

Istruzione e Formazione Professionale alla luce della Riforma Costituzionale

Giulio M. Salerno

Ordinario di Istituzioni di Diritto civile, Università di Macerata

1. PREMESSA: IL QUADRO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Se si intende analizzare l'assetto delle competenze pubbliche in tema di istruzione e di formazione professionale (qui di seguito "IeFF"), è necessario ricordare che esso dipende da una pluralità di fattori che sono capaci di combinarsi - e di ricombinarsi - in modo dinamico e flessibile. Certo, sussiste un quadro prescrittivo che è complessivamente determinato dalle disposizioni costituzionali che definiscono le rispettive competenze dello Stato, degli enti territoriali e delle istituzioni scolastiche (la cui autonomia è espressamente richiamata nell'art. 117, comma 3, Cost.) e di quelle formative (senz'altro implicitamente richiamate nell'art. 118, comma 4, Cost. in ordine alla sussidiarietà orizzontale). Ma tale quadro normativo per un verso, come noto, è stato profondamente innovato dalla riforma costituzionale del 2001, per altro verso interagisce con la legislazione tutta (sia precedente che successiva alla stessa legge cost. n. 3 del 2001).

In breve, e a differenza di quanto si possa ritenere a prima vista, la Costituzione non è fonte di norme capaci di vincolare rigidamente l'intero assetto ordinamentale a prescindere dalla concreta applicazione che ne risulta anche e soprattutto in virtù dell'interpretazione fornita dalle forze politiche dominanti e, in particolare, di quella che è avvalorata dalle pronunce della Corte costituzionale, quale supremo organo di giustizia costituzionale. Si tratta di un processo circolare, in cui talora, dunque, è dal basso - cioè dall'effettiva interpretazione ed attuazione delle disposizioni costituzionali - che deriva il vero ed effettivo significato cogente della Costituzione, dandosi così luogo alla cd. "Costituzione vivente". Ed è evidente che ciò avvenga in particolar misura quando si verte sulla ripartizione delle competenze tra gli organi dello Stato o, ancor di più, tra gli enti dotati di distinta soggettività isti-

tuzionale come lo Stato e le Regioni, i quali sono capaci di esprimere opzioni politiche talora diverse o addirittura divergenti, e comunque inevitabilmente destinate a confrontarsi o a contrapporsi, seppure sempre nei limiti posti dal vigente quadro costituzionale.

Pertanto, la lettura delle norme costituzionali è certo fondamentale, ma ancor di più lo è l'interpretazione che di essa è data in sede applicativa e soprattutto in sede contenziosa (cioè quella fornita dalla Corte costituzionale). Tutto ciò si amplifica nel caso del Titolo V della Costituzione - quello ove si pone la disciplina delle autonomie territoriali - a cagione di numerosi elementi innovativi tuttora in evoluzione: la citata riforma costituzionale che ha modificato la distribuzione delle competenze, sia normative che amministrative, in gran parte dei settori di intervento pubblico; il faticoso procedimento di implementazione delle nuove disposizioni costituzionali e che ha dato luogo ad un esteso ed ancora non sopito contenzioso tra lo Stato e le Regioni; i processi legislativi e regolamentari di riforma del sistema dell'istruzione in generale e di quello della IeFP in particolare, processi che hanno attraversato diacronicamente e trasversalmente le stesse innovazioni di rango costituzionali (è noto, infatti, che le riforme legislative relative ai settori in esame hanno avuto inizio sin da prima del 2001 e per di più si sono parzialmente contraddette, sovrapposte e sostituite l'una all'altra); l'agire - ovviamente autonomo - di ciascuna Regione, talora in anticipo e talvolta in difformità rispetto agli orientamenti emersi nelle riforme approntate dallo Stato, ed infine l'intervento della Corte costituzionale non sempre lineare e costante nelle sue pronunce.

In particolare, il vigente quadro costituzionale delle competenze in tema di istruzione e di IeFP, è di per sé molto articolato e pertanto produce a sua volta ulteriori e specifici dubbi interpretativi. In estrema sintesi, dalla lettura della Costituzione risultano le seguenti competenze di carattere normativo ed amministrativo:

- allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva in ordine alle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n);
- alle Regioni spetta la competenza legislativa concorrente in materia di "istruzione", e dunque in tale ambito hanno la competenza di dettare norme legislative nei soli limiti dei principi fondamentali stabiliti o desumibili in via interpretativa dalle leggi dello Stato (art. 117, comma 3, Cost., e art. 1, comma 3, legge n. 131 del 2003);
- alle Regioni spetta la competenza legislativa esclusiva in relazione alla materia "della istruzione e della formazione professionale" (sempre art. 117, comma 3);
- secondo espressa previsione costituzionale, dove le Regioni hanno potestà legislativa hanno anche potestà regolamentare (e dunque sarebbe del tutto esclusa la competenza regolamentare dello Stato), e possono determinare la distribuzione delle competenze amministrative, dato queste ultime spettano, in linea generale, spettano ai Comuni (rispettivamente art. 117, comma 3 e art. 118, commi 1 e 2).

Sulla base di questa descrizione, a prima vista "sembrerebbe", e va ribadito sembrerebbe, che in tema di IeFP le Regioni disporrebbero della potestà normativa in via esclusiva, dell'intera potestà regolamentare e della piena potestà di disciplinare la distribuzione delle competenze amministrative. In breve, nulla spetterebbe allo Stato che dovrebbe rinunciare ad ogni forma di intervento sia di carattere normativo che amministrativo. In verità, così non è, dato che occorre procedere ad ulteriori riflessioni che possono essere così sintetizzate.

Innanzitutto, concordemente con la dottrina prevalente e con la giurisprudenza costituzionale, non si può ritenere che, in virtù del presente assetto costituzionale, la materia (o le materie, a seconda che la definizione costituzione in oggetto sia intesa come endiadi riassuntiva di un unico e complessivo settore ordinamentale o come elencazione di due settori tra loro distinti seppure connessi in senso oggettivo e funzionale) della IeFP sia (o siano) del tutto autonoma (o autonome) rispetto alla materia dell'"istruzione", ovvero che trattasi di ambiti ordinamentali integralmente separati ed autonomi, e dunque oggetto di sfere di competenze reciprocamente non interferenti. Ciò risulta con piena ed immediata evidenza dal fatto che i settori della IeFP sono fatti salvi, nel terzo comma dell'art. 117, rispetto alla competenza legislativa concorrente relativa alla "istruzione". E pertanto, deve ritenersi che, se non vi fosse stata tale specificazione, gli ambiti rientranti nella IeFP sarebbero risultati immediatamente e compiutamente ricompresi all'interno del settore dell'istruzione. Viceversa, la disposizione costituzionale in oggetto ha proprio lo scopo di scorporare dal più generale e comprensivo ambito della "istruzione" alcuni specifici e determinati ambiti o sottosettori ordinamentali - per l'appunto quelli "della istruzione e della formazione professionale" -, al fine precipuo di sottrarli alla disciplina propria della potestà legislativa concorrente, e dunque, innanzitutto, al vincolo dei "principi fondamentali" posti o desumibili dalla legislazione statale.

Da quanto appena detto risulta che volontà espressa della Costituzione vigente è quella di considerare gli ambiti della "IeFP" come rientranti di per sé nella più generale sfera normativa, regolamentare, amministrativa ed istituzionale che fa capo alla "istruzione". Dunque è certo che gli ambiti competenziali relativi all'istruzione e quelli relativi alla IeFS sono tra loro inevitabilmente - ed anzi, può aggiungersi, costituzionalmente - interconnessi. Ne consegue, allora e per converso, che se la potestà legislativa regionale relativa alla IeFP non è soggetta di per sé ai limiti dei principi fondamentali della legislazione statale, deve necessariamente confrontarsi, innanzitutto, con le "norme generali sull'istruzione" dettate dallo Stato (di cui al secondo comma dell'art. 117), oltre che, naturalmente, con tutte le altre competenze spettanti allo Stato sempre sulla base della Costituzione. Dal punto di vista teorico, trattasi, in questo caso, non di un problema di ripartizione di una medesima competenza legislativa inerente al medesimo settore ordinamentale, ma, come ha

detto la Corte costituzionale, di una "concorrenza di competenze" (sent. n. 50 del 2005). Le conseguenze di questa distinzione sono le seguenti: nel primo caso, le norme statali agiscono direttamente come norme interposte - e dunque i criteri e gli obiettivi posti dalla legge statale devono essere rispettati dalle leggi regionali a pena di annullamento da parte della stessa Corte costituzionale. Nel secondo caso, la relazione intercorrente tra la legislazione statale che pone le "norme generali" e le leggi regionali, non si ricostruisce come rapporto tra norme di principio e altre norme sempre inerenti alla stessa "materia", ma in termini di distinzione tra ambiti di competenza, sicché ciò che va valutato, di volta in volta, è se entrambi gli enti (Stato e Regione) abbiano rispettato l'ambito competenziale spettante per Costituzione. In concreto, nel caso di presunto contrasto tra le norme statali generali sull'istruzione e le leggi regionali in tema di IeFP, la Corte valuta se la legge statale possa considerarsi come espressiva di "norme generali" e, conseguentemente, se la legge regionale contrasti con queste ultime (cfr., ad esempio, il procedimento argomentativi seguito nella sent. n. 34 del 2005); e, infine, l'accertamento del contrasto implica l'accertamento della superamento della sfera di competenza spettante alla Regione e dunque la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale.

2. QUALI SPAZI DI AUTONOMIA HANNO LE REGIONI IN MATERIA DI IEFP RISPETTO ALLA DISCIPLINA VIGENTE?

Tutto ciò premesso, quali sono allora gli effettivi "spazi di autonomia" legislativa delle Regioni rispettivamente in tema di istruzione e di IeFP? Come sopra detto, la Costituzione non definisce una volta per tutte, definitivamente potrebbe dirsi, i criteri di distinzione tra le diverse competenze che attingono ad ambiti strettamente ed inevitabilmente interconnessi, come la competenza statale di dettare le "norme generali sull'istruzione" e quelle regionali in tema di "istruzione" e di "IeFP". La stessa Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata lo ha riconosciuto, dovendo così ammettere che occorre ritrovare ed applicare altri criteri. Tali criteri, poiché non appaiono espressamente risultanti nel testo costituzionale, ma risultano necessariamente dall'elaborazione interpretativa e giurisprudenziale, sono anch'essi inevitabilmente dotati di un'accentuata flessibilità applicativa, poiché interagiscono, di volta in volta, con i casi concreti che sono posti all'attenzione della Corte costituzionale. Ciò, tra l'altro, implica che nella giurisprudenza costituzionale possono essere soltanto rintracciati i criteri utilizzabili per procedere alla risoluzione di specifiche questioni di competenza, ma non sarà possibile individuare la definizione, precisa e determinata in via astratta e generale, di cosa significhi esattamente "istruzione", e dunque di quale sia - o dovrebbe essere - il contenuto normativo tipico delle "norme generali sull'istruzione" di competenza statale così come delle norme regionali attinenti alla IeFP. In altre parole, la Corte costituzionale ha negato che ad essa stessa spetti definire una volta per tutte, e dunque in via assiomatica ovvero definitiva, il contenuto delle competenze rispettivamente statali e regionali (cfr. sent. n. 13 del 2004). Certo, se è corretto che la Corte abbia negato di poter svolgere una funzione direttamente ed immediatamente pretoria lasciando spazio alla flessibilità applicativa, tutto ciò, va riconosciuto, non aiuta né l'interprete né chi deve applicare la Costituzione nella comprensione del dato precettivo risultante dalla Costituzione.

Sulla base dell'analisi della giurisprudenza costituzionale degli ultimi tempi, in ogni caso, esistono alcuni "punti di riferimento", in quanto, da un lato, si può ritenere che taluni criteri di risoluzione della predetta "concorrenza delle competenze" in tema di istruzione e IeFP, si siano ormai consolidati in quanto più volte espressamente richiamati ed utilizzati dalla Corte costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi statali o regionali; dall'altro lato, la Corte costituzionale ha fornito alcune indicazioni circa il possibile contenuto precettivo delle "norme generali sull'istruzione" e delle norme regionali attinenti alla "istruzione" e alla "IeFP". Va ribadito che, dal punto di vista prognostico, l'affidabilità di tali punti di riferimento non è assoluta, in quanto, se è vero che, anche e soprattutto nei giudizi in via principale (quelli che riguardano cioè il

contenzioso Stato-Regioni innanzi alla Corte costituzionale) attinenti a temi politicamente assai controversi, la Corte si richiama frequentemente ai suoi precedenti, è altrettanto vero che l'appello al precedente è in genere "mirato", per di più formulato in modo da essere idoneo allo scopo occasionalmente predeterminato e talora addirittura forzato nella ricostruzione. Con questa avvertenza si può procedere all'esame di quanto risulta dalla giurisprudenza costituzionale, la cui evoluzione dunque abbisognerebbe sempre di una costante attività di analisi e di monitoraggio, non potendosi perciò escludere soluzioni interpretative parzialmente diverse o addirittura innovative da quanto qui prospettato, dato che, come sopra ricordato, i numerosi elementi che contribuiscono alla definizione degli ambiti in questione non appaiono ancora sufficientemente assestati; si pensi, a tacer d'altro, alle innovazioni costituzionali e legislative che si prospettano in questi ultimi giorni (la cd. devolution da un lato, e l'eventuale "riforma della riforma Moratti" dall'altro).

Circa i criteri di risoluzione indicati dalla Corte, essi sono essenzialmente quello della prevalenza e quello della leale collaborazione. Il primo criterio significa che la Corte, per valutare se l'adozione di una certa normativa spetti alla Regione o allo Stato, non parte da una preventiva definizione oggettiva, materiale o teleologica degli ambiti in questione (istruzione e leFP), per così dire aprioristicamente presupposta e dunque fissa ed immutabile, ma tende a verificare se "il nucleo essenziale del complesso normativo" che è sottoposto al suo giudizio, appartenga in modo "evidente" ad un dato ambito competenziale o all'altro (cfr., per una delle prime applicazioni e specificazioni di questo principio, la sent. 370 del 2003), e dunque spetti allo Stato o alle Regioni (cfr., per applicazioni di questo principio nel settore in esame, le sent. n. 33 e 50 del 2005). Il criterio della prevalenza è condizionato, per sua stessa natura, allo stesso contenuto del materiale normativo sottoposto alla Corte costituzionale, e, a ben vedere, soltanto di rado fornisce un appiglio sufficientemente sicuro per l'interprete che successivamente intenda operare in via prognostica. Il secondo criterio è quello della "leale collaborazione" (cfr., ad esempio, la sent. n. 279 del 2005), criterio che è frequentemente utilizzato nella giurisprudenza costituzionale quando si analizzano gli interventi normativi che un ente pone in essere in ambiti o settori ove esiste la compresenza, l'interferenza potrebbe dirsi, della potestà normativa di un altro ente a causa della stretta connessione materiale o funzionale. La leale collaborazione significa che la normativa non può essere dettata da un determinato ente immaginando di agire "in solitudine", ma deve assicurare all'altro ente - dotato di una competenza costituzionalmente garantita nel medesimo settore ordinamentale - la possibilità di interagire, con un non disprezzabile grado di intensità, nell'esercizio delle competenze disciplinate dalla normativa medesima. L'intensità del "modulo collaborativo" che la Corte costituzionale di volta in volta richiede come necessario, considerando insufficiente e dunque incostituzionale la disciplina sottoposta al suo giudizio, è variabile: si va dalla necessità della sola consultazione dell'altro ente alla richiesta della presenza di soggetti designati da quest'ultimo, fino all'imposizione dell'intesa tra gli enti direttamente tra di loro ovvero in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata (Stato-Regioni-enti locali). Non vi è, insomma, una regola univoca, e del resto per un verso la giurisprudenza costituzionale appare piuttosto oscillante nell'imposizione di modelli di collaborazione "forti" (come quello della previa intesa) o "deboli" (come quello della previa consultazione; cfr., ad esempio, la sent. n. 279 del 2005 dove si è dichiarato illegittimo il d.lgs. relativo alla definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione per alcune parti nella quali non si prevedeva che fosse sentita la Conferenza Unificata, per la precisione in tema di anticipazione dell'età di accesso alla scuola primaria e di incremento di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato). Per altro verso, la Corte costituzionale ha anche affermato che il principio di leale collaborazione è rimesso alle modalità attuative determinate discrezionalmente dal legislatore (cfr., ad esempio, la sent. n. 231 del 2005 in tema di finanziamenti in materia scolastica e di formazione professionale), cosicché, seguendo questa linea interpretativa più attenuata, spetta alla Corte non tanto determinare ed imporre le modalità collaborative necessarie, quanto sindacare in concreto l'esercizio della discrezionalità legislativa e verificare se essa si sia svolta in modo manifestamente irragionevole rispetto al caso concreto.

In ordine al contenuto precettivo degli ambiti spettanti allo Stato ("norme generali sull'istruzione") e Regioni ("istruzione" e "IeFP"), è possibile procedere alla seguente ricostruzione. Innanzitutto, la Corte ha affrontato la complessa questione della distinzione tra le "norme generali sull'istruzione" (che possono interferire, come sopra rilevato, con la IeFP) ed i "principi fondamentali" che vincolano la competenza regionale dell'istruzione (i quali, invece, come già detto, non vincolano la potestà legislativa regionale in tema di IeFP). Anche questa distinzione, è chiaro, non trova espressa definizione nella Costituzione, ma appare come il risultato di un faticoso - e per alcuni aspetti contorto - processo interpretativo effettuato dalla giurisprudenza costituzionale e sul quale la dottrina si è esercitata ed espressa in vario modo. In estrema sintesi, secondo la Corte costituzionale, le "norme generali sull'istruzione" sono sorrette da esigenze unitarie ed esauriscono compiutamente in sé stesse la loro operatività, giacché - a differenza delle norme rappresentate dai principi fondamentali - non "Informano di sé altre norme" (cfr. sent. n. 279 del 2005), ma sono destinate all'attuazione diretta ed infrazionabile su tutto il territorio nazionale, e dunque non possono essere né specificate a livello regionale, né comunque piegate ad esigenze di carattere locale. In altre parole, trattasi di norme capaci di disciplinare un dato settore ordinamentale con piena idoneità normativa dal punto di vista verticale (dall'alto verso il basso, o meglio dal soggetto regolatore ai soggetti regolati), e che non ammettono altre tipologie di normazione provenienti da altri livelli istituzionali (ed in specie da quelli territorialmente più vicini ai regolati) che possano deviarne o influenzarne l'idoneità conformativa o prescrittiva. Da ciò discende, innanzitutto, che non basta l'autoqualificazione (cioè il fatto che il legislatore statale abbia esplicitato tale connotato nel momento stesso della produzione della norma in questione) per definire una norma generale come tale. Inoltre, la Corte ha suggerito alcune indicazioni utili per l'individuazione, per così dire, in senso oggettivo delle norme generali sull'istruzione. In breve, secondo la Corte, possono essere qualificate come "norme generali sull'istruzione" quelle che contengono "le indicazioni delle finalità" della scuola, quelle che rispondono ad "esigenze unitarie della disciplina nell'intero territorio", quelle che pongono "condizioni minime di uniformità in materia scolastica" e quelle che, proprio in ossequio al suddetto principio di leale collaborazione, stabiliscono moduli che prevedono la collaborazione tra lo Stato e le Regioni. A ciò si aggiunga che, poiché il settore dell'istruzione così come quello dell'IeFP possono essere interconnessi con altri ambiti di competenza statale (come quelli relativi alla "organizzazione amministrativa dello Stato" o ai "livelli essenziali delle prestazioni attenenti ai diritti civili e sociali", previsti nelle altre lettere del secondo comma dell'art. 117, Cost.), ad esempio è chiaro che sotto la veste delle "norme generali" possono apparire anche le norme che disciplinano in modo unitario il rapporto di lavoro del personale docente statale oppure quelle che indicano "i livelli minimi validi sull'intero territorio" (peraltro ammettendo che le Regioni possano incrementare tali livelli) (cfr. sent. n. 279 del 2005). In dottrina si è recentemente sostenuto che l'adozione delle norme generali sull'istruzione da parte dello Stato sarebbe esclusivamente vincolata all'attuazione dei principi, valori, interessi e diritti posti e garantiti in tema di scuola dagli art. 33 e 34 Cost., anche e soprattutto per assicurarne l'eguale tutela sull'intero territorio dello Stato. Tale interpretazione restrittiva non sembra del tutto corretta, in quanto, a nostro avviso, non può né deve escludersi che l'adozione delle norme generali sull'istruzione sia collegata anche alla soddisfazione di ulteriori esigenze unitarie di rilievo pubblico che non siano direttamente collegate all'attuazione delle predette disposizioni costituzionali, ad esempio allorché il legislatore statale intenda -- senz'altro legittimamente - dettare norme generali sull'istruzione connesse al perseguimento di altre finalità, quali l'incolumità pubblica, la tutela della famiglia e dei relativi "diritti naturali" (cfr. art. 29 Cost.), la dignità dei lavoratori e la tutela della salute nei luoghi di lavoro, la tutela della minoranze linguistiche, la libertà religiosa, e così via.

D'altro canto, circa la delimitazione degli ambiti competenziali delle Regioni in tema di IeFP e di istruzione, la Corte costituzionale ha fornito un'interpretazione per così dire "in negativo": è implausibile, ha sostenuto la Corte, ritenere che mediante l'estensione della competenza regionale (passata dall'"istruzione artigiana e professionale" del precedente regime costituzionale all'"istruzione e formazione professionale" del vigente regime) si siano ridotte le competenze

regionali in ordine alla formazione professionale. Inoltre, e ragionando nello stesso senso, le competenze che già spettavano alle Regioni nel settore dell'istruzione non potranno essere ridotte in virtù della presenza della nuova competenza statale di dettare "norme generali sull'istruzione" (cfr. sent. n. 13 del 2004 in tema di programmazione dell'offerta formativa integrata), giacché, deve concludersi, in tale settore la potestà legislativa concorrente delle Regioni può trovare limite nei soli principi fondamentali (cioè nelle norme di legge statali che, come già precisato, non esauriscono in sé stesse la loro operatività, ma lasciano spazio, in quanto definitive di obiettivi e criteri, alle differenziazioni apportate da ciascuna legislazione regionale). Pur tuttavia, la Corte ha ammesso che, in virtù del principio di continuità normativa ed istituzionale, anche le norme generali statali sull'istruzione che si presentino come lesive delle competenze legislative regionali su tale materia, possono continuare ad operare fino all'adozione delle normative regionali ed alla costituzione dei relativi apparati istituzionali (cfr. sempre la sent. n. 13 del 2004). Si tratta di una soluzione improntata a ragioni costituzionali non disprezzabili - soprattutto quando sono in giuoco diritti civili e sociali, come quello all'istruzione; ma potrebbe determinare una situazione differenziata ("a macchia di leopardo") non facilmente ricostruibile in termini unitari, soprattutto qualora si intenda procedere ad ulteriori riforme dei settori qui in oggetto.

Va poi aggiunto che la presenza delle norme generali sull'istruzione giustifica, secondo la Corte costituzionale, l'adozione di fonti secondarie (cioè regolamenti) da parte dello Stato, in particolare là dove si tratti di definire i "livelli essenziali delle prestazioni in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo" (cfr. sempre sent. n. 279 del 2005).

Riassumendo, dall'evidente connessione tra "istruzione" e "IeFP" risulta costituzionalmente ammissibile l'intervento legislativo e regolamentare dello Stato mediante l'adozione di "norme generali dell'istruzione" cui dunque è data la facoltà di disciplinare per molteplici aspetti la IeFP. Tali norme generali, secondo la Corte costituzionale, possono legittimamente prevedere l'integrazione tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione; ed a tal proposito, va ricordato che la stessa Corte ha ammesso che la normativa statale di rango regolamentare possa dettare, d'intesa con le Regioni, standard formativi minimi (cfr. sent. 34 del 2005). Ad oggi, dunque, le Regioni, anche per quanto concerne la IeFP, appaiono tenute al rispetto delle normative statali qualora queste ultime rispettino i connotati, sopra accennati, delle "norme generali sull'istruzione". E le norme dei decreti legislativi attuativi della legge delega n. 53 del 2003, per quanto interessano la IeFP, appaiono in larga misura poste in connessione ad esigenze unitarie, e comunque non sono più impugnabili in via diretta alla Corte costituzionale da parte delle Regioni. Parimenti, le Regioni sono tenute a rispettare le norme regolamentari che discendono dalle norme statali generali sull'istruzione (salvo impugnare le prime mediante il conflitto di attribuzione, ma, va sottolineato, mediante l'impugnazione dei regolamenti non potranno dedursi vizi

dei decreti legislativi o della legge delega, in quanto sono abbondantemente decorsi i termini per l'impugnazione degli atti legislativi). La capacità di applicare in modo per così dire "flessibile" le norme statali contenenti norme generali sull'istruzione interferenti, dipende dalla modalità con cui sono formulate le leggi regionali e, evidentemente, dalla capacità di resistenza che lo Stato dimostrerà ricorrendo o meno alla Corte costituzionale. In alcuni casi, come in quello della legge dell'Emilia-Romagna il ricorso del Governo è apparso, in vero, alquanto debole, giacché, ad esempio, non sono stati oggetto di espressa impugnazione alcuni passaggi importanti sul cd. "biennio integrato sull'obbligo formativo" e sull'obbligo di frequentare almeno un anno di tale biennio prima di accedere alla formazione professionale iniziale (cfr. art. 27 e art. 30, comma 2, l. n. 107 del 2003).

3. QUALE SIGNIFICATO ASSUME IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA VERTICALE E ORIZZONTALE RISPETTO ALLE COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA DI IEFP?

La disciplina costituzionale in tema di sussidiarietà si distingue, come noto, a seconda che si tratti di sussidiarietà verticale e orizzontale. In ordine agli effetti producibili in tema di IeFP, le due questioni vanno distinte.

Circa la sussidiarietà verticale, essa da un lato implica la preferenza per l'ente territoriale più vicino ai cittadini, dall'altro lato consente l'intervento, per l'appunto sussidiario, dell'ente sovraordinato là dove - e fino a quando - ciò sia necessario per il migliore adempimento della funzione pubblica. Tutto ciò va considerato tenuto conto di quanto delineato dall'art. 118, primo comma Cost. - ove si richiama il criterio della sussidiarietà, oltre a quelli della differenziazione e dell'adeguatezza, come criterio utilizzabile per conferire le funzioni amministrative a livelli ordinamentali diversi da quello normalmente utilizzabile, cioè quello comunale -, e di quanto prescritto nel secondo comma dello stesso art. 118, Cost. ove si deduce che la legge regionale, nelle materie di sua competenza (e dunque anche nell'ambito della IeFP), può attribuire funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane. Nel complesso, dunque, la legge regionale, là dove intervenga a dettare una disciplina relativa all'assetto istituzionale cui spettano competenze amministrative attinenti alla IeFP, deve giustificare lo spostamento di competenze a livello sovracomunale (ad esempio, a livello provinciale o regionale) tenendo conto anche del criterio della sussidiarietà (oltre agli altri due criteri sopra indicati). Va rilevato che, poiché il criterio della sussidiarietà - applicato in questo caso in senso verticale - è suscettibile di venire giustificato sulla base di considerazioni di natura politica o comunque legate a valutazioni politiche di ordine discrezionale, non appare facile contestare da questo

punto di vista la legislazione regionale. Del resto, gli enti territoriali infraregionali - salvo che non entri in vigore la nuova riforma costituzionale e la conseguente legislazione di attuazione - non dispongono di strumenti di tutela avverso un tale tipo di violazione del dettato costituzionale da parte delle leggi regionali, e dunque l'unica possibilità (peraltro assai remota, anche in prassi) è quella di un intervento dello Stato che provveda ad impugnare per tale motivo la legge regionale nei termini costituzionalmente prescritti (sessanta giorni dalla pubblicazione).

D'altro canto, va ricordato che la Corte costituzionale ha ammesso che lo Stato possa avocare a sé funzioni amministrative anche nelle materie di competenza regionale, quando ciò sia giustificato sulla base del principio di sussidiarietà verticale. Si tratta di un'impostazione risalente alla sentenza n. G del 2004 ed ormai più volte applicata, e che si collega alla necessità di non precludere l'intervento statale quando quest'ultimo sia obiettivamente necessario e razionalmente giustificato (eventualità, in verità, non considerata dal legislatore costituzionale del 2001). Più precisamente, la Corte costituzionale ha consentito la cd. "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative non statali, ma nello stesso tempo ha condizionato tale possibilità di azione dello Stato al rispetto di condizioni piuttosto articolate ed il cui rispetto è sottoposto al sindacato della stessa Corte costituzionale. In particolare la legge statale può attribuire funzioni amministrative a livello centrale in relazione a materie di competenza regionale quando tale spostamento di competenza sia giustificato da esigenze di carattere unitario, sia logicamente giustificabile, sia idoneo alla regolazione delle funzioni in questione, sia limitato a quando indispensabile al fine, ed infine sia adottato dopo la consultazione degli enti territoriali ovvero prevedendo meccanismi concertativi consistenti nella previa intesa tra gli organi dello Stato e quelli degli enti territoriali interessati. In generale, cioè si richiede la cd. intesa in senso forte, giacché si tratta di modificare l'ordine delle competenze normalmente risultante dalla combinazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Dal punto di vista della sussidiarietà orizzontale, la legislazione regionale in tema di IeFP sembra essere in prima battuta soltanto limitatamente vincolata, giacché la disposizione costituzionale si esprime in termini tipicamente promozionali. Infatti, la normativa costituzionale (art. 118, comma 4, Cost.), stabilisce l'obbligo di "favorire" l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà; e, a tal

proposito, la legge di attuazione della riforma costituzionale, la I. n. 131 del 2003, aggiunge che, qualora siano impiegate risorse pubbliche, è fatto obbligo alle amministrazioni di rendere noti i criteri di assegnazione delle stesse (cfr. art. 7, che rinvia all'art. 12 della I. 241/1990). Tuttavia, dalla giurisprudenza costituzionale che si è espressa nei confronti di

taluni soggetti privati che svolgono attività socialmente rilevanti (nella specie, le cd. fondazioni di origine bancaria), risulta che la Corte costituzionale, proprio appellandosi all'art. 118, quarto comma, Cost. ha rilevato che la disciplina legislativa (in quel caso statale, ma è un principio senz'altro applicabile anche alla legge regionale) che abbia per oggetto tali soggetti ed attività, non può assumere un carattere vincolante sino al punto di comportare una "impropria ed illegittima eterodeterminazione riguardo all'uso delle risorse di cui dispongono tali enti. La destinazione ed il concreto impiego dei mezzi finanziari di pertinenza delle fondazioni devono restare affidati alla autodeterminazione delle stesse, salva anche l'ammissibilità di forme di coordinamento compatibili con la natura di persone private delle fondazioni" (sent. 301 del 2003). In un'altra sentenza la Corte ha riconosciuto che, al fine di essere ricompresi tra i "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali" di cui all'art. 118, comma 4, Cost., costituiscono utili indizi il fatto di essere persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale, e che perseguono scopi di utilità sociale (sent. n. 300 del 2003). In altri termini, risulta evidente che l'intervento legislativo regionale in tema di IeFP che toccasse gli enti del privato sociale coinvolti nei processi formativi, non potrebbe tuttavia ledere gli aspetti essenziali di autonomia istituzionale, organizzativa, decisionale, ed in particolar modo finanziaria.

In generale, poi, poiché dalle disposizioni costituzionali in tema di sussidiarietà orizzontale si ricava un sicuro favor per le organizzazioni del privato sociale, risulta che non sarebbe conforme a Costituzione quella disciplina legislativa che si orientasse in senso opposto, ad esempio discriminando o ostacolando l'attività degli enti formativi privati. La legge regionale potrebbe essere impugnata in via incidentale - nel corso cioè di un giudizio innescato, ad esempio, da un ricorso al TAR avverso un provvedimento di attuazione della legge regionale che leda gli interessi dell'ente formativo privato - e condurre ad un giudizio della Corte costituzionale. Tutto ciò implica la necessità di provvedere ad un attento e costante monitoraggio della legislazione regionale anche sotto questo versante.

4. LE REGIONI POSSONO EROGARE FINANZIAMENTI A FAVORE DELLE ISTITUZIONI FORMATIVE ACCREDITATE? DOVRÀ APPLICARSI NECESSARIAMENTE IL MODELLO OFFERTO DALLA NORMATIVA SULLA PARITÀ?

È possibile il finanziamento alle istituzioni formative accreditate da parte delle Regioni e tale regime deve sempre ricadere o comunque adeguarsi alla disciplina statale sulla parità? In ordine alla prima questione, la risposta deve tenere conto dell'art. 33, comma 3, Cost. secondo il quale "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato". A prescindere da interpretazioni, pure autorevolmente sostenute, che consentirebbero l'intervento finanziario diretto dello Stato a favore delle istituzioni scolastiche ed educative istituite da privati (per non parlare, poi, di quelle tesi che poi distinguono tra "oneri per l'istituzione" e "oneri per il funzionamento"), la questione in verità si concentra sulla possibilità di estendere la disposizione appena richiamata ad una fattispecie diversa - quella che coinvolge le Regioni e le istituzioni formative - che, a nostro avviso, non è assimilabile né dal punto di vista soggettivo - cioè del soggetto vincolato -, né da quello oggettivo, cioè dal punto di vista del settore ordinamentale cui si rivolge il vincolo frapposto all'intervento finanziario pubblico.

In primo luogo, dal punto di vista soggettivo, va detto che nell'art. 33 della Costituzione si usano nelle singole disposizioni le diverse locuzioni "Repubblica" (nel secondo comma, circa le norme generali sull'istruzione e l'istituzione di "scuole statali" per ogni ordine e grado), e "Stato" (nel terzo comma, circa gli oneri già citati, nel quarto comma con riferimento alla legge di parità in ordine agli

alunni delle scuole "statali", nel quinto comma in ordine all'esame di Stato, e nel sesto comma circa i limiti stabiliti dalle leggi dello Stato che condizionano l'autonomia delle istituzioni di alta cultura, Università ed accademie). Se è evidente, da un lato, che l'art. 33 va necessariamente coordinato con la nuova ripartizione delle competenze legislative riscritte dall'art. 117 Cost. - e dunque le norme generali della "Repubblica" sono ovviamente oggi le norme dettate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato -, dall'altro lato è altrettanto ragionevole affermare che ogni qual volta l'art. 33 richiama lo Stato si intende riferire proprio allo Stato-soggetto, e non allo Stato-ordinamento, cioè al complessivo ordinamento giuridico nazionale comprendente anche le Regioni. L'esame di Stato, ad esempio, è proprio un esame disciplinato ed organizzato dall'autorità statale per assicurare uniformità di giudizio finale per ogni ordine di studi, così come l'abilitazione all'esercizio professionale. Così come, e questo è stato recentemente confermato dalla Corte costituzionale, sono soltanto le leggi dello Stato - e non anche delle Regioni - a poter limitare l'autonomia universitaria. È dunque da ritenersi che la disciplina costituzionale sulla parità si riferisca necessariamente soltanto alle "scuole statali", così come che il divieto di oneri pubblici riguardi soltanto lo Stato e le istituzioni scolastiche in senso proprio, alle quali soltanto peraltro si riferisce l'art. 33 (è noto, per di più, che la formazione professionale è stata collocata dal costituente in altro titolo della prima parte della Costituzione, il titolo terzo relativo ai rapporti economici; cfr. art. 35, comma 2).

In secondo luogo, dal punto di vista oggettivo, non può affermarsi che un vincolo che è costituzionalmente posto per le istituzioni private che svolgono attività scolastica ed educativa, valga automaticamente e necessariamente anche per le istituzioni private che svolgono attività di istruzione e formazione professionale. Se è senz'altro vero che trattasi, in base alla recente legislazione statale, di due sottosistemi interconnessi all'interno del medesimo sistema dell'educazione nazionale, è altrettanto vero - ed anzi discende da quanto appena detto - che, anche alla luce della legislazione che più ha riavvicinato la IeFP alle finalità pedagogiche e dunque al sistema educativo e dell'istruzione nel suo insieme, le scuole e gli istituti di istruzione e formazione professionali rimangono distinte, sebbene sia collocabili (anche sulla base della legislazione vigente) all'interno di esperienze educative comuni. Riassumendo, per un verso il vincolo dell'art. 33, comma 3, Cost. non vale per le Regioni e per gli istituti privati di IeFP, per altro verso neppure quanto è costituzionalmente e legislativamente disposto in tema di parità costituisce l'unico e necessario modello che deve essere applicato nel campo della IeFP da parte delle Regioni medesime. Come appena detto, non vi è, infatti, un vincolo costituzionale in tal senso, e dunque le Regioni appaiono libere di determinare sistemi di finanziamento e di erogazione diretta delle risorse a favore delle istituzioni formative private - peraltro in piena applicazione della sussidiarietà orizzontale ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost. e nei limiti dell'autonomia che deve essere rispettata come prima rilevata -, sistemi che possono ben superare e distinguersi dal sistema della parità (o paritarietà, come taluno lo definisce).

Inoltre, è chiaro che il sistema del finanziamento attualmente predisposto sulla base della legislazione vigente - e degli accordi intercorsi in sede di Conferenza Stato-Regioni - in tema di IeFP e che ripartisce i fondi statali tra le Regioni sulla base di un semplice criterio quantitativo (collegato alla popolazione maschile in età scolare), e tra l'altro senza alcun tipo di riscontro circa l'effettivo impiego delle risorse a favore della IeFP, appare ormai di dubbia costituzionalità. In particolare, appare opportuno che il criterio di distribuzione delle risorse tra le Regioni sia modificato e più ragionevolmente collegato all'effettiva attivazione di politiche regionali di sostegno delle istituzioni formative.

A QUALI LIMITI COSTITUZIONALI È SUBORDINATA LA PROPOSTA DI ESTENSIONE DELL'OBBLIGO DI ISTRUZIONE AL PRIMO BIENNIO DELLA SCUOLA SUPERIORE?

L'eventuale proposta di estendere l'obbligo di istruzione al primo biennio della scuola secondaria pone dei problemi in ordine alla compatibilità di tale provvedimento legislativo statale con

l'autonomia regionale in tema di IeFP. Dal punto di vista costituzionale la questione è retta dall'art. 34, comma 2,

ove si dispone che "L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita". Non vi è chi non veda che l'obbligo costituzionalmente imposto riguarda soltanto l'istruzione inferiore, quella cioè che il legislatore considera istruzione "di base" e dunque necessaria nell'ambito del percorso didattico e pedagogico di tutti i cittadini, e non i successivi livelli di studio e di istruzione, la cui frequenza è lasciata alla libera scelta individuale. La disposizione in questione nulla dice sulla competenza legislativa (se cioè l'obbligo possa essere dettato con legge dello Stato o dalla Repubblica), e dunque è evidente che sul punto occorre rifarsi alla nuova ripartizione delle competenze previste dall'art. 117. Pertanto, è altrettanto chiaro che se le norme generali sull'istruzioni sono di competenza statale, e se l'obbligo dell'istruzione inferiore è senz'altro rispondente ad esigenze di carattere unitario e non appaiono derogabili in sede locale e regionale, è una legge dello Stato l'unica fonte che può determinare l'obbligo dell'istruzione inferiore. Dunque, le leggi regionali disciplinanti la IeFP non hanno la competenza di intervenire in tal senso, dettando, ad esempio, un obbligo di frequenza di tale percorso di istruzione e formazione. D'altro canto, però, occorre tenere conto di due elementi piuttosto importanti a tal proposito. Innanzitutto, la legge dello Stato che determina l'obbligo di istruzione non può costituzionalmente spingersi al di là dell'istruzione inferiore. L'estensione dell'obbligo scolastico mediante il ricorso all'obbligo formativo, come noto, ha fatto leva anche sul dovere sociale allo svolgimento di "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società", posto dall'art. 4, comma 2, della Costituzione. A nostro avviso, il richiamo è stato inesatto e ultroneo. L'art. 4 si riferisce con indubitabile chiarezza al dovere di lavorare, e l'istruzione - anche quando si svolga nell'ambito di istituzioni della IeFP - non può essere considerata espressione di tale dovere. Viceversa, bastava affermare che, proprio perché la IeFP è stata considerata come un sottosistema del sistema di istruzione - per di più, come già detto, in coerenza con il nuovo modello costituzionale risultante dall'art. 117, comma 3 -, l'assolvimento dell'obbligo di istruzione (da definirsi ovviamente sempre in collegamento all' "istruzione inferiore") può avvenire anche mediante la frequenza (o la conclusione) di un certo percorso di istruzione all'interno dell'IeFP. Dunque, riprendendo quanto prima accennato, una legge statale che imponesse l'estensione dell'obbligo scolastico al di là dell'istruzione inferiore sarebbe senz'altro incostituzionale. È ben vero, però, che il legislatore statale avrebbe giuoco facile a qualificare anche il biennio delle attuali scuole superiori come facente parte dell' "istruzione inferiore", sulla base della considerazione che anche tale biennio andrebbe ormai considerato come necessario per l'istruzione di base di ogni individuo. In tal modo, si potrebbe ridefinire in modo costituzionalmente legittimo

l'istruzione obbligatoria in seno al sistema scolastico, anche considerando, tra l'altro, che la Costituzione afferma che l'istruzione inferiore è di "almeno otto anni", e dunque ben può superare tale arco temporale. Ma la previsione del legislatore dovrebbe comunque svolgersi secondo modalità ragionevoli, e dunque effettivamente collegate all'acquisizione di competenze di base nel percorso educativo degli individui.

In secondo luogo, qualsiasi sia la scelta statale in ordine alla delimitazione della durata e della tipologia dell'istruzione obbligatoria inferiore, tale scelta è tuttavia ormai vincolata al principio della leale collaborazione. Come si è prima ricordato, le norme generali sull'istruzione sono vincolate al rispetto di tale principio, e lo Stato, dunque, non può ormai ridefinire l'obbligo dell'istruzione - sia dal punto di vista temporale che contenutistico - senza tenere conto né del fatto che la competenza legislativa in materia di istruzione spetta alle Regioni, né che dell'istruzione, per volontà espressa della Costituzione vigente, fa adesso parte il sottosistema dell'IeFR. Le modalità di assolvimento della leale collaborazione nel momento di determinazione del nuovo obbligo di istruzione inferiore dovranno consistere per lo meno nella richiesta del parere obbligatorio della Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'ad. 12, comma 5 della l. n. 400 del 1988 e dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997. È ragionevole poi ritenere che, se un'eventuale ridefinizione dell'obbligo di istruzione determinasse una contrazione delle attuali competenze regionali in tema di

istruzione e di IeFP, la semplice espressione del parere sembrerebbe insufficiente per dimostrare il corretto assolvimento del modello collaborativi, e pertanto la formalizzazione di un'intesa sarebbe strumento senz'altro più congruo e soddisfacente del nuovo assetto delle competenze che è fornito dalla vigente Costituzione in ordine alle materie in oggetto.

*(in Presenza CONFAP, n.3-4 2006, pp. 88-103,
Relazione tenuta al Seminario CNOS-FAP, Roma 16 giugno 2006)*