

## SENTENZA N. 33

ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 20 aprile 2000, depositato in cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2000.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 22 giugno 2004 il Presidente relatore Carlo Mezzanotte;

*uditi* l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 20 aprile 2000 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 28 aprile, la Regione Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale:

- dell'art. 1, commi 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, agli artt. 17, 42 e 45 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), agli artt. 2 e 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali), e alla giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni;

- dell'art. 1, comma 9, della medesima legge n. 62 del 2000, in riferimento all'art. 119 Cost.;

- dell'art. 1, comma 4, della citata legge n. 62 del 2000, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost., anche in relazione all'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

1.1. — L'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000 stabilisce che, al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie, lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione. Ai sensi del secondo periodo del citato comma 9, il Presidente del Consiglio dei ministri, con decreto emanato su proposta del Ministro della pubblica istruzione, stabilisce i criteri per la ripartizione di tali somme tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e per l'individuazione dei beneficiari, in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie, da determinare ai sensi dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nonché le modalità per la fruizione dei benefici e per la indicazione del loro utilizzo.

Il successivo comma 10 dell'art. 1 individua direttamente una delle modalità di fruizione dei benefici, stabilendo che i soggetti aventi i requisiti previsti dal decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma precedente possono fruire della borsa di studio mediante detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta, e demanda alle Regioni e alle Province autonome il compito di disciplinare le modalità con cui sono annualmente comunicati al Ministero delle finanze e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale.

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni citate prevedrebbero sostanzialmente un intervento statale in un settore - sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione - di sicura competenza regionale. La Regione Lombardia ricorda infatti che l'art. 117 Cost. include tra le materie rientranti nella competenza legislativa regionale «l'assistenza scolastica», che l'art. 17 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha trasferito espressamente alle Regioni le funzioni amministrative dello Stato in questa materia (come definita dagli artt. 42 e 45 dello stesso d.P.R.) e che la giurisprudenza costituzionale ha più volte riconosciuto l'afferenza dell'assistenza scolastica alle competenze legislative e amministrative regionali. Nonostante ciò - rileva la ricorrente - le disposizioni censurate, nel prevedere un piano straordinario di finanziamento delle Regioni e delle Province autonome a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione, non avrebbero contemplato alcun coinvolgimento delle Regioni, né nella fase della ripartizione dei finanziamenti tra le Regioni e le Province

autonome, né in quella della individuazione dei beneficiari, né infine nella determinazione delle modalità per la fruizione dei benefici e per l'indicazione del loro utilizzo.

Le norme impugnate sarebbero, secondo la ricorrente, illegittime anche per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, principio che impone di adottare quelle forme di coordinamento che siano idonee a salvaguardare gli interessi pubblici affidati alle cure dei vari livelli di governo, nella specie tanto più necessarie in quanto il coinvolgimento delle Regioni o, comunque, di organi rappresentativi delle stesse, quando si verta in materie di competenza regionale, è stato espressamente previsto dall'art. 2, commi 1, lettera f), 3, 4 e 6, del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il censurato art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, invece, da un lato non attribuirebbe alla Conferenza Stato-Regioni il potere di determinare i criteri per la ripartizione tra le Regioni dei finanziamenti, nonostante la fattispecie in esso prevista (ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni e alle Province autonome) coincida con quella delineata dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 281 del 1997, e dall'altro non prevederebbe neppure che tale Conferenza sia sentita in relazione all'emanando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Né rileverebbe l'intervenuto trasferimento ai Comuni delle competenze amministrative in materia di assistenza scolastica (art. 45 del d.P.R. n. 616 del 1977), giacché, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 476 del 1991), i flussi finanziari destinati ai compiti istituzionali degli enti locali inerenti a materie regionali devono essere erogati per il tramite delle Regioni, alle quali, d'altra parte, il d.P.R. n. 616 del 1977 conserva il potere di stabilire, con legge, le modalità di esercizio di tali funzioni da parte dei Comuni e quello di coordinare l'attività comunale.

1.2. — Un'ulteriore censura concerne, in riferimento all'art. 119 Cost. «sotto il profilo del mancato rispetto della riserva di legge», il medesimo art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, «nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di stabilire i criteri di ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle somme da destinare al sostegno della spesa sostenuta dalle famiglie per l'istruzione, senza porre alcun limite alla discrezionalità dell'Esecutivo».

In proposito, la ricorrente ricorda che, nella giurisprudenza di questa Corte, è stato più volte affermato il principio che l'attribuzione all'Esecutivo del potere di ripartizione di fondi statali alle Regioni e alle Province autonome richiede la previa determinazione con legge dei relativi criteri, il che non si verificherebbe nella specie.

1.3. — Infine la Regione Lombardia solleva, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 62 del 2000, nella parte in cui «prevedendo criteri irragionevolmente ristretti e incongruamente vincolanti per il riconoscimento della parità scolastica, impinge sulla capacità di programmazione della rete scolastica delle Regioni, competenza delegata ex art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998, non permettendo un adeguato sviluppo delle scuole non statali».

In particolare, secondo la ricorrente, l'art. 1, comma 4, lettera a), nel prevedere «un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti» quale requisito per il riconoscimento della parità alle scuole non statali, costringerebbe queste ultime a ripetere pedissequamente la struttura delle scuole pubbliche; l'art. 1, comma 4, lettera c), nel richiedere che «l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali siano improntati alla partecipazione democratica», impedirebbe lo sviluppo di formule organizzative diverse; l'art. 1, comma 4, lettera h), nel richiedere «contratti

individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore», imporrebbe anche alle scuole straniere il rispetto di discipline che nascono dal confronto sindacale italiano e che non sarebbero comparabili con gli ordinamenti di altri Paesi.

La Regione Lombardia non contesta l'appartenenza della competenza allo Stato, ma «il cattivo uso di questo potere, nella parte in cui impinge su potestà regionali» e osserva che se è vero che le Regioni non sono titolari di competenza legislativa in materia di istruzione scolastica, tuttavia ad esse, a seguito del processo di conferimento di funzioni amministrative cui ha dato avvio la legge n. 59 del 1997, e attuato dal d.lgs. n. 112 del 1998, sono state delegate numerose funzioni in materia, tra le quali, in particolare, ai sensi dell'art. 138, comma 1, di quest'ultimo decreto, la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica e «i contributi alle scuole non statali».

Le Regioni avrebbero dunque un interesse giuridicamente qualificato alla creazione di una migliore offerta formativa, riverberandosi la qualità dell'offerta sulla generale potestà programmatica del servizio (e su quella competenza più particolare a corrispondere contributi alle scuole non statali).

Sotto altro profilo, la ricorrente censura il fatto che, anche nella definizione dei requisiti per il riconoscimento della parità alle scuole non statali, sarebbe mancato il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile e comunque infondato.

Quanto alla censura avente ad oggetto l'art. 1, comma 4, della legge n. 62 del 2000, l'Avvocatura rileva che, poiché la ricorrente riconosce esplicitamente che la competenza legislativa in materia spetta allo Stato e deduce il «cattivo uso» del potere legislativo statale, la doglianza sarebbe inammissibile, in quanto con essa si esprimerebbe una valutazione sostanzialmente politica e non attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Inoltre - osserva la difesa erariale - a sostegno della censura nel ricorso viene invocato l'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, che reca norme legislative ordinarie (per di più di legislazione delegata), sicché, nella specie, potrebbe al più trovare applicazione l'art. 16 (*recte*: 15) delle preleggi, mentre il richiamo agli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost. sarebbe del tutto improprio, posto che i primi due parametri non atterrebbero al riparto di competenze tra Stato e Regioni, l'art. 117 non gioverebbe alla ricorrente per sua esplicita ammissione e l'art. 118 risulterebbe invocato genericamente, senza specificare a quale dei tre commi di cui è composto si fa riferimento.

Nel merito, l'Avvocatura osserva che dal riconoscimento delle scuole private paritarie deriva l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale in tutto il territorio nazionale e, più in generale, l'inserimento della scuola privata nel «sistema nazionale d'istruzione» e tra le strutture del relativo «servizio pubblico». Sarebbe, pertanto, evidente l'esigenza di assicurare l'omogeneità delle «offerte formative», la parità negli accessi ai vari livelli di istruzione, l'obbligo di offrire corsi completi, etc.

Quanto al lamentato contrasto dell'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000 con l'art. 119 Cost., la difesa erariale precisa che la ricorrente si limita a dedurre che in tale disposizione non sarebbero posti limiti alla discrezionalità nella individuazione, mediante atto governativo, dei criteri di ripartizione tra le Regioni (e le Province autonome) del finanziamento straordinario erogato dallo Stato. Tuttavia, posto che la Regione Lombardia non contesta la competenza statale e neppure l'idoneità dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ma si duole soltanto di un'asserita insufficienza di indicazioni ulteriori nella legge, l'Avvocatura rileva che la riserva senza limitazioni allo Stato della competenza per «le funzioni relative

alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato» sarebbe già stabilita dall'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998 e aggiunge che il secondo periodo del censurato comma 9 dell'art. 1 richiederebbe l'indicazione di un criterio, là dove recita «in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie», criterio al quale andrebbe ovviamente aggiunto quello della consistenza numerica della popolazione scolastica.

L'ordinamento, inoltre, secondo la difesa erariale, assicurerebbe alla Regione la possibilità di ricorrere avverso i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che saranno emanati, per fare eventualmente valere i propri concreti interessi qualora illegittimamente lesi. Non potrebbe, quindi, ravvisarsi alcuna violazione della riserva relativa di legge, alla quale ha fatto riferimento questa Corte con la sentenza n. 382 del 1990.

Quanto al primo motivo di ricorso, che concernerebbe «una questione solo procedimentale», l'Avvocatura si limita a rilevare che esso «appare infondato per quanto disposto dal citato art. 137», riservandosi di illustrare più compiutamente in seguito le proprie argomentazioni in proposito.

3. — In una successiva memoria illustrativa, l'Avvocatura dello Stato rileva che il primo motivo di ricorso, con il quale la Regione Lombardia lamenta che i commi 9 e 10 dell'articolo unico della legge n. 62 del 2000 sarebbero in contrasto con il principio costituzionale di leale cooperazione, dovrebbe ritenersi «superato, con cessazione della materia del contendere», in quanto il d.P.C.m. 14 febbraio 2001, n. 106 è stato preceduto, trattandosi di argomenti di interesse comune a Stato, Regioni ed enti locali, da consultazione della Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 8, comma 1, e dell'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, la Conferenza stessa ha reso parere in data 21 dicembre 2000, e il decreto non ha formato oggetto di impugnazione a mezzo ricorso per conflitto di attribuzione da parte delle Regioni e delle Province autonome.

In ogni caso, osserva l'Avvocatura, il primo motivo di ricorso sarebbe comunque infondato, in quanto le provvidenze previste dalle disposizioni censurate non riguarderebbero la materia «assistenza scolastica», come riduttivamente asserito dalla Regione Lombardia. Il «sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione», previsto dalla legge n. 62 del 2000, si inquadrirebbe piuttosto nel più ampio disegno tracciato nei commi 1 e 2 dell'articolo unico della stessa legge e si estenderebbe anche al di là dell'obbligo scolastico. La legge citata mirerebbe, nel suo complesso, ad inserire le «scuole paritarie» nel «sistema nazionale di istruzione», affiancandole alle «scuole statali» nello svolgimento del «servizio pubblico» (comma 3) della istruzione. Risulterebbe quindi evidente come l'intento del legislatore sia stato quello di «modellare e conformare l'organizzazione di un servizio pubblico fondamentale per l'interesse nazionale» e come la disciplina censurata non sia riconducibile alla mera «assistenza scolastica». Del resto - osserva ancora la difesa erariale - l'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva allo Stato «le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione di risorse finanziarie» a carico del bilancio statale, ed il successivo art. 138, prevedendo solo una delega alle Regioni ex art. 118 Cost., indirettamente escluderebbe che le funzioni ivi elencate (tra le quali «i contributi alle scuole non statali») rientrino nella competenza regionale.

Anche il secondo motivo di ricorso, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, sarebbe superato dalla emanazione - dopo consultazione della Conferenza unificata - del d.P.C.m. n. 106 del 2001, che avrebbe compiutamente integrato le indicazioni date dalla legge. In ogni caso il parametro invocato dalla ricorrente (art. 119, primo comma, Cost.) non sarebbe pertinente, in quanto la disposizione censurata (art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000) riguarderebbe «modalità di un intervento statale in materia di competenza statale, e non di riparto di fondi destinati a finanziare attività delle Regioni».

In riferimento al terzo motivo di ricorso, la difesa dello Stato rileva che con esso la Regione prospetterebbe censure attinenti «non al riparto di competenze tra Stato e Regione (oltretutto per funzioni solo delegate alla Regione), bensì a sostanziose divergenze sul merito di scelte politiche fatte dallo Stato». Le disposizioni di cui al censurato comma 4, del resto, prevedono «requisiti» ridotti al minimo. Ridurli ulteriormente, lasciando spazi più ampi a discrezionalità private, contrasterebbe con gli artt. 3 e 33 Cost., oltre che con la razionalità del disegno generale di un «sistema nazionale di istruzione». Inoltre, tenuto conto che la ricorrente non solleva questione di legittimità costituzionale sui commi 1, 2, 3, 5, primo periodo, e 6 dell'articolo unico della legge n. 62 del 2000, la censura sul solo comma 4 sarebbe «affetta anche da intrinseca incoerenza», non potendosi, al tempo stesso, condividere il disegno generale e contrastare norme che stabiliscono «requisiti» assolutamente minimi di credibilità ed affidabilità delle scuole paritarie.

4. — In prossimità dell'udienza del 19 novembre 2002, la Regione Lombardia ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

4.1. — La ricorrente contesta, in primo luogo, l'assunto della difesa erariale, ad avviso della quale l'intervenuta adozione del d.P.C.m. 14 febbraio 2001, n. 106, attuativo del disposto dell'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, avrebbe determinato la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 9, per essere quel decreto stato adottato previo parere della Conferenza unificata. In proposito, la ricorrente rileva che proprio l'intervenuta consultazione della Conferenza unificata dimostrerebbe la fondatezza della censura, anche perché, con essa, era stata dedotta la mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, e non della Conferenza unificata; consultazione tanto più necessaria nel caso di specie, dal momento che l'art. 2, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 281 del 1997 affida alla Conferenza permanente il compito di determinare, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione. Il fatto che l'esecutivo abbia ritenuto di consultare la Conferenza unificata altro significato non potrebbe avere che quello che il Governo ha ritenuto sussistente in materia anche un interesse locale. Né potrebbe sostenersi che, essendo la disposizione censurata destinata ad interagire con norme di portata generale, quali quelle del d.lgs. n. 281 del 1997, non sarebbe stata necessaria l'esplicita previsione della consultazione della Conferenza permanente. Le disposizioni di carattere generale, osserva la ricorrente, sono fonti di rango ordinario e, come tali, possono essere derogate da leggi ordinarie successive; del resto, se le disposizioni di cui al decreto legislativo citato fossero destinate ad operare sempre e comunque, non si comprenderebbe come mai normalmente venga espressamente prevista la consultazione della Conferenza permanente; il fatto che ciò avvenga può invece essere agevolmente spiegato con la considerazione che la espressa previsione del coinvolgimento della Conferenza costituisce una maggiore garanzia delle prerogative regionali.

Quanto alle deduzioni della difesa erariale in ordine alla non riconducibilità delle previsioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1 della legge n. 62 del 2000 alla materia assistenza scolastica, la Regione ricorda che già il d.P.R. n. 616 del 1977 aveva definito le funzioni riferibili a tale materia come quelle concernenti l'insieme di strutture, servizi e attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché, per gli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi (art. 42, comma 1). La previsione dell'art. 1, comma 9, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, assegna quale finalità prioritaria del sostegno finanziario ivi disposto a favore delle famiglie l'adempimento dell'obbligo scolastico e, solo successivamente, la semplice frequenza delle scuole secondarie.

Né potrebbe essere condiviso l'assunto della difesa erariale, secondo cui la disposizione impugnata costituirebbe attuazione dell'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale attribuisce allo Stato le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie, dal momento che tale previsione riguarda esclusivamente le risorse da destinare alle istituzioni scolastiche e non anche alle famiglie.

Quanto alle difese svolte in riferimento alla censura concernente la violazione, da parte dell'art. 1, comma 9, dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del mancato rispetto della riserva di legge in esso prevista, la ricorrente ribadisce la non pertinenza del richiamato art. 137. Peraltro, la censura non investe la titolarità, in capo allo Stato, del potere di determinare e di assegnare alle Regioni somme a carico del bilancio statale, ma l'assenza di limiti alla discrezionalità dell'Esecutivo nell'esercizio del suindicato potere e la conseguente violazione della riserva di legge, ancorché relativa, stabilita dall'art. 119 Cost. In proposito, la Regione rileva che la mera indicazione, nella disposizione impugnata, del criterio costituito dalle condizioni reddituali delle famiglie, sarebbe di per sé troppo vaga e generica, tanto che il d.P.C.m. n. 106 del 2001 ha stabilito che le somme del finanziamento straordinario siano ripartite in ragione del numero delle famiglie con reddito netto fino a 30 milioni di lire rilevato dall'ISTAT sulla base delle analisi dei consumi, secondo quanto indicato nell'allegata tabella A, la quale, a sua volta, ha introdotto altri criteri (distribuzione percentuale delle famiglie nell'ambito della Regione di residenza che non superano i 30 milioni di reddito; numero degli alunni iscritti; alunni che presumibilmente appartengono alla fascia delle famiglie con meno di 30 milioni di reddito). Da ciò la riprova che le indicazioni legislative erano del tutto carenti.

Privo di rilievo sarebbe poi l'assunto statale, secondo cui la posizione costituzionale delle Regioni sarebbe assicurata dalla possibilità di ricorrere avverso i decreti di ripartizione dei finanziamenti, giacché la lesione delle competenze regionali sarebbe determinata direttamente dalla legge, a causa della mancata previsione di criteri limitativi della discrezionalità dell'Esecutivo; così come nessun elemento di giudizio potrebbe trarsi dalla circostanza che avverso il d.P.C.m. citato non è stato proposto conflitto, dal momento che non può escludersi che sulla base dell'art. 1, comma 9, vengano adottati altri decreti per gli anni successivi.

Quanto, infine, alle censure concernenti l'art. 1, comma 4, della legge n. 62 del 2000, la Regione Lombardia ribadisce che i criteri necessari per l'ottenimento della parità, per la loro rigidità, ostacolerebbero l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle Regioni, e in particolare di quella relativa alla programmazione della rete scolastica o di quella in tema di contributi alle scuole non statali.

Da ultimo, la ricorrente ribadisce la censura consistente nella violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione all'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, per essere stata la legge n. 62 del 2000 predisposta e approvata senza alcun coinvolgimento della Conferenza permanente.

5. — In prossimità dell'udienza del 22 giugno 2004, entrambe le parti hanno depositato memorie.

5.1. — La Regione Lombardia, oltre a ribadire le argomentazioni svolte nella precedente memoria, rileva che la riferibilità della disciplina posta dall'art. 1, commi 9 e 10, della legge n. 62 del 2000 alla materia assistenza scolastica risulterebbe implicitamente confermata dalla sentenza di questa Corte n. 42 del 2003, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum abrogativo di alcune disposizioni della legge n. 62 del 2000, sul presupposto che l'agevolazione assicurata alle scuole paritarie e il sostegno alle famiglie degli studenti delle scuole statali e non statali, che deriva dal

rimborso della spesa sostenuta e documentata, costituiscono discipline differenti.

La ricorrente ricorda poi, da un lato, che è stata approvata la legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale, la quale, pur non incidendo direttamente sulla legge n. 62 del 2000, è tuttavia destinata ad incidere su di essa, soprattutto per quanto riguarda i criteri per il riconoscimento della parità; e, dall'altro, che con sentenza n. 13 del 2004, questa Corte ha riconosciuto la titolarità in capo alle Regioni della competenza legislativa in materia di distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, definendo in tal modo l'ambito delle competenze in materia di istruzione scolastica delegate alle Regioni dall'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione.

5.2. — La difesa erariale, a sua volta, replica alle argomentazioni svolte dalla Regione Lombardia nella precedente memoria, sottolineando, in primo luogo, che nessuno dei decreti attuativi del riparto delle risorse finanziarie è stato impugnato dinanzi a questa Corte o al giudice amministrativo.

Quanto alle censure relative all'art. 1, comma 4, l'Avvocatura contesta la dedotta violazione del principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente al momento della iniziativa legislativa tradottasi nella legge n. 62 del 2000, osservando che la disciplina del procedimento legislativo non può essere modificata ad opera di una semplice disposizione inserita in un decreto legislativo, potendosi al più considerare il mancato coinvolgimento come una mera irregolarità del procedimento, sanata dall'approvazione della legge da parte del Parlamento.

Nel merito, la difesa statale rileva che la ricorrente, censurando i criteri previsti dall'art. 1, comma 4, per il riconoscimento della parità, sembra confondere la libertà di insegnamento, garantita dall'art. 33 Cost., con l'inserimento di una scuola all'interno del sistema nazionale di istruzione; l'esistenza stessa di un sistema, per di più abilitato a fornire titoli validi non solo in Italia ma anche in Europa, presuppone una disciplina, *standards* uniformi e valori dimensionati all'insieme considerato. In particolare, poi, l'Avvocatura rileva che la censura relativa all'art. 1, comma 4, lettera h), della legge n. 62 del 2000 concerne soltanto gli interessi economici degli operatori privati del settore, che si vorrebbe non essere tenuti ad osservare la contrattazione collettiva al fine di ridurre il costo del lavoro.

La difesa statale evidenzia inoltre che nella memoria del 6 novembre 2002, la ricorrente, più che illustrare le censure già proposte, avrebbe introdotto un motivo nuovo, là dove ha criticato non più i criteri per la ripartizione tra le Regioni ma i criteri per la individuazione dei beneficiari finali del finanziamento straordinario. Eccepisce quindi la inammissibilità di tale ulteriore motivo, rilevando che il d.P.C.m. contenente le disposizioni criticate, la cui legittimità non è stata contestata *ex se*, non è stato impugnato. In ogni caso, la previsione, quale criterio di riparto, del tetto del reddito familiare dei beneficiari risponderrebbe ai connotati intrinseci di un piano straordinario di finanziamento statale.

Quanto infine alle censure concernenti la violazione, da parte dell'art. 1, comma 9, dell'art. 119 Cost., nella memoria si osserva che il piano straordinario di finanziamento non incide affatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni, trattandosi di un intervento ad esclusivo carico dello Stato, in favore delle famiglie beneficiarie. In ogni caso, poiché la riserva di legge di cui all'art. 119 Cost. è solo relativa, l'art. 1, comma 9, la rispetterebbe nella sostanza.

*Considerato in diritto*



1. — La Regione Lombardia propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

La ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 1, comma 4, il quale detterebbe criteri irragionevolmente ristretti e incongruamente vincolanti per il riconoscimento della parità scolastica, e, non contestando l'appartenenza della competenza allo Stato, ma dolendosi del «cattivo uso di questo potere», ne deduce il contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost., anche in relazione all'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sotto due profili. La disposizione censurata, da un lato, impingerebbe sulla capacità di programmazione della rete scolastica delle Regioni, funzione ad esse delegata ex art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, non permettendo un adeguato sviluppo alle scuole non statali; dall'altro, non coinvolgerebbe la Conferenza Stato-Regioni nella definizione dei requisiti per il riconoscimento della parità alle scuole non statali.

La Regione Lombardia denuncia, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9 e 10. Il comma 9 è censurato nella parte in cui prevede un piano straordinario di finanziamento delle Regioni e delle Province autonome a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione ed affida al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di stabilire con decreto i criteri per la ripartizione di tali somme tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, i criteri per l'individuazione dei beneficiari e le modalità per la fruizione dei benefici e per la indicazione del loro utilizzo. Il comma 10 è, a sua volta, oggetto delle doglianze regionali nella parte in cui stabilisce direttamente una delle modalità di fruizione dei benefici, disponendo che i soggetti aventi i requisiti individuati con decreto del Presidente del Consiglio, di cui al comma 9, possono fruire della borsa di studio mediante detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta, e attribuisce alle Regioni e alle Province autonome il compito di disciplinare le modalità con cui sono annualmente comunicati al Ministero delle finanze e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale.

Ad avviso della ricorrente, entrambe le disposizioni violerebbero gli artt. 117, 118 e 119 Cost., gli artt. 17, 42 e 45 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e gli artt. 2 e 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in quanto introdurrebbero un intervento statale in un settore - sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione - di sicura competenza regionale, essendo l'"assistenza scolastica" inclusa dall'art. 117 Cost. tra le materie rientranti nella competenza legislativa regionale, ed essendo le relative funzioni già state trasferite ad opera del d.P.R. n. 616 del 1977. Le medesime disposizioni, inoltre, non contemplerebbero alcun coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, né nella fase della ripartizione dei finanziamenti tra le Regioni e le Province autonome, né in quella della individuazione dei beneficiari, né infine nella determinazione delle modalità per la fruizione dei benefici e per l'indicazione del loro utilizzo, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

Una particolare censura riguarda poi l'art. 1, comma 9, il quale non rispetterebbe la riserva di legge prevista dall'art. 119 Cost., in quanto demanda al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di stabilire i criteri di ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle somme da destinare al sostegno della spesa sostenuta dalle famiglie per l'istruzione, senza porre alcun limite alla discrezionalità dell'Esecutivo.

2. — Occorre premettere che il ricorso è stato proposto nella vigenza del vecchio Titolo V, sicché deve escludersi la rilevanza nel presente giudizio

delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione), e lo scrutinio deve svolgersi alla luce dei parametri all'epoca vigenti.

3. — Le questioni sono infondate.

L'art. 1, comma 4, detta i seguenti requisiti per il riconoscimento della parità: «a) un progetto educativo in armonia con i principî della Costituzione; un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti; l'attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; b) la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti; c) l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica; d) l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare; e) l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con *handicap* o in condizioni di svantaggio; f) l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe; g) personale docente fornito del titolo di abilitazione; h) contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore».

La ricorrente deduce un duplice ordine di censure: i criteri individuati, e in particolare quelli di cui alle lettere a), c), e h), sarebbero rigidi e interferirebbero con le competenze regionali in materia di programmazione scolastica e di contributi alle scuole non statali, delegate alle Regioni dall'art. 138, lettere b) ed e), del d.lgs. n. 112 del 1998; la legge n. 62 del 2000 è stata approvata senza che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sia stata in alcun modo coinvolta.

Quanto al profilo della mancata consultazione della Conferenza permanente che, investendo un aspetto relativo al procedimento di formazione della legge n. 62 del 2000, deve essere esaminato per primo, si deve rilevare che, nel previgente riparto di competenze tra Stato e Regioni, queste ultime erano titolari delle funzioni in materia di assistenza scolastica (art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977) e, in forza della delega di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, delle specifiche funzioni ivi indicate. La legge n. 62 del 2000 non ha tra le sue finalità quella di intervenire nuovamente sul sistema di riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni, ma unicamente quella di delineare il sistema nazionale di istruzione; essa costituisce quindi esercizio della potestà legislativa statale in materia di istruzione, e ciò non è neanche contestato dalla ricorrente. È altrettanto indubbio che l'inserimento nel sistema nazionale di istruzione, con la conseguente abilitazione delle scuole paritarie al rilascio di titoli di studio aventi valore legale, presuppone il possesso, da parte delle scuole che aspirano ad essere inserite nel sistema, di determinati requisiti. In questa prospettiva, ed essendo all'epoca solo iniziato il processo di trasferimento alle Regioni di competenze in materia di istruzione, non vi era alcuna necessità di concertare con esse i requisiti per il riconoscimento della parità. Senza dire che, come questa Corte più volte ha chiarito, non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Con riferimento al secondo profilo nel quale si articola la questione, è sufficiente rilevare che le funzioni delegate alle Regioni dall'art. 138, lettera b), (programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a, concernente la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale), possono essere esercitate dalle Regioni con riferimento ai soggetti che, in base alla legge statale, siano in possesso dei requisiti per essere inseriti nel sistema nazionale di istruzione. Si tratta

quindi di funzioni che non abilitano le Regioni ad interferire sulla legittimazione delle scuole non statali ad ottenere il riconoscimento della parità scolastica e lo status di scuola paritaria. L'attribuzione di funzioni in ordine alla programmazione a livello regionale non abilita, infatti, le Regioni ad interferire con la individuazione, da parte dello Stato, dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parità.

4. — Infondate sono, del pari, le questioni concernenti l'art. 1, commi 9 e 10, della legge n. 62 del 2000. Entrambe le disposizioni sono censurate dalla Regione Lombardia sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, non essendo previsto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia preceduto dalla consultazione della Conferenza permanente Stato-Regioni, e sotto il profilo della lesione delle attribuzioni regionali in materia di assistenza scolastica.

4.1. — Deve, in primo luogo, essere disattesa la richiesta della difesa erariale volta ad ottenere una pronuncia di dichiarazione della cessazione della materia del contendere, formulata sulla base del duplice rilievo che il d.P.C.m. previsto dall'art. 1, comma 9, è stato adottato previo parere della Conferenza unificata e che il medesimo decreto non ha formato oggetto di impugnazione da parte di alcuna Regione, né in sede di conflitto di attribuzione, né dinanzi al giudice amministrativo.

A prescindere dal rilievo che la ricorrente ha contestato in radice, nei propri scritti difensivi, il venir meno del proprio interesse ad una pronuncia della Corte, la cessazione della materia del contendere non può derivare dalla attuazione che abbia avuto la norma censurata, permanendo nell'ordinamento una disposizione che, in ipotesi, potrebbe dare luogo anche a diverse applicazioni, non conformi agli evocati parametri.

4.2. — Tuttavia, la questione, per il profilo in esame, non è fondata.

La norma censurata non dispone direttamente la ripartizione del finanziamento straordinario, ma demanda la concreta ripartizione ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La mancata previsione di una consultazione della Conferenza permanente non precludeva quindi, e non ha impedito, nella specie, la possibilità che operassero le disposizioni che, in via generale, prevedono i casi nei quali la Conferenza deve essere consultata.

In proposito vengono in rilievo non solo le disposizioni del d.lgs. n. 281 del 1997, invocate dalla ricorrente, che individuano i casi in cui l'esercizio di funzioni statali deve essere preceduto dalla consultazione (e, segnatamente, l'art. 2, comma 1, lettera *f*, che attribuisce alla Conferenza il compito di determinare, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie assegnate alle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione), ma, per quel che riguarda più specificamente le funzioni statali in materia di istruzione, l'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale, nell'individuare quelle riservate allo Stato, espressamente prevede che i compiti concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica vengano esercitati previo parere della Conferenza unificata, riservando allo Stato le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione alle istituzioni scolastiche delle risorse finanziarie e del personale. Inoltre, l'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, espressamente richiamato dall'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, prevede il previo parere della Conferenza permanente Stato-Regioni, oltre che delle Commissioni parlamentari competenti, per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale vengono individuate le categorie di soggetti beneficiari della fornitura gratuita dei libri di testo, da erogare a cura dei Comuni.

Dal quadro normativo concernente l'esercizio delle funzioni statali in materia di istruzione, soprattutto con riferimento al finanziamento di

iniziative volte a favorire il diritto allo studio, emerge dunque che gli atti esecutivi demandati al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, devono essere preceduti dalla consultazione delle Regioni e delle autonomie locali. E dalle difese articolate dall'Avvocatura erariale si desume chiaramente che il Governo ha, nella specie, fatto ricorso alla procedura prevista dall'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale individua, quale sede di espressione del principio di leale collaborazione, la consultazione della Conferenza unificata. L'Avvocatura infatti invoca proprio l'art. 137 e le funzioni relative al finanziamento a carico del bilancio dello Stato da tale disposizione previste.

Né vale obiettare che le funzioni previste dall'art. 137, alle quali peraltro non sembrerebbe riferibile la consultazione della Conferenza unificata (essendo questa riferita solo all'organizzazione della rete scolastica), chiaramente non coincidono con quelle disciplinate dalla disposizione censurata, avendo questa ad oggetto la previsione di un finanziamento straordinario destinato alle famiglie, giacché la ricorrente non solo non ha tempestivamente impugnato il d.P.C.m. attuativo dell'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, ma non ha neanche espressamente dedotto l'eventuale lesione delle proprie competenze a seguito della intervenuta consultazione della Conferenza unificata in luogo della Conferenza permanente, limitandosi ad osservare in proposito che il Governo ha ritenuto sussistente in materia anche un concorrente interesse delle autonomie locali. In conclusione, deve affermarsi che dalla mancata previsione di una consultazione in sede di adozione del decreto previsto dall'art. 1, comma 9, non può farsi discendere automaticamente la illegittimità della disposizione censurata, trovando comunque applicazione le disposizioni generali che quella consultazione impongono prima dell'esercizio delle funzioni di competenza dello Stato in materie di concorrente interesse delle Regioni e delle autonomie locali.

Infondato è anche il profilo con il quale l'art. 1, commi 9 e 10, è censurato perché detterebbe disposizioni di dettaglio in materia di assistenza scolastica. Deve al contrario ritenersi che la disposizione censurata costituisca un principio fondamentale di tale materia e quindi sia idonea a porre un vincolo all'esercizio delle competenze regionali. La legge n. 62 del 2000, infatti, nel prevedere l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione, ha altresì dettato un principio, valido per tutte le scuole inserite in detto sistema di istruzione, volto a rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni iscritti alle scuole paritarie, da essa legge disciplinate. E nel far ciò, la medesima legge ha previsto un finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti, in favore delle Regioni e delle Province autonome, finalizzato al sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione. Le modalità del finanziamento, straordinario e strettamente finalizzato ad estendere il sostegno anche agli alunni iscritti alle scuole paritarie, istituite dalla legge n. 62 del 2000, consentono dunque di escludere la denunciata lesione delle attribuzioni regionali.

4.3. — Infondata è infine la specifica questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 9, sollevata dalla ricorrente sotto il profilo della violazione della riserva di legge di cui all'art. 119 Cost. La disposizione censurata, infatti, non solo prevede che la ripartizione debba individuare i beneficiari del finanziamento straordinario in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie, ma dispone altresì che a tal fine debba farsi riferimento all'art. 27 della legge n. 448 del 1998. E quest'ultima disposizione, a sua volta, richiama i requisiti di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, concernente la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica di soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate. Tanto basta per ritenere che la riserva di legge posta dall'art. 119 Cost., peraltro relativa alla garanzia dell'autonomia finanziaria regionale - che non risulta in alcun modo alterata dalla previsione di un finanziamento straordinario -, sia stata nella specie osservata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., in relazione agli artt. 17, 42 e 45 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e agli artt. 2 e 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

F.to:

Carlo MEZZANOTTE, Presidente e Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA