

SENTENZA N. 34  
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 degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41; 44, comma 1, lettera c), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 19 agosto 2003, depositato in cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2003.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

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

*uditi* l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 19 agosto 2003 e depositato il successivo 25 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41; 44, comma 1, lettera c), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

Il ricorrente premette che la legge denunciata – che abroga l'intero Capo III (*recte*: Parte III, Titolo VII, Capo III) della precedente legge regionale n. 3 del 1999, con cui era disciplinato il sistema educativo regionale – si propone di valorizzare la persona umana attraverso l'innalzamento dei livelli culturali e professionali. A tal fine, la medesima legge interviene sui «processi dell'istruzione non formale», dando rilievo all'integrazione fra le politiche scolastiche autonome e le politiche sociali e sanitarie, tramite la creazione di centri di servizio e di consulenza per le istituzioni scolastiche autonome, favorendo altresì interventi per la continuità didattica.

Ad avviso della difesa erariale, la Regione avrebbe però travalicato le sue competenze, violando, con la normativa appresso specificata, gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera n), e terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia dell'istruzione.

Più in particolare, il ricorrente denuncia le disposizioni della legge regionale n. 12 del 2003 che seguono.

1.1. — L'art. 7, comma 5, prevede che, per il raggiungimento delle finalità della qualificazione delle risorse umane, «sono concessi assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge 23 dicembre 1998 n. 448 [...]».

La richiamata norma statale a sua volta stabilisce, in via generale, che «i docenti e i dirigenti scolastici che hanno superato il periodo di prova possono usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni [...]».

Secondo il ricorrente «l'incentivo previsto dalla legge regionale altera la regola generale fissata dalla legge statale, violando un principio fondamentale da essa posto, creando disuguaglianza fra situazioni identiche dei dipendenti scolastici, disarticolando il buon andamento della pubblica amministrazione».

Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost.

1.2. — L'art. 9, comma 3, testualmente recita «l'alternanza scuola-lavoro è una modalità didattica, non costituente rapporto di lavoro, realizzata nell'ambito dei percorsi di istruzione o

di formazione professionale, anche integrati, quale efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro. Essa si realizza attraverso esperienze in contesti lavorativi che devono essere adeguati all'accoglienza ed alla formazione».

L'Avvocatura osserva che l'istituto "alternanza scuola-lavoro" ha una valenza generale e rientra nelle norme generali sull'istruzione, tant'è che è proprio l'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) ad indicare i principi e i criteri direttivi che il legislatore statale delegato deve rispettare in tema di "alternanza scuola-lavoro".

La censurata disposizione di legge regionale violerebbe, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.

1.3. — L'art. 17 della legge regionale definisce le finalità della scuola dell'infanzia e, proprio per questo, viene censurata dal ricorrente in quanto la finalità dei percorsi del sistema dell'istruzione rientra fra le norme generali sull'istruzione riservate alla competenza esclusiva dello Stato. È l'art. 2, comma 1, lettera e), della legge n. 53 del 2003 ad occuparsi specificamente della scuola dell'infanzia, sicché la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.

1.4. — L'art. 26, comma 2, introduce nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale e, quindi, lederebbe il «diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati», ponendosi così in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. per violazione dei principi di eguaglianza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

1.5. — L'art. 41 fornisce la definizione «dell'educazione degli adulti» e delle relative attività. Una definizione che però sarebbe «infiata da illegittimità costituzionale» per il fatto che l'educazione degli adulti, finalizzata al rilascio di titoli di studio, rientra pur essa nell'ambito delle norme generali dell'istruzione. La disposizione violerebbe quindi l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.

1.6. — L'art. 44, comma 1, lettera c), stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva, tra l'altro, i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche».

Secondo il ricorrente, la disciplina, concernente criteri, metodi e presupposti per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, «non potendo disgiungersi dal fine di assicurare comunque livelli unitari di fruizione del diritto allo studio ed individuare

elementi comuni al sistema scolastico nazionale», è riconducibile alle norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva statale ai sensi del più volte evocato art. 117, secondo comma, lettera n), Cost..

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, la quale ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione.

3. — In prossimità dell'udienza la sola Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria con la quale chiede che il ricorso sia respinto.

La Regione premette che la legge impugnata è stata adottata nell'esercizio delle sue competenze legislative in materia di istruzione (art. 117, terzo comma, Cost.) e di istruzione e formazione professionale (art. 117, quarto comma, Cost.), essendo volta, come si desume dall'art. 1, comma 1, alla «valorizzazione della persona e all'innalzamento dei livelli culturali e professionali», tramite «qualificate azioni di sostegno ai percorsi dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro». Un disegno normativo che si collocerebbe, ad avviso della resistente, nella cornice delle competenze statali stabilite dalla Costituzione. Ciò, del resto, non sarebbe messo in dubbio neppure dallo Stato ricorrente, il quale appunta le sue censure soltanto su specifiche disposizioni.

Quanto alle singole censure, la difesa della Regione Emilia-Romagna ne contesta la fondatezza in base alle argomentazioni che seguono.

3.1. — L'art. 7, comma 5, non riguarderebbe l'ordinamento dell'istruzione in senso proprio, ma, proponendosi di favorire l'utilizzo a fini di studio delle aspettative che la legge statale (art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998) prevede in favore del personale docente, sarebbe esplicitazione di potestà legislativa regionale residuale in materia di formazione-qualificazione del personale ovvero di sostegno all'innovazione non concernente i “settori produttivi”.

Peraltro, si sostiene nella memoria, anche volendo ricondurre la materia nell'alveo dell'art. 117, terzo comma, Cost. e volendo individuare un principio fondamentale della materia “istruzione” nella norma che stabilisce l'assenza di retribuzione durante l'aspettativa, non vi sarebbe alcun *vulnus* da parte della disposizione regionale denunciata, giacché la retribuzione alla quale si riferisce la norma statale è “lo stipendio”, il corrispettivo della prestazione resa dal dipendente, esonerato nel periodo di aspettativa dal prestare la propria attività, mentre l'art. 7, comma 5, della legge regionale prevede soltanto la corresponsione di un assegno a fini di studio che non ha natura retributiva, né richiede o presuppone alcuna prestazione in favore della Regione, trovando giustificazione «nell'interesse pubblico ad incentivare così la qualificazione del personale».

Del resto, osserva ancora la Regione, i docenti potrebbero fruire, durante l'aspettativa, di borse di studio universitarie o corrisposte da altri enti e sarebbe paradossale che ciò «non lo potrebbe fare proprio l'ente che è maggiormente responsabile di fronte alla propria comunità della qualità del servizio». Invero, se fosse interpretata la norma statale come un divieto per i docenti di giovare di una borsa di studio durante il periodo di aspettativa, consentendo, pertanto, la fruizione di quest'ultima solo a coloro che possano «vivere di rendita per un anno», sarebbe proprio la norma statale a violare gli artt. 3 e 97 Cost.

Tuttavia, si argomenta nella memoria, l'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998 non preclude ai docenti di giovare di borse di studio per migliorare la propria preparazione, né preclude alla Regione di prevedere un «sostegno a tale scopo». In definitiva, la disposizione dell'art. 7, comma 5, «integra» la legge statale, «nel senso che, prevedendo gli assegni di studio, evita che dell'aspettativa per motivi di studio possa giovare solo chi può permetterselo e incentiva la qualificazione del personale».

3.2. — La difesa regionale, nel rammentare che la censura dello Stato sull'art. 9, comma 3, concernente «l'alternanza scuola-lavoro», evoca il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., e cioè la materia di competenza esclusiva «norme generali sull'istruzione», postulando altresì che il predetto istituto è disciplinato dall'art. 4 della legge n. 53 del 2003, premette, in linea più generale, che detta competenza statale, in presenza di una potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, non può considerarsi come «ambito particolare e specifico, distinto e contrapposto a quello dell'istruzione, nel quale qualunque normativa regionale sia esclusa [...] ma piuttosto come specifica attribuzione allo Stato del compito di dettare non solo i «principi fondamentali» della materia [...] ma anche direttamente ed operativamente l'ossatura di base del sistema dell'istruzione», e cioè le norme che disciplinano i cicli, le finalità, gli esami finali, la durata, la libertà di insegnamento «e altri istituti di pari importanza». In tale quadro, dunque, la legislazione regionale in materia di istruzione dovrebbe non solo presupporre le norme statali che conformano direttamente il sistema, ma anche «riprenderle ed attuarle», conseguendone che la lesione della competenza statale «può predicarsi esclusivamente come contrasto con le norme generali statali, e non come incompetenza per materia». In definitiva, ad avviso della Regione, le norme generali sull'istruzione limitano la competenza regionale «in quanto vi siano e in relazione al loro contenuto», come già poteva ritenersi per il limite dell'interesse nazionale nel precedente assetto costituzionale, sicché la censura sarebbe infondata in quanto non prospetta alcun contrasto con le norme generali stesse.

In ogni caso, argomenta ancora la resistente, la disposizione dell'art. 9, comma 3, non concretirebbe affatto una norma generale sull'istruzione, limitandosi a prevedere, nell'ambito

delle competenze regionali, “uno strumento di raccordo” tra sistema dell’istruzione – che in nessun caso viene disciplinato – ed il mondo del lavoro, riprendendo in termini sintetici, senza discostarsene, il contenuto dell’art. 4 della legge delega n. 53 del 2003.

3.3. — L’art. 17 non riguarderebbe le finalità della scuola dell’infanzia – che, nella prospettazione del ricorrente, queste sono ricondotte alla competenza statale in materia di norme generali sull’istruzione e alla disciplina dettata dall’art. 2, comma 1, lettera e), della legge n. 53 del 2003 – ma «le finalità della Regione e degli enti locali nell’intervenire a favore della scuola dell’infanzia» e cioè finalità di intervento che si ricollegano ai principî costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 29 e 30 Cost. In sostanza l’art. 17, oltre ad essere comunque coerente con l’evocato art. 2 della legge delega del 2003, non esprimerebbe una norma generale volta a definire il sistema dell’istruzione, bensì una modalità organizzativa in attuazione dei predetti principî di ordine costituzionale concernenti la persona e la famiglia.

La resistente rileva altresì che, successivamente al ricorso, è intervenuto a disciplinare la materia il decreto legislativo del 19 febbraio 2004, n. 59, il cui art. 1, comma 1, nel definire contenuti e finalità della scuola dell’infanzia, risulta coerente con la disposizione denunciata, così da non potersi ritenere che, nel caso di specie, la nuova disposizione statale abbia abrogato quella regionale. Peraltro, se si ravvisasse un contrasto tra le due fonti, si dovrebbe effettivamente reputare venuta meno la disposizione regionale, con conseguente difetto di interesse alla sua impugnazione.

3.4. — La difesa regionale sostiene che la censura avverso l’art. 26, comma 2, sinteticamente argomentata, si fondi su un fraintendimento della disposizione, il cui significato non è quello di «escludere o restringere il passaggio tra i sistemi per gli studenti che provengono da percorsi non integrati, ma semplicemente quello di affermare che la migliore base per il riconoscimento e per reali (e non solo teoriche) possibilità di passaggio è costituita dall’integrazione dei sistemi».

3.5. — Ad avviso della Regione, l’educazione degli adulti, di cui all’art. 41 denunciato, non ha quale obiettivo il rilascio diretto di titoli di studio, ma riguarda varie iniziative, talune fini a se stesse (l’aumento delle conoscenze, lo sviluppo della personalità) e senza collegamento al sistema dell’istruzione; altre aventi l’obiettivo del «rientro nel sistema formale dell’istruzione e della formazione professionale», ma senza incidere sui predetti sistemi. Ne consegue che l’educazione degli adulti, lungi dall’essere un diverso percorso di “istruzione”, rappresenta piuttosto una attività specificamente culturale e formativa, configurandosi come servizio sociale, materia, questa, ascrivibile alla potestà residuale delle Regioni.

Peraltro, si osserva nella memoria, l'art. 41 riprende un istituto previsto dalla legislazione statale (art. 1, comma 3, lettera *l*), della legge n. 53 del 2003) e il ricorso dello Stato non lamenta alcun contrasto tra essa e le norme impugnate.

Infine, ad avviso della difesa regionale, la questione sarebbe formulata in modo generico e perplesso, non comprendendosi se ciò che è contestato sia soltanto la “definizione” di cui al comma 1 o anche i disposti dei commi 2 e 3, rispetto ai quali non vengono però prospettati motivi di censura.

3.6. — La Regione, rammentando che l'art. 44, comma 1, lettera *c*), riguarda «i criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche», contesta che essa possa concernere la materia delle norme generali sull'istruzione. A tal fine, si osserva nella memoria, la normativa statale (art. 21, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e il relativo regolamento attuativo di cui al d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233) pone la disciplina sulle dimensioni delle scuole ai fini dell'attribuzione ad esse della personalità giuridica, mentre la norma regionale «non collega specificamente la definizione dei parametri dimensionali al riconoscimento delle scuole». In ogni caso si tratterebbe di aspetti organizzativi e dunque rientranti all'ambito dell'art. 117, terzo comma, Cost., sicché sarebbe legittima la legge regionale che «prevede e disciplina una funzione amministrativa».

Secondo la resistente, sarebbe inoltre non pertinente il riferimento ai «livelli unitari di fruizione del diritto allo studio», che sembrerebbe evocare la competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., giacché, come risulta dallo stesso art. 1 del d.P.R. n. 233 del 1998, le finalità del «dimensionamento ottimale» delle scuole non riguardano i livelli essenziali del diritto allo studio, che potrebbero rilevare soltanto rispetto all'unico fine «di offrire alle comunità locali una pluralità di scelte, articolate sul territorio, che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione», nel senso di non porre limiti minimi rigidi che potrebbero lasciare sprovviste di scuole vaste aree, scarsamente abitate, con conseguente difficoltà per l'esercizio del diritto. Ma questa stessa esigenza, soggiunge la Regione, «concorre a fondare la competenza amministrativa regionale, nel senso che la definizione dei parametri dimensionali deve tener conto delle particolarità regionali, in relazione alla densità abitativa, all'età degli abitanti, alle condizioni di viabilità, ecc.» (art. 21, comma 3, della n. 59 del 1997); competenza, del resto, già prevista dall'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 233 del 1998.

In definitiva, ad avviso della difesa regionale, la stessa normativa statale già tiene conto dell'opportunità che le dimensioni delle scuole siano definite a livello locale e sarebbe «paradossale che, dopo la riforma del Titolo V e l'attribuzione costituzionale alle Regioni di

competenza in materia di istruzione, venga contestata una norma che ribadisce il sistema vigente»; in termini analoghi, peraltro, si sarebbe anche espressa questa Corte con la recente [sentenza n. 13 del 2004](#).

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

È denunciato, anzitutto, l'art. 7, comma 5, il quale prevede che, ai fini della qualificazione delle risorse umane, «sono concessi assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, legge 23 dicembre 1998 n. 448». Secondo il ricorrente sarebbero violati gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost., perché l'incentivo previsto dalla legge regionale altererebbe il principio fondamentale enunciato dalla legge statale, secondo il quale è consentito «un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni». Verrebbe in tal modo a determinarsi una irragionevole disparità di trattamento tra i dipendenti scolastici e sarebbe pregiudicato il buon andamento della pubblica amministrazione.

Un'altra censura investe l'art. 9, comma 3, il quale disciplina l'istituto dell'«alternanza scuola-lavoro», che avrebbe una valenza generale e che rientrerebbe nella competenza in materia di norme generali sull'istruzione, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera n), ed esercitata, nella specie, con l'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), il quale indica i principi e i criteri direttivi che il legislatore statale delegato deve rispettare in tema di «alternanza scuola-lavoro».

Analogamente si argomenta in relazione alle censure che riguardano l'art. 17, che definisce le finalità della scuola dell'infanzia, e l'art. 41, che fornisce la definizione «dell'educazione degli adulti» e delle relative attività. Anche in questi casi sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., giacché, da un lato, la finalità dei percorsi del sistema dell'istruzione sarebbe oggetto delle norme generali sull'istruzione, là dove è l'art. 2, comma 1, lettera e), della citata legge n. 53 del 2003 ad occuparsi specificamente della scuola dell'infanzia; dall'altro, l'educazione degli adulti, finalizzata al rilascio di titoli di studio,



atterrebbe all'ambito dell'istruzione e la relativa definizione rientrerebbe anch'essa nell'ambito riservato alla legislazione statale.

È poi denunciato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., l'art. 26, comma 2, che introduce nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, ledendo – secondo l'Avvocatura – il «diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati».

Viene infine censurato l'art. 44, comma 1, lettera c), il quale stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, tra l'altro, i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche». Secondo il ricorrente, anche nel caso di specie vi sarebbe la violazione della competenza esclusiva statale a dettare le norme generali sull'istruzione.

2. — Nessuna delle questioni sollevate con il ricorso è fondata.

3. — La prima denuncia investe l'art. 7, comma 5, nella parte in cui prevede in favore del personale scolastico, che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, la possibilità di usufruire di assegni di studio alle condizioni e secondo le modalità definite con atto della Giunta regionale, nell'ambito degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale. Ad avviso del ricorrente, la disposizione contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost., giacché l'incentivo ivi previsto contravverrebbe al principio fondamentale posto dal citato art. 26, comma 14, secondo cui «i docenti e i dirigenti scolastici che hanno superato il periodo di prova possono usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni»; per di più, nella prospettazione del ricorrente, si verrebbe a determinare anche una disuguaglianza «fra situazioni identiche dei dipendenti scolastici, disarticolando il buon andamento della pubblica amministrazione».

La menzionata disposizione di legge statale, invocata come principio fondamentale della materia dell'istruzione, introduce un'ulteriore ipotesi di aspettativa in favore del personale scolastico che si aggiunge a quelle già previste dall'art. 24 del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 4 agosto 1995, ora riprodotto dall'art. 18 del CCNL del 24 luglio 2003. Il comma 1 del citato art. 18 regola l'aspettativa per motivi di famiglia, rinviando a quanto già stabilito dagli artt. 69 e 70 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3. Il successivo comma 2 prevede che l'aspettativa possa essere concessa anche per motivi di studio, ricerca o dottorato, nonché per incarichi e per borse di studio, richiamando l'art. 453 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297. Il comma 3 del medesimo art. 18 del CCNL 2003 si occupa infine dell'aspettativa per un anno scolastico,

a domanda e senza assegni, per motivi di lavoro e cioè «per realizzare, nell'ambito di un altro comparto della pubblica amministrazione, l'esperienza di una diversa attività lavorativa o per superare un periodo di prova». È in questo quadro normativo che si colloca appunto l'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, il quale facoltizza i docenti ed i dirigenti scolastici ad usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni, stabilendo che «per i detti periodi i docenti e i dirigenti possono provvedere a loro spese alla copertura degli oneri previdenziali».

L'aspettativa in esame, diversamente dagli altri casi, non è dunque vincolata ad una specifica finalità (esigenze di famiglia, di studio o di lavoro) e il personale scolastico (docente e dirigente) in ruolo (e cioè che abbia superato il periodo di prova) può usufruirne senza allegare motivazione alcuna. Inoltre, rispetto alle ipotesi di aspettativa per motivi di studio, in quella regolata dal comma 14 dell'art. 26 è escluso che nell'anno di astensione lavorativa possa godersi della retribuzione, sicché il periodo trascorso in aspettativa non può ascrivarsi a servizio d'istituto. Del resto, la norma è chiara nello stabilire che sono gli stessi beneficiari a provvedere, ove lo ritengano, alla copertura degli oneri previdenziali.

Il principio fondamentale che pone la disposizione di legge statale è quindi quello della facoltà, concessa al personale scolastico ogni dieci anni di servizio, di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza dover allegare alcun particolare motivo.

Il censurato comma 5 dell'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2003 non introduce una ulteriore fattispecie di aspettativa, ma prevede il beneficio di assegni di studio, alle condizioni e con le modalità definite con atto della Giunta regionale, nell'ambito degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale, per il solo personale che, in conformità della normativa statale, si sia avvalso del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998. Gli assegni non costituiscono in ogni caso retribuzione, né il periodo di aspettativa può essere computato nel servizio di istituto. Il fine della disposizione, come si desume dai commi che la precedono (commi 1 e 2), è soltanto quello di sostenere le “attività di qualificazione”, «nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione iniziale dei docenti del sistema nazionale di istruzione e dei relativi titoli abilitanti, nonché delle materie riservate alla contrattazione».

In definitiva, la finalità di elevazione professionale del personale scolastico viene perseguita dalla norma censurata senza scalfire il principio fondamentale invocato dallo Stato. Inoltre, poiché la disciplina dell'aspettativa posta dall'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, continua a trovare applicazione nei confronti di tutto il personale docente e dirigente della

scuola, è da escludere che la disposizione denunciata contrasti con i principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

4. — È poi censurato l'art. 9, comma 3, che riguarda l'istituto dell'«alternanza scuola-lavoro», definito come «modalità didattica, non costituente rapporto di lavoro, realizzata nell'ambito dei percorsi di istruzione o di formazione professionale, anche integrati, quale efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro».

Secondo l'Avvocatura, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., giacché l'istituto dell'«alternanza scuola-lavoro» avrebbe portata generale e dovrebbe formare oggetto delle norme generali sull'istruzione, conformandosi, in particolare, all'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

In effetti, è proprio con l'articolo testé citato che è stata dettata la disciplina generale dell'istituto dell'«alternanza scuola-lavoro», rivolto agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età e dunque ancora in obbligo scolastico, giacché rimane fermo quanto già previsto dall'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione) e cioè l'«alternanza tra studio e lavoro», attraverso iniziative di tirocini pratici e *stages*, a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico.

L'«alternanza scuola-lavoro» è, come si afferma nel menzionato art. 4, «modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che assicuri ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro». Per la sua realizzazione è prevista, appunto, l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, attraverso convenzioni da stipularsi con soggetti appartenenti al settore produttivo o con enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, «disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro». Si stabilisce, inoltre, che «le istituzioni scolastiche, nell'ambito dell'alternanza scuola-lavoro, possono collegarsi con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale ed assicurare, a domanda degli interessati e d'intesa con le Regioni, la frequenza negli istituti d'istruzione e formazione professionale di corsi integrati che prevedano piani di studio progettati d'intesa fra i due sistemi, coerenti con il corso di studi e realizzati con il concorso degli operatori di ambedue i sistemi».

Dalle disposizioni sommariamente passate in rassegna emerge con chiarezza come l'«alternanza scuola-lavoro», secondo l'ispirazione della legge di delegazione n. 53 del 2003,

che peraltro riprende in parte principi già presenti nella precedente legislazione (la citata legge n. 196 del 1997, l'art. 68 della legge del 17 maggio 1999, n. 144 e la legge del 10 febbraio 2000, n. 30, poi abrogata dalla stessa legge di delegazione), costituisca uno degli elementi centrali del sistema integrato istruzione/formazione professionale, in armonia con orientamenti invalsi in ambito comunitario, nel quale si è andata rafforzando sempre più una politica indirizzata alla riqualificazione dell'istruzione e della formazione professionale quale fattore di sviluppo e di coesione sociale ed economica (da ultimo si veda la risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sul progetto di programma di lavoro dettagliato per il seguito alla relazione circa gli obiettivi concreti dei sistemi di istruzione e formazione, 6 febbraio 2002). Non è un puro accidente se fra i tre obiettivi prioritari dei fondi strutturali europei vi sia proprio quello di «favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione» (art. 1 del regolamento CE 1260 del 1999).

In questo quadro più generale la norma denunciata, lungi dal contrastare con quanto stabilito dalla legge statale, si limita a ripeterne sinteticamente il contenuto definitorio, senza porre principi o regole ulteriori. L'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 12 del 2003 non intende, dunque, mettere in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione, i quali vengono soltanto assunti a base della legislazione regionale, come, del resto, è reso esplicito dall'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale, secondo il quale la Regione assume «l'ordinamento nazionale dell'istruzione a fondamento della presente legge e indirizza le proprie azioni alla qualificazione nel territorio regionale del sistema nazionale di istruzione, ed in particolare della scuola pubblica, come definito dalla legislazione nazionale».

5. — Sono denunciati gli artt. 17 e 41, concernenti, rispettivamente, le “finalità della scuola dell'infanzia” e la definizione “dell'educazione degli adulti”. Anche nei casi ora all'esame, come in quello appena scrutinato, è dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., sebbene le censure non prospettino un contrasto diretto tra le disposizioni impugnate e quelle dettate dallo Stato quali norme generali sull'istruzione.

Le censure sono però infondate in base a considerazioni analoghe a quelle svolte al punto 4.

5.1. — Quanto alla denuncia dell'art. 17, la norma statale evocata nel ricorso è l'art. 2, comma 1, lettera *e*), della legge delega n. 53 del 2003, con cui si delinea il percorso formativo della scuola dell'infanzia, di durata triennale, come volto «all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini

promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, e ad assicurare un'effettiva eguaglianza delle opportunità educative». La medesima disposizione precisa, altresì, che la scuola dell'infanzia contribuisce, nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori, «alla formazione integrale delle bambine e dei bambini e, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza la continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria». Definizioni e finalità, queste, che si ritrovano, del resto, anche nell'art. 1 del successivo d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, recante “Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53”. Né è senza rilievo, d'altronde, che la stessa legge n. 53 del 2003, all'art. 2, lettera *d*), richiami anche per la scuola dell'infanzia il concetto di sistema educativo composto dall'istruzione e dalla formazione.

Nel contesto descritto, la disposizione denunciata non fa altro che modularsi su quanto già disciplinato dalla legge statale, senza porre in discussione la competenza dello Stato nel definire gli istituti generali e fondamentali sull'istruzione, che, come tali, sono assunti a base della legislazione regionale, volta a perseguire la generalizzazione della scuola dell'infanzia «anche tramite mezzi propri, aggiuntivi a quelli statali, destinati in particolare all'estensione dell'offerta scolastica e alla sua qualificazione, per promuovere le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento dei bambini e per assicurare un'effettiva uguaglianza delle opportunità educative». Ove, poi, nel comma 2 dello stesso art. 17 vengono specificamente rammentate le finalità di tale percorso formativo, nessun contrasto è dato ravvisare rispetto alla legge di delega n. 53 – e del resto esso neanche viene dedotto dal ricorrente – giacché la norma sottoposta a scrutinio ne assume i contenuti stabilendo che la scuola dell'infanzia «concorre all'educazione e allo sviluppo del bambino nel rispetto delle identità individuali, culturali e religiose».

In definitiva, l'art. 17 si propone non già di fornire la definizione del percorso della scuola dell'infanzia, bensì di predisporre, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale e in forza delle competenze regionali in materia di istruzione, interventi a supporto di un'offerta formativa in un settore, quale è quello dell'istruzione per l'infanzia, nel quale sono più che mai direttamente coinvolti i principî costituzionali che riguardano l'educazione e la formazione del minore (artt. 2, 29, 30 e 31 Cost.).

5.2. — Quanto alla censura che investe l'art. 41 sulla “educazione degli adulti”, va osservato che la legge delega del 2003 prevede genericamente, all'art. 2, comma 1, lettera *a*), che «è promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e sono assicurate a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte

personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea».

In tale ambito si innesta la legge regionale impugnata che, con l'art. 40, rende palese la finalità del suo intervento, rivolto a promuovere «l'apprendimento delle persone per tutta la vita, quale strumento fondamentale per favorirne l'adattabilità alle trasformazioni dei saperi nella società della conoscenza, nonché per evitare l'obsolescenza delle competenze ed i rischi di emarginazione sociale» (comma 1); stabilendo a questo fine che un tale apprendimento si viene a realizzare «nei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, nel lavoro e nell'educazione non formale attraverso offerte flessibili e diffuse sul territorio, nonché con il ricorso alla formazione a distanza ed alle tecnologie innovative». È poi il denunciato art. 41, nel solco di quanto già genericamente previsto dalla disciplina statale, a specificare i contenuti dell'«educazione degli adulti», che ricomprende le «opportunità formative, formali e non formali, rivolte alle persone, aventi per obiettivo l'acquisizione di competenze personali di base in diversi ambiti, di norma certificabili, e l'arricchimento del patrimonio culturale». E tramite siffatto percorso formativo si intende favorire: «a) il rientro nel sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale; b) la diffusione e l'estensione delle conoscenze; c) l'acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro o alla vita sociale; d) il pieno sviluppo della personalità dei cittadini». A ciò si aggiunge, inoltre, il sostegno alle «iniziative di recupero e di reinserimento nel percorso scolastico e formativo di tutti coloro che non hanno conseguito la licenza media» (comma 3).

La normativa testé richiamata si pone in linea, dunque, con le finalità individuate dalla legge delega del 2003 ed altresì con quelle prefigurate in ambito comunitario dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 e, successivamente, precisate dalla relazione del Consiglio (Istruzione) sugli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione, del 14 febbraio 2001, nella quale si evidenzia, tra l'altro, la necessità di un «apprendimento lungo tutto l'arco della vita attraverso i tradizionali percorsi di istruzione e formazione o nel quadro dell'apprendimento basato sul lavoro». Ed è in tale contesto che viene appunto a collocarsi il denunciato art. 41, la cui disciplina, senza contrastare con quanto stabilito dalla legge statale, si muove sul versante del sostegno all'acquisizione o al recupero di conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in un ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale.

6. — Con la denuncia dell'art. 26, comma 2, si prospetta la violazione dei principî di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), giacché la disposizione, nell'introdurre nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i

sistemi dell'istruzione e formazione professionale, recherebbe la lesione «del diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati».

Per meglio comprendere il senso della censura è opportuno rammentare che l'art. 26 della legge regionale n. 12 del 2003, inserito nella sez. III, rubricata "Integrazione fra l'istruzione e la formazione professionale", stabilisce, al comma 1, che: «Nel quadro del sistema formativo, al fine di realizzare un positivo intreccio tra apprendimento teorico e applicazione concreta, tra sapere, saper fare, saper essere e sapersi relazionare, di sostenere lo sviluppo della cultura tecnica, scientifica e professionale, nonché di consentire l'assolvimento dell'obbligo formativo di cui all'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144 [...], la Regione e gli enti locali promuovono l'integrazione tra l'istruzione e la formazione professionale attraverso interventi che ne valorizzano gli specifici apporti». A questo fine il denunciato comma 2 dispone: «Tale integrazione rappresenta la base per il reciproco riconoscimento dei crediti e per reali possibilità di passaggio da un sistema all'altro al fine di favorire il completamento e l'arricchimento dei percorsi formativi per tutti».

L'integrazione tra istruzione e formazione professionale è però oggetto, a sua volta, della disciplina recata dalla legge n. 53 del 2003, all'art. 2, lettere c), g), h) ed i).

Ciò posto, va osservato che la censura dello Stato, pur non evocando una lesione del riparto delle attribuzioni ed anzi presupponendo che in materia sussista comunque la competenza legislativa regionale, tuttavia muove, implicitamente ma con evidenza, dall'asserito contrasto della norma regionale impugnata con quanto previsto in materia dalla legge delega del 2003. E difatti la norma generale sull'istruzione dettata dallo Stato (art. 2, lettera i) è che, essendo assicurata la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e viceversa, «la frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di crediti certificati che possono essere fatti valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nei passaggi tra i diversi percorsi di cui alle lettere g) e h)». Ed è sempre la normativa statale, di rango regolamentare, sebbene da adottarsi con l'intesa delle Regioni, a definire gli *standard* minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici (si veda l'art. 7, comma 1, lettera c, della legge n. 53 del 2003).

Proprio alla luce di quanto evidenziato è da escludersi che il significato della disposizione regionale denunciata sia quello di inibire o rendere più difficile il passaggio tra i

sistemi di istruzione e formazione professionale agli studenti che provengono da percorsi non integrati. L'art. 26, comma 2, inserendosi coerentemente nel corpo della legge regionale n. 12 del 2003, non postula che soltanto all'interno del sistema integrato sussista il riconoscimento di crediti, né preclude l'adesione al sistema integrato a chiunque sia in possesso dei requisiti necessari. Il senso da ascriversi alla norma è soltanto quello di individuare, come base preferibile per il riconoscimento e per reali, e non solo teoriche, possibilità di passaggio, proprio l'istituto dell'integrazione dei sistemi, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti.

La disposizione denunciata si sottrae, dunque, alla censura mossa con il ricorso.

7. — Infondata è anche l'ultima censura, quella che investe l'art. 44, comma 1, lettera c), il quale, nello stabilire che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, tra l'altro, i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. Infatti, ad avviso del ricorrente, anche la disciplina concernente criteri, metodi e presupposti, per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, «non potendo disgiungersi dal fine di assicurare comunque livelli unitari di fruizione del diritto allo studio ed individuare elementi comuni al sistema scolastico nazionale», rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione.

Come già affermato da questa Corte con la [sentenza n. 13 del 2004](#), l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, ha visto delegare importanti e nuove funzioni alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b). Ed è in tale quadro che il d.P.R. del 18 giugno 1998, n. 233 ha disposto, all'art. 3, comma 1, che: «I piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche previsti dall'art. 21, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, al fine dell'attribuzione dell'autonomia e personalità giuridica, sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle regioni».

Sicché, proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 «abbia voluto



spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» (così ancora la sentenza n. 13 del 2004).

Contrariamente quindi a quanto dedotto con la censura, la disposizione denunciata è da ascrivere all'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della programmazione scolastica.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41 e 44, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, Cost. e in relazione ai principî fondamentali dettati dallo Stato nella materia dell'istruzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Carlo MEZZANOTTE, Presidente e Redattore

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2005.