

SENTENZA N. 120
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Fernanda	CONTRI	Presidente	
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice	
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"	
- Annibale	MARINI	"	
- Franco	BILE	"	
- Giovanni Maria	FLICK	"	
- Francesco	AMIRANTE	"	
- Ugo	DE SIERVO	"	
- Romano	VACCARELLA	"	
- Paolo	MADDALENA	"	
- Alfio	FINOCCHIARO	"	
- Alfonso	QUARANTA	"	
- Franco	GALLO	"	

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4 ottobre 2002, depositato in Cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Annibale Marini;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Mario Loria per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4 ottobre 2002 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato in via principale, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *n*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

Il ricorrente, premessa la natura innovativa, e non meramente compilativa, del testo unico n. 32 del 2002 e dopo avere osservato che esso è intervenuto prima della elaborazione della nuova normativa nazionale in materia di politica dell'istruzione, rileva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è competenza statale, idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore deve porre le norme per assicurare a tutti, su tutto il territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, senza limiti e condizionamenti da parte del legislatore regionale.

Rientrando fra tali diritti quello all'istruzione, determinarne i livelli essenziali, attraverso la fissazione di *standard* strutturali e qualitativi, spetterebbe quindi, in via esclusiva, alla legislazione nazionale.

Viceversa, la legge impugnata della Regione Toscana, che pur riconosce formalmente detta competenza statale, all'art. 4, comma 2, la viola, demandando ad un regolamento la fissazione degli *standard* ai quali si dovranno attenere i servizi educativi per la prima infanzia.

Non varrebbe obiettare – secondo l'Avvocatura – che il legislatore statale rimarrebbe pur sempre libero di fissare livelli essenziali più bassi di quelli individuati dalla singola legge regionale, essendo pacifica la possibilità per le Regioni di stabilire soglie di maggior tutela.

Essendo ancora all'esame del legislatore statale (alla data del ricorso) la delega al Governo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione, ne discenderebbe nelle more – ad avviso sempre dell'Avvocatura – una inammissibile coesistenza di discipline diverse, senza alcuna possibilità di coordinamento tra Regione e Regione.

La illegittimità della disposizione emergerebbe anche dal fatto che il legislatore regionale ha rimesso il potere di fissare gli *standard* in questione ad un regolamento, senza fissare i criteri ai quali questo dovrà attenersi e prevedendone l'emanazione nel termine di 120 giorni dalla entrata in vigore del testo unico, in tal modo dimostrando la volontà di non tenere conto della emananda normativa statale, che non potrebbe certamente entrare in vigore entro il detto termine.

Riguardo, poi, all'art. 28, comma 2, della medesima legge regionale, la parte ricorrente rileva che detta disposizione, pur enunciando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nel disciplinare la funzione di impulso e di regolazione del sistema allargato dell'offerta integrata fra istruzione, educazione e formazione, attribuisce alla Regione, tra l'altro, la definizione degli *standard* qualitativi, delle linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati della funzione, da ritenersi riservata invece al legislatore statale.

Entrambe le norme sarebbero altresì in contrasto con il secondo comma, lettera *n*), dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce alla legislazione statale le norme generali sull'istruzione, stante la necessità di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, in materia, anche per quanto non attiene alla determinazione di livelli minimi.

La possibile coesistenza di discipline regionali non coordinate ed ispirate a principi tra loro non compatibili, determinerebbe infatti il rischio del fallimento dell'effetto pianificatorio connesso alla emanazione del nuovo piano sulla pubblica istruzione.

Le norme impugnate sarebbero infine illegittime – ad avviso del Governo – anche in riferimento al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Poiché la materia dell'istruzione rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni, queste debbono rispettare i principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato, che non potrebbero che rinvenirsi nelle norme generali sull'istruzione.

Ed in un momento in cui tali norme generali sono in via di elaborazione, dovrebbe escludersi, già in linea di principio, la possibilità per le Regioni di intervenire con la loro legislazione concorrente.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, limitandosi a concludere per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione sollevata.

3.– In una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la parte ricorrente rileva che, nelle more, è intervenuta la legge n. 53 del 2003, che delega al Governo la definizione delle norme generali in materia di istruzione e di definizione dei livelli essenziali delle connesse prestazioni, e che, in attuazione di essa, è stato emanato il decreto legislativo n. 59 del 2004, relativo alla scuola per l'infanzia ed al primo ciclo di

istruzione, nel quale sono fissati i livelli essenziali, gli *standard* qualitativi ed i criteri di valutazione.

Ribadisce il Governo che, ove anche si ritenesse che le disposizioni impugnate riguardino materie di legislazione concorrente, la Regione non poteva intervenire prima che, con legge dello Stato, ne fossero definiti i principi generali, in quanto, diversamente, non si avrebbe un sistema educativo nazionale, sia pur articolato nelle varie Regioni, ma tanti distinti sistemi fra loro non coordinati.

4.– Anche la Regione Toscana ha depositato una memoria illustrativa, nella quale in primo luogo rileva che entrambe le norme impugnate sono sostanzialmente analoghe a norme regionali previgenti e ricorda come, secondo la giurisprudenza costituzionale, non sia sostenibile che una competenza già attribuita alle Regioni anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione sia stata loro sottratta per effetto della riforma stessa.

Quanto al merito del ricorso, la Regione Toscana assume che le norme impugnate, pur riguardando diritti fondamentali della persona, non sarebbero tuttavia riconducibili alle competenze statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *n*), della Costituzione, in quanto esse, da un lato, non determinerebbero affatto i livelli minimi delle prestazioni, limitandosi a disciplinare aspetti tecnico-strutturali ovvero funzionali dei servizi ed a dettare le metodologie per la valutazione della loro qualità, e, dall'altro, non avrebbero sicuramente la funzione – propria delle norme generali – di individuare linee essenziali e caratterizzanti il sistema di istruzione e formazione.

L'infondatezza delle censure sarebbe, d'altro canto, ulteriormente confermata – ad avviso della Regione – dal fatto che le disposizioni impugnate non sarebbero in contrasto con alcuno dei principi dettati dal legislatore delegante nella legge n. 53 del 2003, né con il contenuto dei due decreti legislativi emanati in attuazione di questa.

Inammissibile, per la sua genericità, e comunque anch'essa infondata, sarebbe, infine, la censura riferita al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *n*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

Le norme impugnate – ad avviso del Governo – sarebbero invasive della competenza esclusiva dello Stato riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed alla materia delle norme generali sull'istruzione e comunque – anche a ritenerle espressione della competenza regionale concorrente in materia di istruzione – sarebbero illegittime in quanto emanate in difetto di previa fissazione, da parte dello Stato, dei principi generali.

2.– L'art. 4 del t.u. regionale è impugnato in base all'assunto che la disciplina degli *standard* strutturali e qualitativi degli asili nido, rimessa da tale norma ad un regolamento regionale, spetterebbe, invece, alla competenza esclusiva dello Stato, attenendo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e, comunque, alle norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettere *m* e *n*, della Costituzione).

La censura, priva peraltro di una analitica motivazione, è destituita di fondamento.

Va, infatti, ribadito che, ricadendo la disciplina degli asili nido «nell'ambito della materia dell'istruzione (...), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro» e, quindi, in materie comunque attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, risulta impossibile «negare la competenza legislativa delle singole Regioni, in particolare per la individuazione di criteri

per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale» (sentenza n. 370 del 2003).

La tesi che gli *standard* strutturali e qualitativi di cui alla norma impugnata si identificherebbero con i livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, rientrerebbero nella competenza trasversale ed esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, non può essere condivisa in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni.

Sotto un diverso profilo, la individuazione degli *standard* strutturali e qualitativi non può neppure, evidentemente, ricomprendersi nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione e che, dunque, presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale.

3.– Anche la censura relativa all'art. 28 del t.u. regionale, incentrata esclusivamente sul richiamo all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *n*), è infondata.

Al riguardo, è possibile osservare che la norma impugnata deve essere interpretata alla luce di quanto in essa affermato circa il rispetto della competenza statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Sicché, anche sotto tale aspetto, oltre che per la natura essenzialmente organizzativa della disciplina – resa palese, ad esempio, dal riferimento agli «ambiti territoriali», ai «requisiti di accesso» (limitati, s'intende, al piano organizzativo), al calendario scolastico etc. – va affermata la competenza in materia della legislazione regionale.

4.– Priva di fondamento, a prescindere dalla dubbia ammissibilità della censura sotto il profilo della sua conformità alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, è, infine, la denuncia di incostituzionalità delle norme impuginate prospettata ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e fondata sull'assunto che in materia di istruzione le Regioni non potrebbero intervenire con la loro legislazione concorrente prima che siano definiti e concretamente operanti i principi fondamentali destinati ad orientare l'opera del legislatore regionale.

In contrario, è sufficiente richiamare la giurisprudenza di questa Corte secondo cui, specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore, senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi dell'attività del legislatore regionale (sentenze n. 353 del 2003 e n. 282 del 2002).

Conclusivamente, va affermata la non fondatezza dei singoli motivi di impugnazione dedotti col ricorso.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *n*), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente
Annibale MARINI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2005.