

Sentenza n. 279 del 2005 (Istruzione pubblica)

Le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno sottoposto al vaglio di legittimità numerose disposizioni del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), lamentando violazioni degli articoli 117, commi terzo e sesto, e 118 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.

Poiché l'obiettivo dichiarato del decreto legislativo è quello di dettare le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, preliminare all'esame di merito delle censure è l'individuazione delle norme generali sull'istruzione (attribuite alla competenza esclusiva dello Stato dalla lettera *n*) del secondo comma dell'articolo 117 Cost.) e, soprattutto, la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, anch'essi di competenza statale.

Afferma la Corte *che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale.*

Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose. (Considerato in diritto n. 2.1).

Per le ricorrenti, il decreto legislativo n. 59 del 2004, attuativo della legge di delega n. 53 del 2003, avrebbe regolato la materia dell'istruzione non solo nelle sue norme generali, ma anche negli aspetti di dettaglio, come se le regioni fossero prive di qualsiasi significativa competenza in materia. In particolare, l'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo – secondo cui, al fine di realizzare la continuità educativa, costituente obiettivo della scuola dell'infanzia, gli uffici scolastici regionali promuovono appositi accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali – si porrebbe in contrasto con gli articoli 117, comma terzo, e 118 Cost., in quanto assegna ad un ufficio periferico statale (l'ufficio scolastico regionale) un vero e proprio compito amministrativo, sia pure di carattere collaborativo, in materia che, per essere di competenza legislativa concorrente, non consentirebbe la riserva di funzioni amministrative in favore dello Stato.

Per la Consulta, la questione è infondata dal momento che la norma impugnata non attribuisce allo Stato una funzione amministrativa in senso proprio, ma si limita a riconoscergli la legittimazione a stipulare accordi con i competenti uffici regionali e locali

funzionali alla realizzazione di quella continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria, che costituisce una delle finalità proprie della scuola dell'infanzia.

E poiché non vi è dubbio – prosegue la Corte - che l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola sia espressiva della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione, va conseguentemente escluso che l'attività di carattere collaborativo svolta dagli uffici scolastici regionali in materia di esclusiva competenza statale possa ledere le competenze costituzionali delle regioni.

Ben potendosi affermare come la norma censurata realizzi, invece, proprio quel modello collaborativo tra Stato e regioni invocato, ad altro proposito, dalle stesse Regioni ricorrenti. (Considerato in diritto n. 3.1)

Infondate sono anche le censure sollevate con riferimento all'articolo 7, commi 1, 2, primo periodo e 4, primo periodo ed all'articolo 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, che stabiliscono, per la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, l'orario annuale delle lezioni e delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche. Si tratterebbe, per le ricorrenti, di norme di dettaglio che, nel fissare in modo rigido i suddetti orari annuali, escluderebbero qualsiasi residuo margine di competenza regionale. Per i giudici, le norme così interpretate, svolgerebbero una funzione limitatrice della offerta formativa non corrispondente alla loro reale funzione che è, invece, quella di indicare i livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per tutto il territorio nazionale, con possibilità per le regioni e per le singole istituzioni scolastiche di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza.

Norme generali dell'istruzione, e quindi di esclusiva competenza statale, sono quelle contenute negli articoli 7, comma 4, secondo periodo, e 10, comma 4, secondo periodo, concernenti la stipula dei contratti di prestazione d'opera con gli esperti esterni, per lo svolgimento di attività educative opzionali che richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria. Invero, la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti sono funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale.

Considerazioni analoghe sono svolte per respingere le censure sollevate con riferimento alle norme che consentono l'iscrizione alla scuola dell'infanzia ai bambini che

compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento. La fissazione del limite di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia e a qualsiasi altra scuola è anch'essa una funzione sorretta da evidenti esigenze unitarie, rappresentando l'omogeneità anagrafica condizione minima di uniformità in materia scolastica, ed è, pertanto, espressione di una competenza legislativa spettante allo Stato.

Superano l'esame di costituzionalità anche le norme dell'articolo 7, commi 5, secondo periodo, e 6 e dell'articolo 10, comma 5, secondo periodo, che prevedono la figura obbligatoria dell'insegnante cosiddetto *tutor*. Per la Corte, infatti, la definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente dipendente dallo Stato rientra sicuramente nella competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera g), Cost., trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale.

Sono accolte, invece, le censure regionali riferite alla violazione del principio di leale collaborazione conseguente alla mancata previsione del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni. Secondo la Corte, poiché in materia di istruzione il naturale interlocutore dello Stato è essenzialmente la regione, essendo gli altri enti locali privi di competenza legislativa, l'articolo 12, comma 1, è illegittimo nella parte in cui dispone che il decreto del Ministro dell'istruzione in tema di anticipazioni dell'iscrizione alla scuola dell'infanzia sia adottato sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), anziché la Conferenza unificata Stato-Regioni. Per le stesse ragioni, il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni deve essere previsto anche per l'adozione dei decreti ministeriali in tema di anticipazione dell'età di accesso alla scuola primaria (articolo 13, comma 1, secondo periodo) ed in tema di incremento di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato (articolo 15, comma 1, secondo periodo).

Dott. ssa Paola Garro