

La legge 107 davanti alla Corte costituzionale

di Francesco G. Nuzzaci

I-Era stata deliberata con unanime voto del Consiglio regionale della Puglia il 31 luglio 2015, su mozione del Movimento 5 Stelle, anche se condizionata al conforme parere della dipendente Avvocatura; parere poi espresso il 13 settembre u.s., giusto nel termine ultimativo fissato dai consiglieri pentastellati, che avevano dato luogo a un presidio permanente davanti alla Giunta, finché non avessero visto formalizzata l'impugnazione presso la Corte costituzionale della legge 107/15, intitolata *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*.

In quel che al momento è solo un comunicato ufficiale, si legge preliminarmente che l'impugnazione ha un *carattere tecnico*, atteso che *la motivazione non è fondata su una critica di natura politica, ma sul mero intento di tutelare la Regione Puglia su alcuni aspetti del dimensionamento scolastico*.

Senonché siffatta formula *attenuatrice* non sembra proprio conciliarsi con la predisposizione del preannunciato ricorso prospettante ben tredici questioni di legittimità costituzionale: praticamente su tutti i punti qualificanti della legge.

I.1-In sintesi, le questioni che saranno sollevate con il ricorso intendono investire un primo gruppo di disposizioni della 107 afferenti al complesso piano dell'edilizia scolastica e alla disciplina dei connessi istituti finanziari, *al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio*; laddove si contesta l'esercizio di una funzione amministrativa da parte di un organo statale – il MIUR – in un settore, quello dell'edilizia scolastica, che incide su una pluralità di materie di competenza legislativa

regionale, senza alcuna forma di coinvolgimento della regione medesima, ovvero prevedendosi l'acquisizione di meri pareri in luogo del conseguimento di un'intesa.

Parimenti, si vuol rivendicare alla sfera di competenza legislativa concorrente della regione quella che è denunciata come una compiuta determinazione, ad opera dello Stato, degli *standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia*, in luogo della – essa sì legittima – dettatura dei soli principi fondamentali.

I.2- Un secondo gruppo di disposizioni impugnate riguardano gli Istituti tecnici superiori, gli Ambiti territoriali e il correlato Organico dell'autonomia. Nell'ordine:

I.2.1- Si afferma che una fonte sub legislativa – nel caso di specie le *Linee guida* del MIUR, di concerto con il MSE e con il MEF, e previa intesa in Conferenza unificata –, al fine di *favorire le misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori* e in vista della realizzazione degli obiettivi di cui al comma 7 della legge 107, lettere *a-f*, non sia idonea – qualora la si voglia considerare alla stregua di principio fondamentale – a disciplinare materie, come quella di cui è parola, *di indubbia competenza legislativa concorrente delle regioni*;

I.2.2- Si nega altresì la legittimazione di organi statali – gli Uffici scolastici regionali – a definire l'ampiezza degli Ambiti territoriali, e quindi la ripartizione dei ruoli nei quali è articolato il personale docente, poiché ciò si tradurrebbe nella regolazione dei profili organizzativi della rete scolastica, di acclarata competenza regionale, sempre trasbordandosi dai limiti propri dei principi fondamentali;

I.3- Infine, un terzo gruppo di disposizioni – tutte

ravvisate di dubbia costituzionalità – concernono istituti che, *ictu oculi*, non ci sembrano proprio ascrivibili alla concorrente competenza legislativa regionale;

I.3.1- Si afferma che il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, non può individuare iniziative e percorsi formativi diretti all'orientamento, né può garantire un maggior coinvolgimento degli studenti, e neanche valorizzare il merito scolastico: perché *questa norma statale, pur incidendo nella materia di competenza concorrente relativa all'istruzione, non è configurabile alla stregua di principio fondamentale della medesima*, e comunque *non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle regioni*;

I.3.2- Si contesta addirittura il comma 126, quello che istituisce un fondo a destinazione vincolata per la valorizzazione del merito, sempre con generico richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che non consentirebbe al legislatore statale di istituire fondi a destinazione vincolata: ovviamente in relazione ai – generici, apodittici e ripetuti – ambiti di competenza legislativa concorrente, *quale è quello dell'istruzione, che viene in rilievo nel caso di specie*;

I.3.3- Per ultimo, non sfugge alla censura neppure il comma 183, *nella parte in cui affida a fonti statali di rango sub legislativo la raccolta per materie omogenee delle norme regolamentari in vigore negli ambiti sui quali incide la legge 107*: perché – puramente e semplicemente – *ciò incide anche sulla legislazione concorrente delle regioni*.

II- Da quanto testé compendiato, pare arduo poter convenire sull'enfaticata premessa dell'Avvocatura pugliese, di richiedere l'intervento chiarificatore del Palazzo della Consulta solo ed esclusivamente *su alcuni aspetti del dimensionamento scolastico*, perché è di palmare evidenza la volontà di attacco alla struttura portante dell'intera legge 107, siccome fatta oggetto di un – negativo – giudizio *tutto politico*, in perfetto allineamento sulle – radicali – posizioni dei promotori della mozione (*supra*), di quelle a suo tempo espresse in Parlamento dalle forze politiche di opposizione e da frange della stessa maggioranza, di quelle reiterate da tutti i sindacati del comparto scuola, *eversive* più che radicali, nel momento in cui, a ridosso dell'inizio del nuovo anno scolastico, oltre a dare assicurazione che anch'essi proveranno l'accesso alla Corte costituzionale, hanno stilato una specie di vademecum, con cui si rivolgono a soggetti istituzionali, individuali e collettivi – compresi i dirigenti scolastici – operanti nelle singole scuole, perché pongano in essere deliberazioni e azioni di contrasto, qualificate *interpretazioni alternative*, a leggi dello Stato e a disposizioni normative disciplinanti il sistema dell'istruzione siccome, a loro insindacabile giudi-

zio e prima che si siano pronunciati giudici della Repubblica e lo stesso Giudice delle leggi, ritenute necessarie *per evitare che la legge 107 possa arrecare grave pregiudizio alla professione docente e alla libertà d'insegnamento, cosa che avverrebbe se la sua applicazione fosse rimessa a un indirizzo dirigitico e autoritario, estraneo alla cultura della scuola italiana*.

II.1- Di certo, trattandosi di un ricorso incidentale, l'accesso delle associazioni sindacali alla Corte costituzionale potrebbe non essere particolarmente agevole. Perché occorre, per intanto, incardinare un giudizio davanti ad un'autorità giurisdizionale in occasione dell'emanazione di uno dei tanti provvedimenti attuativi della 107, dimostrando preliminarmente le canoniche *legitimatō ad causam e/o legitimatō ad processum* nella loro pretesa qualità di alfiere dell'autonomia scolastica e della libertà d'insegnamento; ovvero promuovere dei ricorsi-pilota intestati a propri iscritti nel momento in cui questi ultimi fossero chiamati a subire i predetti provvedimenti asseriti lesivi della propria sfera giuridica. E' necessario poi che il giudice adito, investito della questione di costituzionalità sulla norma contestata, ne ravvisi il duplice presupposto della non manifesta infondatezza e della sua rilevanza per la decisione della causa: detto diversamente, che il ricorso non sia pretestuoso.

Non occorre invece nessun giudice comune per aprire o chiudere la porta d'ingresso alla Corte (l'espressione è di Piero Calamandrei), dopo il filtro, con esito positivo, poc'anzi precisato. Dunque è pacifico che la Corte costituzionale si esprimerà sull'annunciato ricorso della Regione Puglia, non fosse altro per decretarne la presumibile inammissibilità qualora esso si risolva in una mera *copiatura* dei contenuti del comunicato ufficiale che qui ne occupa, senza argomentare le apodittiche affermazioni ivi reiterate, senza esplicitare l'asserita pacifica giurisprudenza costituzionale invocata a sostegno, senza fornire indicazioni essenziali, puntuali e non generiche, idonee ad individuare l'oggetto – *rectius*: gli oggetti – del ricorso.

II.2- Assisteremo, dunque, a un film riproposto per la terza volta, sostanzialmente con gli stessi attori: dopo le sentenze della Corte sulle *epocali* Riforma Moratti (n. 279/05) e Riforma Gelmini (n. 200/09), anche la *strepitosa rivoluzione* di Matteo Renzi ne uscirà indenne e sempre lasciando – se le lascerà – alla regione ricorrente (e ad altre che eventualmente decidano di associarsi) solo le briciole?

Delle menzionate sentenze abbiamo avuto a suo tempo occasione di occuparci: cfr. *Riforma Moratti e autonomia scolastica: commento e considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 279 del 7-15 luglio 2005*, in *Rivista giuridica della scuola*, novembre-dicembre 2005; *La Corte costituzionale dà*

via libera alla Riforma Gelmini, in www.edscuola.it, luglio 2009. E qui – in attesa della futura specifica pronuncia sul ricorso *de quo* e volendosene prefigurare un plausibile esito – pensiamo di dover estrapolare, con stretta sintesi, alcuni passaggi del secondo dei due nostri suddetti interventi, riguardanti la sentenza 200/09, che assorbe e svolge con più distesa argomentazione i principi statuiti, in circostanze pressoché analoghe, quattro anni prima e ulteriormente rinforzati dal richiamo di due più risalenti sentenze, n. 303/03 (la stessa, e l'unica, espressamente citata nel documento dell'Avvocatura pugliese per rivendicare, in materia di edilizia scolastica, la necessità di un'intesa con le regioni e non l'espressione di un loro semplice parere) e n. 13/04.

Sommariamente:

II.2.1- Non può un regolamento – ma, estensivamente, può dirsi una fonte statale che non si configuri come norma generale sull'istruzione – dettare apposite e precise misure circa i criteri, i tempi e le modalità della determinazione e dell'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, perché è materia afferente alla programmazione dell'offerta formativa sui rispettivi territori, quindi attribuita alla competenza legislativa concorrente delle regioni, con l'unico vincolo dei principi fondamentali definiti dallo Stato; così come sempre alle regioni spetta la previsione e realizzazione di puntuali misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti in conseguenza di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, con la puntualizzazione – però – che *non possono venire in rilievo aspetti che ridondano sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica*;

II.2.2- Per il resto, tutti i profili attinenti all'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico sono qualificabili come *norme generali sull'istruzione*, nel mentre gli stessi profili, per quanto attinenti all'istruzione e formazione professionale, pure di competenza *esclusiva* delle regioni, possono venire in rilievo come livelli essenziali di prestazione, fundamentalmente in termini di obbligata intelaiatura preordinata a garantire i livelli unitari e nazionali del servizio su standard uniformi di qualità, al di sotto dei quali non si può scendere, sotto pena di subire l'intervento sostitutivo dello Stato.

Giova sottolineare che – per la Corte – le norme generali sull'istruzione sono autoconsistenti, quindi regolabili in via esclusiva da fonti statali, nel senso che non richiedono dall'esterno interventi di completamento o di dettaglio in sede territoriale e locale, a differenza dei *principi fondamentali* della materia, operanti sostanzialmente da raccordo tra le norme generali e quelle di competenza regiona-

le, nel realizzare la sintesi tra le basilari esigenze di uniformità e le istanze autonomistiche corrispondenti alle singole vocazioni locali-territoriali.

Nello specifico – ha detto sempre la Corte – sono norme generali sull'istruzione anzitutto quelle enucleabili dalla Carta costituzionale, relative a:

- l'istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33,2);
 - il diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33,3);
 - la parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33,4);
 - la necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33,5);
 - l'apertura della scuola a tutti (art. 34,1);
 - l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34,2);
 - il diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34,3);
 - la necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34,4).
- Ben possono poi aggiungersi i diritti delle famiglie e della loro partecipazione alla gestione collegiale della scuola (art. 30,1), i diritti-doveri degli studenti (art. 34,1, nonché art. 3 e, sicuramente, artt. 13-28), il diritto di accesso all'istruzione e alla formazione professionale per i settori deboli dell'handicap e dello svantaggio (artt. 3, 34 e, specificatamente, 38,3).

Sono parimenti norme generali sull'istruzione tutte le disposizioni di legge ordinaria, e anche regolamentari, emanate dallo Stato e dai suoi organi, concernenti:

- le dotazioni organiche del personale e i loro profili professionali;
- l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali della scuola;
- le classi di concorso e i singoli insegnamenti;
- la definizione dei curricoli e dei quadri orari dei diversi ordini e gradi di scuola;
- i criteri in materia di formazione delle classi;
- riassuntivamente, e conclusivamente, tutte le disposizioni di legislazione scolastica, e regolamentari, statali che hanno riconfigurato il sistema scolastico e formativo in senso autonomistico, di cui alla legge 59/97 e decreti attuativi, in uno con la novella recata dalla legge 107/15.

II.3- Qualora le basilari esigenze di uniformità del sistema non potessero compiutamente soddisfarsi con le norme generali sull'istruzione – insistono i supremi giudici –, potrebbe azionarsi, oltre alla già

rimarcata competenza esclusiva dello Stato sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la sua competenza, sempre esclusiva, in materia di organizzazione amministrativa e di ordinamento civile, in particolare nella disciplina – ora privatistica, ma che potrebbe anche ritornare ad essere, parzialmente o totalmente, pubblicistica – del rapporto di lavoro del personale della scuola.

II.4- Ancora, se lo Stato interviene sull'organizzazione scolastica, con particolare riguardo alla distribuzione degli organici sul territorio e alla loro assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome, che la citata sentenza 303/03 aveva riconosciuto alla potestà legislativa concorrente regionale, la stessa sentenza prosegue poi affermando l'operatività delle norme statali in materia, destinate a cedere solo se e quando le regioni non si determinino ad esercitare le loro nuove prerogative legislative, in ordine alle quali – detto per inciso – non è che abbiano dimostrato un eccessivo interesse.

II.5- Difatti, secondo la successiva sentenza 13/04, non può ritenersi affatto precluso – anche nell'ambito dell'istruzione e formazione professionale inequivocamente affidato alla competenza legislativa esclusiva delle regioni – l'intervento del legislatore statale nella creazione di strutture organizzative omogenee, così come di figure/funzioni professionali e connessa disciplina, ritenute idonee a presidiare i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale; perché l'attività unificante dello Stato, in omaggio al principio cardine di unità e indivisibilità della Repubblica, può ben dispiegarsi ad ampio, potenzialmente illimitato, spettro. E questo proprio in base al principio di sussidiarietà, ma strettamente congiunto a quello di adeguatezza; sicché la predetta solidarietà risulta dotata di un'attitudine anche ascensionale, sì da giustificare *extrema ratio* una deroga al riparto delle competenze non solo legislative, ma pure regolamentari. Naturalmente – precisava la Corte – la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato dev'essere proporzionata, non deve risultare affetta da irragionevolezza, dev'essere oggetto di un accordo stipulato con la regione o con tutte le regioni interessate, a loro volta tenute a sostenere le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, che vanno condotte in base al principio di lealtà.

III- Sulla scorta della propria giurisprudenza, testé sunteggiata, la Corte costituzionale dovrà dunque sentenziare, rigettando o accogliendo, in tutto o in parte, il ricorso. E ci vorrà un po' di tempo, ragionevolmente non meno di un anno.

Non è però da escludersi che, nelle more, il quadro costituzionale possa mutare in profondità, perché

è in dirittura d'arrivo la *Controriforma* del Titolo V, su cui ci siamo intrattenuti nel numero di aprile 2014 della Rivista (cfr. *La nuova riforma del Titolo V: quale governance nella scuola dell'autonomia?*).

Ne richiamiamo, sbrigativamente, i principali contenuti stimati di più stretta inerenza all'argomento qui affrontato:

III.1- In aggiunta alle preesistenti materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, vi figurano ora esplicitamente la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, gli ordinamenti scolastici, nonché l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;

III.2- E' soppressa la legislazione concorrente (competono i principi fondamentali della materia allo Stato, la sua regolazione integrativa e di dettaglio alle regioni), produttrice di un infinito e paralizzante contenzioso tra i due soggetti, come da ultimo e tuttora testimoniato dalla persistenza di scuole sottodimensionate, perciò prive delle titolarità delle figure di vertice – DS e DSGA –, ovvero sovradimensionate e, quindi di fatto, ancorché per opposte ragioni, parimenti ingestibili;

III.3- Resta sì la potestà legislativa esclusiva delle regioni su tutte le materie e funzioni non espressamente riservate alla legislazione esclusiva statale, e fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Non di meno, la legge dello Stato può sempre intervenire, su proposta del Governo, in materie o funzioni non riservate alla sua legislazione esclusiva quando lo richiedano le – generiche – unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale, nei quali pare agevole includere la c.d. *Buona scuola*, normativamente concretizzatasi proprio nella legge che si vuole impugnare; *interesse nazionale* la cui definizione o qualificazione è, volta per volta e in concreto, rimessa alla sovrana determinazione dello stesso Governo.

Per quanto appena rimarcato è allora presumibile che, allorché il ricorso arriverà sul tavolo dei giudici costituzionali, gli stessi, anziché pronunciare nel merito, restituiscano gli atti al promotore affinché valuti, nel nuovo contesto, se riproporre la questione.

IV- Certo è che, sino a quando la Corte non emanerà una sua decisione, nessuno è autorizzato a disapplicare una legge dello Stato, poco importa se con palesi azioni di boicottaggio o per il tramite di stravaganti, ed inconferenti, *interpretazioni alternative*.