

## LA CORTE COSTITUZIONALE DA' VIA LIBERA ALLA RIFORMA GELMINI

- Francesco G. Nuzzaci -

1. Con sentenza n. 200 del 24 giugno 2009 (depositata in cancelleria il 2 luglio 2009), la corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 64, comma 4, lettera *f-bis* e *f-ter* del decreto legge 112/08, come convertito, con modificazioni, dalla legge 133/08. Ha accolto, quindi, *in parte qua*, il ricorso di un nutrito gruppo di regioni dopo aver disposto la riunificazione dei relativi giudizi, attenendo le norme impugnate al medesimo oggetto ed essendo le censure mosse dai ricorrenti sostanzialmente coincidenti.

In concreto, e discorsivamente, l'alta corte ha affermato che – in ragione della materia coinvolta e alla luce del riparto di competenze ai sensi del novellato art. 117 cost. – un regolamento statale (previsto dalla sopracitata lettera *f-bis*) non può provvedere, con apposite e precise misure, alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica». Perché è materia afferente alla programmazione dell'offerta formativa sui rispettivi territori, già attribuita, in via amministrativa, alle regioni dal d. lgs. 112/98 e poi costituzionalizzata con la riforma del titolo V recata dalla legge cost. 3/01; che pertanto possono legiferare tenendo legittimamente conto di «situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio ... con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica».

Del pari, e ancor più, il medesimo regolamento statale (di cui alla successiva censurata lettera *f-ter*) non può prevedere (e, men che mai, imporre) puntuali misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti, in conseguenza di chiusura o di accorpamenti degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni: è sempre questione che pertiene ai livelli territoriali-locali.

Riassumendo, il regolamento *de quo* – involgendo una materia a competenza ripartita o concorrente – dovrà fermarsi alla prescrizione di criteri, obiettivi, direttive e discipline tesi ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio nazionale dell'istituzione. Potrà, cioè, dettare i soli principi fondamentali (che si distinguono dalle norme generali sull'istruzione, anch'esse di competenza esclusiva statale in quanto riconducibili alla struttura essenziale del sistema), essendo riservata alle regioni la disciplina della piena attuazione degli obiettivi – non già la loro semplice esecuzione – coinvolgenti le specifiche realtà territoriali, conformemente all'osservanza dei principi fondamentali stessi.

2. Potremmo metter punto, solo segnalando la singolare coincidenza dei tempi del licenziamento in gazzetta ufficiale del primo regolamento di attuazione della riforma Gelmini, per l'appunto sulla riorganizzazione della rete scolastica, nel mentre la corte costituzionale rendeva pubblica la sua sentenza, al cui esito il governo potrebbe essere costretto a trovare una sintesi tra regolamento e rilievi della consulta.

Ma non giustificheremmo il titolo, perderemmo l'occasione di evidenziare la portata della sentenza, oltre i suoi aspetti di immediata contingenza, non potremmo per intanto rispondere alla naturale domanda se le regioni ricorrenti abbiano avuto o meno soddisfazione.

Iniziando da quest'ultimo aspetto, dobbiamo registrare la reazione tiepida del presidente della conferenza delle regioni Vasco Errani, che si riserva di leggere nel dettaglio la pronuncia della corte, nel contempo confermando gli interrogativi e i problemi che le regioni avevano sollevato in relazione al dimensionamento della rete scolastica.

Di contro, il vasto schieramento politico e sindacale costituitosi all'indomani della pubblicazione della sentenza parla di bocciatura dell'intero disegno riformatore (ben oltre il ridimensionamento degli istituti), rimarcando l'illegittimità dei provvedimenti del governo sulla scuola pubblica; a fronte delle opposte dichiarazioni del ministro Gelmini nel prendere positivamente atto della riconosciuta legittimità costituzionale dell'impianto complessivo

dell'art. 64 del d. l. 112/08, puntualizzando che sui criteri, tempi e modalità di ridimensionamento della rete scolastica si era già realizzato un accordo nella conferenza stato-regioni-enti locali, sicché «i punti giudicati incostituzionali sono da ritenersi marginali e da tempo [dopo la correzione al testo originario apportata dalla legge di conversione del successivo d. l. 154/08] superati».

Chi ha ragione?

3. La risposta importa, ben si comprende, una lettura un po' più distesa della sentenza, che proveremo qui a semplificare nella massima misura possibile, sfrondandola di tutti quei passaggi non essenziali per la sua piena comprensione.

Occorre preliminarmente annotare che, nel complesso, le regioni ricorrenti avevano impugnato l'**intera** trama normativa predisposta dal ministro Gelmini, vale a dire in primo luogo la base fondamentale costituita da tutto l'articolo 64 del d. l. 112/08, con particolare riguardo al «cuore» del medesimo, di cui ai commi 1-4, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/08; che, in ragione della ritenuta ottimizzazione del servizio, prescrive:

- l'incremento di un punto del rapporto alunni-docente, gradualmente e comunque entro l'a.s. 2011/2012;
- la riduzione delle dotazioni organiche del personale ATA, da realizzare in un triennio nella misura del 17 % rispetto alla consistenza attuale;
- la definizione di un previo piano programmatico di concerto tra i ministri dell'istruzione e delle finanze, corredato del parere delle competenti commissioni parlamentari, sentita la conferenza unificata;
- sempre nel rispetto della poc'anzi menzionata procedura, l'emanazione di uno o più regolamenti c.d. di delegificazione per una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:
  - a) razionalizzazione e accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;

- b) ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;
- c) revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;
- d) rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria, ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale e senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica;
- e) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;
- f) ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa.

E, naturalmente, l'impugnativa ha riguardato i punti *f-bis* ed *f-ter* aggiunti dalla legge di conversione, **solo in ordine ai quali è andata a buon fine**; che subito si riportano, omettendo le altre disposizioni non fatte oggetto di specifiche censure (tra cui l'assolvimento dell'obbligo d'istruzione anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale regionali, le procedure di accesso alle scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario, la misura e le modalità di ritorno al comparto delle economie di spesa realizzate in esito al processo di razionalizzazione prefigurato):

*f-bis*) definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa;

f-ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.

Inoltre le regioni ricorrenti avevano contestato l'art. 4 del d. l. 137/08, convertito con modificazioni dalla legge 169/08 (insegnante unico nella scuola primaria), nonché l'art. 3 del d. l. 154/08, poi espunto dalla legge di conversione 189/08 (definizione dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nella competenza delle regioni e degli enti locali).

Ebbene, la corte – ad eccezione delle citate lettere f-bis ed f-ter, comma 4, art. 64 d. l. 112/08, siccome inerenti ai principi fondamentali ed implicanti la concorrenza della normazione attuativa, attribuita alla sfera regionale (*supra*) – ha statuito che la restante eterogenea e corposa materia, sottoposta al vaglio di costituzionalità, afferisce alle norme generali sull'istruzione, rimesse alla potestà esclusiva dello stato, comprensiva della possibilità di adottare disposizioni regolamentari, senza che ciò comporti alcuna lesione delle prerogative regionali.

Al riguardo, e in via previa, giova sottolineare (per le future e generali implicazioni di «sistema») lo sforzo ermeneutico della corte nella definizione delle norme generali sull'istruzione e dei principi fondamentali della stessa materia, su cui, in una precedente analoga circostanza (sentenza n. 279/05, conseguente all'impugnazione della c. d. riforma Moratti), aveva glissato, limitandosi a prendere atto che i contenuti della categoria **norme generali** (così come quelli dei **principi fondamentali** e dei **livelli essenziali delle prestazioni**) sono di «problematico significato», per poi affermare – con una definizione sostanzialmente tautologica – che «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale». Il che è a dire che norma generale è, in sostanza, ciò che al legislatore, e all'amministrazione, piaccia affermare tale

nell'asserita salvaguardia delle esigenze unitarie nazionali. Nel mentre i principi fondamentali, «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime [le norme generali], altre norme, più o meno numerose». Ora, se i contenuti dei **principi fondamentali**, che «informano ... altre norme, più o meno numerose», restano ancora nel vago, dovendo queste, volta per volta, essere ricercate [e ne sono state rinvenute alcune nella materia del dimensionamento scolastico e nelle relative misure per rendere meno onerosa la fruizione del servizio nei pertinenti territori], per le **norme generali sull'istruzione** la corte ha approntato un puntuale (ancorché non tassativo, dunque aperto) catalogo, comprendendovi tutte – o quasi – quelle da noi dedotte a commento della riferita sentenza n. 279/05 (cfr. F.G. NUZZACI, *La sentenza n. 279/05 della corte costituzionale salva la riforma Moratti. E l'autonomia scolastica?*, in «Scuola & Amministrazione», settembre 2005, nonché in «Rivista giuridica della scuola», novembre-dicembre 2005).

Sono, anzitutto, quelle degli articoli 33 e 34 della costituzione, delineanti le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative:

- a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, 2° comma, cost.);
- b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo stato (art. 33, 3° comma, cost.);
- c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, 4° comma, cost.);
- d) alla necessità di un esame di stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, 5° comma, cost.);
- e) all'apertura della scuola a tutti (art. 34, 1° comma, cost.);
- f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, 2° comma, cost.);
- g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, 3° comma, cost.);

h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuiti per concorso (art. 34, 4° comma, cost.).

Possono poi aggiungersi – a nostro avviso – i diritti delle famiglie e della loro partecipazione alle gestione collegiale della scuola (art. 30, 1° comma, cost.), i diritti-doveri degli studenti (art. 34, 1° comma, cost. nonché art. 3 e sicuramente artt. 13-29 cost. che sembrano declinati, nello specifico, dal d.p.r. 249/98, recante il c.d. statuto delle studentesse e degli studenti), il diritto di accesso all'istruzione per i settori deboli dell'handicap e dello svantaggio (ancora artt. 3 e 34 e, specificatamente, art. 38, 3° comma, cost.).

In quanto norme generali, ben potrebbero essere cedibili, con la procedura negoziata ex art. 116, 3° comma, cost.; se non sussumibili nei livelli essenziali delle prestazioni, ex art. 117, 2° comma, lettera **m**, cost.: parimenti di competenza esclusiva dello stato, ma indisponibili (in ciò, sembra di comprendere, la differenza con le norme generali).

Sul piano della legislazione ordinaria – continua la corte – va poi assorbita nelle norme generali l'intera architettura disegnata dalla legge 53/03 (la pluricitata riforma Moratti), integrata dai decreti legislativi di attuazione; ovvero: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la «quota nazionale»; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei «percorsi» tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un

percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti.

Inoltre, in via interpretativa, sono da considerare norme generali sull'istruzione, oltre quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 e quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62, quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 233.

Sicché – come da noi più volte precisato – risulta ora per esplicito che l'intera autonomia scolastica (compendiata nel d.p.r. 275/99) è qualificabile, in punto di diritto, alla stregua di norma generale sull'istruzione, dunque espandibile ovvero comprimibile, sino ad essere annullata in via di fatto, dal legislatore statale e/o dal potere regolamentare in ipotesi dal medesimo rimesso al governo (*rectius*: all'amministrazione); sebbene non sembri, espressamente ed in radice, espungibile dall'ordinamento: non tanto in forza dell'art. 117, 3° comma, cost., che fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche dalla possibile invadenza delle regioni nell'esercizio della legislazione concorrente [e per ciò qualificata «norma generale»], ma perché perno di un complesso sistema, dell'istruzione e della formazione, pluralistico e policentrico in esito della riforma costituzionale del 2001; fondato sul principio di sussidiarietà e perciò implicante la regola che ogni servizio va erogato dai soggetti e nei luoghi più vicini al fruitore, ex art. 118, cost.

Il quadro delle norme generali sull'istruzione, così come (finalmente) ricostruito dalla corte costituzionale, costituisce premessa e «significativo termine di riferimento» per scrutinare la fondatezza dei rilievi formulati dalle ricorrenti regioni. E non appare dubbio il fatto che tutte le disposizioni impugnate (escluse quelle riferibili al dimensionamento della rete scolastica e

all'organizzazione dei servizi sul territorio) «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e perciò richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante un'offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione, interesse primario di rilievo costituzionale».

Si è quindi in presenza di norme generali sull'istruzione, di competenza statale esclusiva. Esclusiva e – attenzione! – autoconsistente, nel senso che non richiede, dall'esterno, intervento di completamento o di dettaglio in sede territoriale-locale; a differenza dei principi fondamentali della materia, operanti sostanzialmente da raccordo tra norme generali e quelle di competenza regionale, nel realizzare la sintesi tra basilari esigenze di uniformità e le istanze autonomistiche corrispondenti alle singole vocazioni locali-territoriali.

Se ciò non fosse sufficiente – insistono i supremi giudici – potrebbero ben venire in considerazione due ulteriori titoli di legittimazione dello stato ad intervenire: la sua menzionata competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (nel cui alveo si situa l'istruzione, nonché l'istruzione e formazione professionale), con il solo limite della non ingerenza unilaterale nel concreto assetto organizzativo e gestorio del servizio, e la sua parimenti competenza esclusiva, ex art. 117, 2° comma, lettere **g** ed **l**, cost., «in materia di organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali ed in materia di ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola».

Di conseguenza, tutte le questioni di costituzionalità sollevate, ad eccezione delle due pluricite in quanto ascritte alla dialettica principi fondamentali – norme di dettaglio, sono state dichiarate o inammissibili (in quanto prive di consistenti elementi argomentativi atti a suffragarle) ovvero infondate.

E poiché trattasi di norme generali – prosegue la corte – sono legittimi «tanto l'adozione dell'atto di programmazione, quanto la previsione della fonte regolamentare statale per la

loro concreta esecuzione»: per l'appunto figuranti nel comma 4, lettere da **a** ad **f**, art. 64, d.l. 112/08 e successiva legge di conversione.

- 4** Ovviamente, essendo sia il piano programmatico che i regolamenti di delegificazione atti-provvedimenti soggettivamente amministrativi, ben potranno essere impugnati davanti al giudice di legittimità. Ed in effetti è data per imminente un'udienza di merito presso il TAR Lazio sul regolamento relativo al riassetto della scuola dell'infanzia e del primo ciclo, in quanto mancherebbe il piano programmatico quale suo necessario presupposto. Per contro il governo ritiene – come da recente risposta del suo sottosegretario all'istruzione in sede di interpellanza parlamentare – che il suddetto piano programmatico abbia mera rilevanza interna, per il quale non è previsto dalla legge alcun formale atto approvativo; che comunque è stato formulato di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari, secondo quanto prescritto dalla legge, poi condiviso sia dal consiglio di stato che dalla corte dei conti in sede di registrazione del susseguente regolamento sulla scuola dell'infanzia e sul primo ciclo. Bisognerà attendere gli sviluppi della vicenda, ma sembra obiettivamente difficile andare oltre la prefigurazione di un allungamento dei tempi per l'approvazione di una compiuta riforma, che non pare più avere innanzi a sé seri ostacoli da superare.

Quanto allo strumento del regolamento di delegificazione – categoria controversa in ambito dottrinale, creato dall'art. 17, comma 2, legge 400/88, ma che parrebbe in contrasto, sotto il profilo sostanziale, con gli articoli 76 e 77, primo comma, cost. – è stato ravvisato legittimo dalla corte costituzionale nella sentenza che qui ne occupa, perché involgente una materia non coperta da riserva assoluta di legge, perché rispettoso del principio di separazione delle competenze attribuite alle regioni, perché vincolato (e circoscritto) da precisi principi, criteri e presupposti significati dalla superiore e legittimante fonte legale. Per quel che poi concerne il rispetto dei termini (nel caso di specie: 12 mesi), vi è da dire che la corte non ne fa alcuna menzione: o perché non espressamente sollecitata oppure perché, a differenza dei

decreti legislativi, qui il termine – non menzionato nel precitato comma 2, art. 17, l. 400/88 – è, in larga prevalenza, ritenuto ordinatorio e non perentorio. Ad ogni buon fine il recentissimo decreto-legge n. 78 dell'1-7-09, all'art. 17, comma 25 stabilisce che «il termine di cui all'articolo 64, comma 4, del decreto legislativo 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si intende comunque rispettato con l'approvazione preliminare del consiglio dei ministri degli schemi di regolamenti di cui al medesimo articolo». E tutti i regolamenti – nove per l'esattezza – sono stati approvati, in via preliminare, prima del 25 giugno 2009.

Dunque, ha ragione la Gelmini. Ed è da presumere che ora tutti i restanti otto regolamenti saranno celermente emanati nella forma definitiva, nel mentre non è da escludere qualche aggiustamento del d.p.r. 81/09, recante il regolamento sulla riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, per riallinearlo – se del caso – alla pronuncia della corte costituzionale.

All'opposto, quella delle regioni è una vittoria (se tale può definirsi, considerate le premesse) *sui generis*, perché toglie loro ogni alibi, costringendole ad uscire allo scoperto. E difatti – ricordiamolo – che cosa ha detto, alla fin fine, la corte costituzionale? Che entro parametri quantitativi legittimamente imposti dalla normazione statale – in termini di organici, strutture, risorse finanziarie e vincoli ordinamentali: **principi**, per l'appunto – le **sole** regioni dovranno legiferare sul dimensionamento nel territorio della rete scolastica e dovranno, esse **sole**, legiferare in ordine a specifiche, e concrete, misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti in conseguenza di chiusura o di accorpamenti degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni.

Tutto qui, ma non è poco. Perché, se vorranno mantenere scuole sottodimensionate e minuscoli plessi (a prescindere da motivazioni intrinsecamente nobili e astrattamente condivisibili, se non fungeranno da maschera per basse operazioni clientelari-elettoralistiche), non potranno più limitarsi a erigere barricate contro le asserite

prevaricazioni di Viale Trastevere. Ma dovranno impegnare cospicue risorse finanziarie proprie, ridefinendo le priorità «politiche», per rispettare i livelli essenziali delle prestazioni, sotto pena di subire il potere sostitutivo del governo, giusto il disposto dell'art. 120, 2° comma, cost.; oppure dovranno accentuare il ricorso alla leva fiscale. *Tertium non datur*, perché lo stato – qui ricorrendo la fattispecie dell'art. 19, 5° comma, cost. – potrà (senza essere obbligato a farlo) intervenire, con risorse aggiuntive o effettuando interventi speciali, ma con vincolo di destinazione, cioè a dire se le regioni si dimostrano virtuose (o, il che è lo stesso, meritevoli).

- 5 Per quel che può servire la nostra precisazione e, ancor meno, la nostra opinione, vogliamo chiarire che, in questa sede, non stimiamo l'opportunità di procedere ad una partita disamina critica della rassegnata sentenza della consulta, né intendiamo esprimere un giudizio di valore sulla riforma Gelmini.

Varrebbero, per il primo punto, tutte le nostre argomentazioni in occasione del commento della sentenza 279/05, che a suo tempo «salvò» la riforma Moratti (*supra*), lasciando le briciole alle ricorrenti regioni. Che, di riflesso, frustrò gli autoproclamatisi alfieri dell'autonomia scolastica: pensate un po'!, le corporazioni sindacali, che continuano ad invocarla strumentalmente contro l'amministrazione per rivendicare tutele, le più estese possibili e piattamente impiegate, di basso profilo, per tutto il personale; ma che, e stavolta in pieno accordo con l'amministrazione, continuano a contrastarla accanitamente, con l'esercizio dei molteplici strumenti della normazione pubblicistica, ovvero con l'imposizione di una iperregolatoria rete contrattuale resa sempre più fitta nei proliferanti tavoli negoziali.

Peraltro alfieri inesistenti, beninteso in punto di diritto, perché nell'ordinamento non è rinvenibile un suo soggetto esponenziale – che non siano lo stato e/o l'amministrazione – dotati di legittimazione e di capacità processuali per difenderla in qualsivoglia giudizio

(*rectius*: davanti la corte costituzionale e solo contro le regioni che, in ipotesi, l'abbiano invasa in forza della loro asserita potestà legislativa concorrente).

E che, sempre di riflesso, mise a nudo la vacuità dell'invero stravagante riserva di normazione pattizia, pretesa dalle medesime corporazioni sindacali, in materia di utilizzazione del personale, attesoché – obiettivamente – il contrastato intervento della fonte pubblicistica andava ad incidere unilateralmente, e non in misura lieve, sul rapporto di lavoro.

Stiamo dunque affermando che, in buona sostanza, l'odierna sentenza che qui ne occupa è la fotocopia di quella emessa all'incirca quattro anni fa; anche nella riproposizione di precedenti giurisprudenziali, peraltro introdotti dalle stesse regioni ricorrenti nella, poi rivelatasi vana, speranza di un esito favorevole. Sono, principalmente, le sentenze n. 303/03 e n. 13/04, dalle quali sembra indubbiamente trasparire un'interpretazione del principio di sussidiarietà alla rovescia, come denunciato da una perspicua dottrina, idonea a vanificare il piuttosto pasticciato disegno del legislatore costituzionale del 2001. Ma tant'è.

Con la prima la corte aveva riconosciuto alle regioni precisi poteri sull'organizzazione scolastica, con particolare riguardo alla distribuzione degli organici sul territorio e alla loro assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome, ma affermando, nel contempo, l'operatività delle preesistenti norme statali, destinate a cedere solo quando le regioni non si fossero determinate ad esercitare le loro nuove prerogative legislative.

Con la seconda – ancor più incisiva – aveva espresso l'avviso che non è affatto precluso (anche nell'ambito dell'istruzione-formazione professionale, affidato alla competenza legislativa – e regolamentare – esclusiva delle regioni) l'intervento del legislatore statale nella creazione di strutture organizzative omogenee, così come di figure/funzioni professionali e connessa disciplina, ritenute idonee a presidiare i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Perché – continuava la corte – l'attività unificante dello stato, in omaggio al principio cardine di unità e indivisibilità della repubblica, può ben

dispiegarsi ad ampio (potenzialmente illimitato) spettro. E questo proprio in base al principio di sussidiarietà (e di differenziazione-adequatezza), che risulta dotata di un'attitudine anche ascensionale, sì da giustificare – *extrema ratio* – una deroga al riparto delle competenze non solo legislative, ma pure amministrative-regolamentari. Naturalmente – precisava la corte – la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello stato deve essere proporzionata, non deve risultare affetta da irragionevolezza, deve essere oggetto di un accordo stipulato con la regione o tutte le regioni interessate, peraltro tenute a sostenere le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, che vanno condotte in base al principio di lealtà.

Analogamente, la «ragione» riconosciuta al ministro Gelmini prescinde da ogni indagine volta ad evidenziare se la riforma *in progress* obbedisce ai canoni della razionalizzazione – sia pure e necessariamente su tempi medio-lunghi ed integrata da altre collaterali preannunciate innovazioni normative – per la decisa e non più procrastinabile potatura di un sistema contrassegnato da sprechi, vischiosità, opacità e costi non più sostenibili; appesantito da una fitta maglia di garanzie fatta di tutti diritti e niente doveri, nonché gravato da compiti impropri, incurante dei diritti dell'utenza (ne sono inoppugnabili testimonianze le relazioni della corte dei conti e le ripetute indagini di organismi nazionali ed internazionali, benché qualcuno si ostini ancora a contestarle con speciosi «distinguo», sino ad asserire che trattasi di dati manipolati).

Né, all'opposto, ci proponiamo di approfondire l'ipotetico sospetto di un lucido disegno di disinvestimento sulla scuola pubblica in quanto ritenuta intrinsecamente irrimediabile e divoratrice di risorse, a valenza residuale e con compiti di soccorso per chi proprio non ce la fa e non può accedere al privato per acquistare un servizio trasformato a domanda individuale, quale l'istruzione-educazione-formazione, rivolgendosi al mercato e secondo le regole di mercato.

Neppure vogliamo soffermarci su profili tecnici, obiettivamente rivelatori, in controtelaio, di una filosofia sbrigativa e di conseguenti elaborazioni frettolose, attributarie di taumaturgiche virtù (come il voto, di profitto e di condotta, con potenziali effetti eliminatori, in luogo dei giudizi). E non di rado contraddittorie. Solo qualche fugace esempio: che senso ha disporre la certificazione delle competenze alla fine della scuola elementare e della scuola media, quando – in linea con la direttiva del parlamento e del consiglio dell’unione europea – il primo livello di certificazione dovrebbe coincidere con il compimento dell’obbligo scolastico, ora portato a 16 anni, ma al termine del quale la suddetta certificazione è facoltativa perché avviene a domanda!?! Ancora, dov’è la coerenza nell’aver imposto un selettivo esame di stato al termine della scuola media (lo rammentiamo, non più conclusiva dell’obbligo), che per come è configurato e per le sue inevitabili retroazioni sulla didattica alimenta la dispersione e la mortalità scolastica, che invece si dichiara di voler combattere? Ma è opportuno non procedere oltre, perché il nostro intendimento è stato quello di condurre un discorso di stretto diritto, con un’analisi tecnico-giuridica della plurimenzionata sentenza 200/09. E, di conseguenza, rendere avvertiti gli operatori scolastici, **nella loro veste istituzionale e nei luoghi di esercizio delle relative funzioni**, che non può esservi spazio nella riproposizione di quei comportamenti che hanno contrappuntato le estenuanti vicende della riforma Moratti; magari richiamando a sproposito – perché qui del tutto inconferenti – l’autonomia scolastica, la libertà d’insegnamento o i diritti sindacali. Sarebbero comportamenti – giova ripeterlo – più che *contra legem* (nel senso di non conformi alla corretta applicazione della legge), *non iure*, cioè in nessun modo giustificati in base ad una norma presente nell’ordinamento. Comportamenti, pertanto ed infine, suscettibili di integrare non leggere responsabilità disciplinari (e/o dirigenziali, per il dirigente scolastico), a voler tacere della ricorrenza di possibili fattispecie penalistiche.