutico suppletivo, ossia il riferimento all’interpretazione sistematica delle disposizioni di legge statale volte a dare attuazione diretta alle disposizioni costituzionali (artt. 33 e 34 Cost.) finalizzate a concretare le esigenze strutturali del sistema scolastico: «Il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, 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»³¹.

Si tratta, in questo terzo caso, dell’affermazione di una regola tanto ricorrente nell’operato della Corte quanto non del tutto immune da osservazioni critiche: l’interpretazione di un assetto costituzionalmente definito viene in tal modo svolto attraverso le indicazioni fornite dalla legge statale, ossia dalla stessa fonte produttrice delle disposizioni che sono oggetto della valutazione di costituzionalità.

Di fronte a tali rilievi, pur apprezzando la volontà, da parte della Corte, di tutelare ciò che in termini anglosassoni si definirebbe come una chiara *policy* di ispirazione unitaria, occorre constatare quali possano essere i “costi”, in termini di complessiva credibilità del giudizio di legittimità costituzionale, delle perduranti perplessità con cui non si accede espressamente all’acquisizione della tipologia di valutazioni e di principi interpretativi che questo peculiare approccio può comportare.

La Corte, in altri termini, senza voler accedere implicitamente al riconoscimento, in questo frangente, di un generalizzato criterio di *preemption* statale, salvo successivo controllo di ragionevolezza sulla profondità e sulla sostenibilità (per le altre autonomie e per le loro competenze) della *preemption* stessa e sulle concrete modalità di attuazione operativa delle misure statali ritenute di basilare applicazione uniforme³², cerca comunque di giustificare la cornice delle proprie

³⁰ Punto 37 della motivazione.

³¹ V. il paragrafo conclusivo del punto 21 della motivazione.

³² Si tratta di un’impostazione, del resto, che la Corte ha già avviato da tempo e attorno alla quale si è verificato il fenomeno per il quale essa ricerca, volta per volta, la “materia prevalente”, salvo poi bilanciare la scelta allocativa che il risultato di tale ricerca comporta con un sindacato sul modo con cui la funzione allocata viene esercitata. Su tali aspetti v. R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Dopo la modifica dell’art. 117 cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*. Atti del Convegno (Siena, 25-26 Novembre

argomentazioni con tentativi di definizione che, come si è visto, rischiano di essere percepiti soltanto deboli e confusi, e che, per ciò solo, rischiano di comunicare l'impressione che, salvo premesse quasi retoriche, il giudice costituzionale sia troppo vicino alla condivisione delle opzioni statali³³.

La debolezza definitoria, ad esempio, si ritrova facilmente nella riproposizione, anche nella sentenza n.200, dell'idea per la quale, alla fine, la distinzione tra principi fondamentali e norme generali, non potendosi operare sulla base del riscontro di contenuti realmente differenziabili in modo univoco (in forza delle esigenze di uniformità di cui entrambi i concetti si fanno sostanzialmente promotori), dovrebbe comprendersi sulla base del carattere, rispettivamente, non autosufficiente ovvero suscettibile di diretta ed immediata operatività delle corrispondenti disposizioni.

Appare evidente, sul punto, che si tratta di una giustificazione *ex post* che nulla dice su ciò che il legislatore può o non può fare, e che dipende, per l'appunto, dalla qualificazione che lo stesso legislatore intenda svolgere di volta in volta³⁴.

Ma anche la sensazione di una confusione definitoria è palese: non è chiaro, infatti, come, in definitiva, si possano distinguere livelli essenziali delle prestazioni e norme generali se anche queste, in ultima analisi, avrebbero una proiezione contenutistica sul piano dell'offerta formativa: si ricordi, in proposito, che, nella sentenza n.200, la Corte conferisce alle norme generali anche il ruolo di assicurare «una offerta formativa omogenea», o meglio di garantire «mediante – si ribadisce – la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese»³⁵.

3.3. Giova chiedersi, a questo punto, se, per quanto concerne la definizione delle norme generali sull'istruzione, non fosse praticabile, alla Corte, l'operazione che essa stessa ha voluto e saputo condurre, non senza polemiche e critiche, in altri contesti, ossia nei casi in cui è riuscita a leggere significati precettivi ben precisi nella posizione costituzionale di alcuni *attributi* (come può essere anche nel caso della specificazione “generali” per le “norme” che lo Stato può emanare in questo settore).

A tutti è nota, ad esempio, l'interpretazione che la Corte ha dato all'aggettivo “particolari” nell'ambito della chiarificazione di quali siano (o meglio: *di come si debbano atteggiare*) le “materie” in cui il legislatore può prevedere ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

In quel frangente, nel 2004 (sentenza n.204³⁶), pur non trattandosi di tema attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni, il giudice costituzionale si

2005), Milano, 2006, 15 ss.

³³ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 123, annotava, già in seguito alla sentenza n.279 del 2005 della Corte, che l'impostazione definitoria prescelta dal giudice costituzionale, assai generica e senza accurata definizione di ciò che possono effettivamente e concretamente essere anche i principi fondamentali, «sembra voler escludere la necessità di uno sviluppo normativo affidato alle Regioni, in una prospettiva tesa a racchiudere il campo dell'istruzione nella relazione tra Stato e autonomie scolastiche».

³⁴ La stessa valutazione è stata rapidamente svolta da S. LEO, *La materia dell'istruzione*, cit., 77, con riferimento a quanto sul punto aveva anticipato la Corte nella sentenza n.279 del 2005 (cit. *supra* a nt. 2), ma anche da S. NICODEMO, *Livelli di legislazione*, cit., *passim*, e A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, 123.

³⁵ Cfr. punto 24 della motivazione.

è fatto forte di molteplici riferimenti convergenti (soprattutto due: lavori dell'Assemblea Costituente e tradizione interpretativa sulla storica definizione legislativa pre-costituzionale della distribuzione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo) per superare la diversa concezione che, da almeno quindici anni, il Parlamento aveva dimostrato di voler seguire in molteplici e sempre più frequenti occasioni.

Poteva tale operazione svolgersi anche nel caso di specie? Esistono, anche nella materia dell'istruzione, riferimenti alternativi parimenti validi?

In verità si deve ammettere che la Corte, nella sentenza n.200, ha cercato di accedere a tali riferimenti, quanto meno in via di preliminare impostazione del tema.

L'idea che le norme generali sull'istruzione riguardino ciò che negli artt. 33 e 34 Cost. rappresenta il nucleo forte delle garanzie che la Repubblica si impegna ad assicurare ai fini del riconoscimento effettivo, uniforme e, per così dire "universale", del diritto all'istruzione e del diritto allo studio in un contesto di libertà scolastiche più ampio non è nuova e risale a quella che si è gradualmente dimostrata essere la migliore dottrina³⁷.

Tradizionalmente, questa dottrina era tesa a dimostrare, in prima battuta, che la potestà di fissare norme *generali* dovesse essere concepito come «*la solenne affermazione che, nell'attuale ordinamento costituzionale, il fatto giuridicamente rilevante cui si indirizza la cura dei pubblici poteri è dato ormai dall'istruzione come tale, senza aggettivi, e non più – come in passato – dalla cosiddetta istruzione pubblica*»³⁸. In buona sostanza, si ponevano in tal modo le basi per la concezione secondo cui, con le norme generali, fosse possibile fissare la cornice cogente del servizio pubblico di istruzione in senso oggettivo.

Ma questa stessa dottrina derivava da tale impostazione anche un'ulteriore possibile declinazione del concetto, tanto più valida oggi nel momento in cui il criterio di riparto di competenze Stato-Regioni vi opera un rinvio espresso allorché definisce la competenza esclusiva dello Stato.

Affermandosi che la disposizione sul potere di dettare le norme generali sull'istruzione andava interpretata come precetto valido ai fini della predeterminazione degli standard sia strutturali sia contenutistici del servizio di istruzione in senso oggettivo, si prefigurava, da un lato, l'idea che «*al di sotto delle norme generali vengono subito le scuole e che tutta la restante*

³⁶ Corte cost., 6 luglio 2004, n.204, in *Foro it.*, 2004, I, 2594 ss., con osservazioni di S. BENINI, e con note di A. TRAVI, *La giurisdizione esclusiva prevista dagli artt. 33 e 34 d.leg. 31 marzo 1998 n. 80, dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n.204*, e di F. FRACCHIA, *La parabola del potere di disporre il risarcimento: dalla giurisdizione «esclusiva» alla giurisdizione del giudice amministrativo* (tra gli innumerevoli commenti cfr. V. CARBONE, C. CONSOLO, A DI MAJO, *Il "waltzer delle giurisdizioni" rigira e ritorna a fine ottocento*, in *Corriere giur.*, 2004, 1125 ss., F. CINTIOLI, *La giurisdizione piena del giudice amministrativo dopo la sentenza n.204 del 2004 della Corte Costituzionale*, in www.giustamm.it, R. CONTI, *Corte costituzionale, riparto delle giurisdizioni e art. 34 d.lgs. 80/98: fu vera rivoluzione?*, in *Urbanistica e appalti*, 2004, 1031 ss., L. TORCHIA, *Biblioteche al macero e biblioteche risorte: il diritto amministrativo nella sentenza n.204/2004 della Corte costituzionale*, in www.giustizia-amministrativa.it).

³⁷ Ci si riferisce a U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola* [Milano, 1961], in *Id.*, *Scritti scelti*, Padova, 1999, 665 ss. Sull'opera di questo Autore sia consentito rinviare ai contributi raccolti in D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Un diritto per la scuola. Atti del Convegno "Questioni giuridiche ed organizzative per la riforma della scuola" – Giornata di Studio in onore di Umberto Pototsching (Trento, 24 maggio 2003)*, Trento, 2004.

³⁸ V. sempre U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento*, cit., 726.

organizzazione amministrativa è strumentale e, per così dire, al loro servizio»³⁹ (di qui la rilevanza di ciò che la stessa Costituzione oggi riconosce garantendo espressamente l'autonomia delle istituzioni scolastiche), dall'altro, l'idea che alle autonomie territoriali si riconoscesse non solo il compito di provvedere a funzioni di programmazione e di organizzazione della rete territoriale dell'istruzione e dei servizi amministrativi che tale rete esige in funzione «*del pieno esercizio del diritto allo studio, della crescita naturale e civile della comunità locale e del migliore funzionamento dei servizi scolastici»⁴⁰* (ciò che la Corte riconosce anche oggi e pacificamente, come si è visto), bensì anche ruoli più profondi ed incisivi.

Ad esempio, in quest'ottica, e proprio richiamando una materia al tempo rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni, ossia l'istruzione professionale, lasciare alla disciplina nazionale la definizione dell'esame di Stato (come norma generale, però, e non come principio fondamentale) non significa «*riserva allo Stato di tutto ciò che è istruzione»*, potendosi ben ammettere che quello stesso esame si ponga «*al termine di un curriculum che ogni Regione abbia modellato per conto proprio, purché nel rispetto delle norme generali»⁴¹*.

In tal modo si spiegano, quindi, dopo la riforma del Titolo V, i rinnovati tentativi dottrinali di disegnare il sistema di istruzione in senso realmente diverso da quello vigente fino a quel momento: «*Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione (...) sembra prefigurare un sistema nazionale di istruzione (...) in cui allo Stato siano conservate esclusivamente la determinazione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché la gestione del sistema di valutazione dei risultati, mentre alle regioni sia demandata la programmazione e la definizione delle politiche formative. In sostanza, nell'ottica di un centro 'plurale', 'Stato e regioni cooperano nella determinazione degli obiettivi, degli indirizzi e dei programmi per le scuole autonome, sia con l'indicazione di obiettivi regionali e locali, sia con la partecipazione regionale alla definizione degli obiettivi generali del sistema di istruzione'»⁴²*.

Tale impostazione, però, non è stata perseguita sino in fondo dalla Corte, che, nel riconoscere un preminente ruolo onnicomprensivo e diffuso di definizione statale, ha riconfermato la cornice della "scuola di Stato", non tanto come concepita negli anni '50 del Secolo scorso, ma come ri-declinata essenzialmente (e non si tratta, certo, di risultato da sottovalutare) attraverso l'imposizione, al Parlamento nazionale, dell'opportunità di perseguire una

³⁹ U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 2975, 243 ss., ma anche in D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Un diritto per la scuola*, cit., 389 ss., in part. 406.

⁴⁰ U. POTOTSCHNIG, *Stato e Regioni e organi collegiali dell'amministrazione della scuola*, in I.S.T.U.D., *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Roma, 1977, 16 ss., e oggi anche in D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Un diritto per la scuola*, cit., 406 ss., in part. 412 ss.

⁴¹ U. POTOTSCHNIG, *La competenza regionale in materia di istruzione professionale*, in *Riv. giur. scuola*, 1973, 412.

⁴² Così A. SANDULLI, *Il sistema nazionale*, cit., 109, che riprende le osservazioni di A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato?*, in OSSERVATORIO SULLA SCUOLA DELL'AUTONOMIA, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Roma, 2002, 240. Ma in termini analoghi si era espresso anche C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, cit., 30-32, e soprattutto 32: «Nel contesto mi pare assolutamente normale che la Regione abbia un qualche potere di compartecipazione alla indicazione di una parte del contenuto obbligatorio dei programmi».

visione maggiormente pluralista e policentrica, da assicurarsi, in quanto tale, per mezzo di un controllo permanente di ragionevolezza sulle leggi statali e sulla loro potenziale pervasività.

Siffatta opzione, peraltro, sia bene precisarlo, corrisponde, come si è anticipato, ad un'opera di fissazione preliminare di una chiara e ben distinguibile linea di *policy*, anziché una stretta e diretta conseguenza dell'applicazione di nozioni dal tenore pretesamente univoco. Il rischio, allora, che in tal senso si può manifestare è che, nell'irrisolta ambiguità della direzione intrapresa, si assecondino vizi risalenti della legislazione scolastica statale, tesa ad anteporre le preminenti valutazioni sui costi degli organici e delle strutture ad ogni altra considerazione sulle concrete esigenze, anche e prevalentemente territoriali, del servizio di istruzione.

È interessante, anzi, osservare come sia già stato messo in evidenza che il risultato della lettura avanzata dalla Corte nella sentenza n.200 circa la pervasività delle esigenze statali di uniformità è idoneo, soprattutto in sede di rilancio esplicito della programmazione nazionale, a cagionare addirittura una dequotazione del ruolo che possono svolgere le Regioni nei settori che la stessa Corte considera pacificamente di loro spettanza, i.e., specialmente, la programmazione regionale dell'offerta formativa integrata e della rete scolastica: la prima *«ha lo scopo di superare l'insufficiente logica che oggi presiede la programmazione nazionale dell'offerta formativa e cioè la logica delle "cattedre" (gestita a livello nazionale dal Ministero), per approdare alla logica delle reali esigenze del sistema formativo del paese, declinate nella diversità dei territori»*; la seconda *«è, meglio dovrebbe essere, consequenziale alla prima: il numero di classi e di istituti dovrebbe seguire la realizzazione degli obiettivi da perseguire (innalzamento delle capacità matematiche e scientifiche; sviluppo delle abilità di comprensione dei testi...))»*⁴³.

4. Al termine di questa breve disamina ci si può chiedere che cosa sia presumibile o, meglio, auspicabile attendersi nel prosieguo dell'evoluzione giurisprudenziale.

Come si è visto, le strade potenzialmente disponibili alla Corte sono sostanzialmente due e (quasi) opposte: la prima consiste nell'esplicitazione finale dell'abbandono di ogni pretesa determinante in ordine alla definizione delle nozioni costituzionali di norme generali, livelli essenziali e principi fondamentali, con tutto ciò che simile esito comporta sul piano delle tecniche argomentative e del contenuto del sindacato della Corte stessa; la seconda, invece, consiste nella ripresa della volontà di attribuire ai concetti ricavabili dalla lettura della Carta costituzionale un'attitudine orientante ben precisa, magari attingendo agli spunti che una parte della dottrina ha cercato di proporre da lungo tempo.

Entrambe le opzioni appaiono valide, anche se si può presumere che la prima sia quella destinata ad incontrare un sempre maggiore successo, non solo, o non tanto, per la circostanza che è itinerario già imboccato con una certa decisione, quanto, soprattutto, per il fatto che la seconda, per poter essere realmente praticabile con coerenza, richiederebbe, da parte dello Stato, la disponibilità ad esercitare in modo molto più flessibile e "permeabile" le proprie

⁴³ Così, lucidamente, A.M. POGGI, *Dalla Corte*, cit., 3.

competenze circa la disciplina del personale scolastico, docente e non docente (cfr. art. 117, comma 2, lett. g), soprattutto in merito ai grandi temi della mobilità e della retribuzione “per risultato”.

È superfluo osservare, infatti, che le stesse competenze riconosciute come certamente regionali, ossia programmazione e dimensionamento della rete scolastica, sono naturalmente esposte alle vicende dello *status* giuridico di coloro che devono prestare il servizio di istruzione e alla possibilità di ponderarne l’apporto, sia numerico sia qualitativo, anche dal punto di vista territoriale.

Ipotizzare che le Regioni abbiano il *diritto* di fare di più non significa che esse lo *possano* fare, poiché non ci si può proporre l’implementazione originale di un’offerta di istruzione sia pur uniforme senza la parallela possibilità di ricorrere a forme corrispondenti di incentivazione e di “ingaggio” della risorsa umana indispensabile a far fronte alle esigenze della proposta formativa locale.

Può essere interessante segnalare anche che, al momento in cui si redigono queste note, il Consiglio di Stato ha espresso un primo parere preliminare sullo schema di regolamento che il Governo ha predisposto in applicazione delle disposizioni di legge su cui la Corte costituzionale si è pronunciata nella sentenza n.200⁴⁴.

In quella sede il Consiglio di Stato, pur sospendendo momentaneamente l’adozione del parere definitivo in attesa di alcuni chiarimenti da parte del Governo circa il tenore di alcune disposizioni, apparentemente redatte al di fuori dei limiti della delega, ha sancito la “normalità”, per così dire, dell’approccio disciplinare prescelto, che non distingue tra norme generali e principi fondamentali: «*L’esistenza nell’oggetto astratto del regolamento di un’osmosi tra materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e materie di competenza concorrente non determina, di per sé, alcuna preclusione*».

Anche il legislatore, quindi, sia pur secondario, ha percepito il messaggio “nazionale” lanciato dalla Corte costituzionale. Un unico rischio si deve scongiurare: che queste modalità disciplinari e questa prassi di indistinzione tra precetti di differente natura non sia funzionale a replicare ciò che è stato per lungo tempo carattere tipico della cd. “legislazione scolastica”, ossia il fenomeno del “legiferare per circolari”; se così fosse, la portata innovativa della riforma costituzionale del 2001 sarebbe stata totalmente riassorbita nell’ambito della forza di inerzia amministrativa che più di ogni altra cosa ingessa il tradizionale sistema scolastico italiano.

⁴⁴ Consiglio di Stato, Sez. Norm., 9 dicembre 2009, n.7149, reperibile on line al seguente indirizzo: www.giustizia-amministrativa.it.