



**CONSIGLIO REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA**  
CONSEIL DE LA VALLEE  
**DIREZIONE AFFARI LEGISLATIVI, STUDI E DOCUMENTAZIONE**  
DIRECTION DES AFFAIRES LEGISLATIVES, DES ETUDES ET DE LA DOCUMENTATION

# INFOLEG

**SEGNALAZIONI SULL'ATTIVITÀ NORMATIVA  
REGIONALE, STATALE E COMUNITARIA**

COMMUNICATIONS SUR L'ACTIVITE NORMATIVE  
REGIONALE, NATIONALE ET COMMUNAUTAIRE

**N. 162  
12/2011**

*Infoleg n. 12*

**A cura di ANNY FONTANAZZI**

*Il mensile INFOLEG (informazione legislativa) è uno strumento di segnalazione dell'attività normativa degli organi regionali, statali e comunitari.*

*Nella Parte I “Legislazione”, suddivisa in cinque settori (affari istituzionali, affari generali, assetto del territorio, sviluppo economico e servizi sociali), sono riportati gli estremi:*

- di tutte le leggi e regolamenti e dei progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta;*
- di leggi delle altre Regioni;*
- di atti normativi ed amministrativi statali;*
- di progetti di leggi statali;*
- di atti comunitari e di proposte di atti comunitari.*

*Nella Parte II “Giurisprudenza” sono citate le principali sentenze degli organi giurisdizionali statali e comunitari.*

*Nella Parte III “Dottrina” sono indicati i titoli degli articoli di maggiore interesse pubblicati su riviste giuridiche in dotazione della Direzione Affari Legislativi.*

*Nella Parte IV “Segnalazioni” vengono riportati, infine, alcuni tra gli atti di maggiore rilevanza.*

*Le eventuali richieste di consultazione e di copia degli atti citati nella seconda e terza parte di questa pubblicazione possono essere rivolte alla*

*Direzione Affari Legislativi, Studi e Documentazione*

*via Piave, n. 1 - 11100 Aosta*

*E-Mail: [infoleg@consiglio.regione.vda.it](mailto:infoleg@consiglio.regione.vda.it)*

*Tel. 0165 526162*

*Fax 0165 526262*

*Le mensuel INFOLEG (information législative) est un instrument de communication de l'activité normative des organes régionaux, nationaux et communautaires.*

*La première partie "Législation", subdivisée en cinq secteurs (affaires institutionnelles, affaires générales, aménagement du territoire, développement économique et services sociaux), contient les données concernant:*

- toutes les lois, les règlements, les projets de lois et de règlements de la Région Autonome de la Vallée d'Aoste;*
- les lois des autres Régions;*
- les actes normatifs et administratifs nationaux;*
- les projets de lois nationaux;*
- les actes communautaires et les propositions d'actes communautaires.*

*La deuxième partie "Jurisprudence" concerne les principales sentences des organes juridictionnels nationaux et communautaires.*

*La troisième partie "Doctrine" présente les titres des articles les plus intéressants parus dans les publications en dotation à la Direction des Affaires Législatives.*

*La quatrième partie "Segnalazioni" propose quelques uns des actes les plus importants.*

*Pour toutes demandes de consultation et de copie des actes cités dans la deuxième et troisième partie de la présente publication, vous pouvez vous adresser à la*

*Direction des Affaires Législatives, des Etudes et de la Documentation*

*1, rue Piave - 11100 Aoste*

*E-Mail: [infoleg@consiglio.regione.vda.it](mailto:infoleg@consiglio.regione.vda.it)*

*Tél. 0165 526162*

*Fax 0165 526262*

## **PARTE I**

# LEGISLAZIONE

## AFFARI ISTITUZIONALI

### *Leggi e regolamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle altre Regioni*

#### *Basilicata*

L.R. 13 dicembre 2011, n. 24

**NORME PER L'ABOLIZIONE DELL'ASSEGNO VITALIZIO DEI CONSIGLIERI REGIONALI DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE 29 OTTOBRE 2002, N. 38 - TESTO UNICO IN MATERIA DI INDENNITÀ DI CARICA, DI FUNZIONE, DI RIMBORSO SPESE, DI MISSIONE, DI FINE MANDATO E DI ASSEGNO VITALIZIO SPETTANTI AI CONSIGLIERI REGIONALI DELLA BASILICATA.**

B.U. n. 41 del 16 dicembre 2011

#### *Calabria*

L.R. 12 dicembre 2011, n. 43

**UNIONE TRA I COMUNI.**

B.U. n. 23 del 16 dicembre 2011

#### *Liguria*

L.R. 5 dicembre 2011, n. 35

**MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 16 FEBBRAIO 1987, N. 3 (TESTO UNICO CONCERNENTE IL TRATTAMENTO ECONOMICO E IL FONDO MUTUALISTICO INTERNO DEI CONSIGLIERI REGIONALI).**

B.U. n. 23 del 9 dicembre 2011

## *Lombardia*

L.R. 13 dicembre 2011, n. 21

**RIDUZIONE DELLE INDENNITÀ E ABOLIZIONE DEGLI ISTITUTI DELL'ASSEGNO VITALIZIO E DELL'INDENNITÀ DI FINE MANDATO DEI CONSIGLIERI REGIONALI.**

B.U. n. 50 del 16 dicembre 2011

## *Marche*

L.R. 23 dicembre 2011, n. 27

**MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 13 MARZO 1995, N. 23: "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRATTAMENTO INDENNITARIO DEI CONSIGLIERI REGIONALI".**

B.U. n. 115 del 30 dicembre 2011

## *Piemonte*

L.R. 28 dicembre 2011, n. 25

**MODIFICA ALLA LEGGE REGIONALE 13 OTTOBRE 1972, N. 10 (DETERMINAZIONE DELLE INDENNITÀ SPETTANTI AI MEMBRI DEL CONSIGLIO E DELLA GIUNTA REGIONALI), ALLA LEGGE REGIONALE 3 SETTEMBRE 2001, N. 24 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRATTAMENTO INDENNITARIO DEI CONSIGLIERI REGIONALI) E ALLA LEGGE REGIONALE 31 DICEMBRE 2010, N. 27 (RIDETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI).**

B.U. n. 52 del 30 dicembre 2011

## *Toscana*

L.R. 27 dicembre 2011, n. 68

**NORME SUL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI.**

B.U. n. 62 del 28 dicembre 2011

*Umbria*

L.R. 23 dicembre 2011, n. 20

**ABROGAZIONE DELL'ISTITUTO DELL'ASSEGNO VITALIZIO E MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 15 GENNAIO 1973, N. 8 (NORME SULLA PREVIDENZA DEI CONSIGLIERI REGIONALI) E ALLA LEGGE REGIONALE 14 GENNAIO 1985, N. 2 (SOPPRESSIONE DEL PREMIO DI REINSERIMENTO ED ISTITUZIONE DELLE INDENNITÀ DI FINE MANDATO PER I CONSIGLIERI REGIONALI).**

B.U. n. 61 del 29 dicembre 2011

*Progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta*

P.L. n. 177 presentata il 29 dicembre 2011

**MODIFICAZIONE ALLA LEGGE REGIONALE 3 DICEMBRE 2007, N. 31 (NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI).**

Iniziativa popolare

## AFFARI GENERALI

### *Leggi e regolamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle altre Regioni*

#### *Valle d'Aosta*

L.R. 12 dicembre 2011, n. 29

**PROROGA, PER L'ANNO 2011, DEGLI AIUTI TEMPORANEI DI IMPORTO LIMITATO A FAVORE DELLE SOCIETÀ COOPERATIVE E DELLE ALTRE IMPRESE OPERANTI NEL COMPARTO AGROALIMENTARE. CONTRIBUTI PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI IN MATERIA SOCIALE E PER IL SOSTEGNO ECONOMICO DELLE FAMIGLIE. AUTORIZZAZIONE DI SPESA PER IL CORPO VALDOSTANO DEI VIGILI DEL FUOCO.**

B.U. n. 52 del 20 dicembre 2011

L.R. 13 dicembre 2011, n. 30

**DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE (LEGGE FINANZIARIA PER GLI ANNI 2012/2014). MODIFICAZIONI DI LEGGI REGIONALI.**

B.U. n. 54 del 30 dicembre 2011

L.R. 13 dicembre 2011, n. 31

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE PER IL TRIENNIO 2012/2014.**

B.U. n. 54 del 30 dicembre 2011



## *Emilia-Romagna*

L.R. 7 dicembre 2011, n. 17

**NORME IN MATERIA DI TRIBUTI REGIONALI.**

B.U. n. 178 del 7 dicembre 2011

L.R. 7 dicembre 2011, n. 18

**MISURE PER L'ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO REGIONALE E LOCALE. ISTITUZIONE DELLA SESSIONE DI SEMPLIFICAZIONE.**

B.U. n. 179 del 7 dicembre 2011

## *Piemonte*

L.R. 23 dicembre 2011, n. 24

**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PUBBLICAZIONE TRAMITE LA RETE INTERNET E DI RIUTILIZZO DEI DOCUMENTI E DEI DATI PUBBLICI DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE.**

B.U. n. 52 del 29 dicembre 2011

## *Puglia*

L.R. 14 dicembre 2011, n. 37

**ORDINAMENTO DELLA POLIZIA LOCALE.**

B.U. n. 195 del 16 dicembre 2011

## *Sardegna*

L.R. 22 dicembre 2011, n. 27

**RIFORMA DELLA LEGGE REGIONALE 5 MAGGIO 1965, N. 15 (ISTITUZIONE DI UN FONDO PER L'INTEGRAZIONE DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA, DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA DEL PERSONALE DIPENDENTE DALL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE).**

B.U. n. 38 del 29 dicembre 2011

## ***Progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta***

D.L. n. 175 presentato il 13 dicembre 2011

**MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 10 NOVEMBRE 2009, N. 37 (NUOVE DISPOSIZIONI PER L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI ANTINCENDI DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE), E ALLA LEGGE REGIONALE 23 LUGLIO 2010, N. 22 (NUOVA DISCIPLINA DELL'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE E DEGLI ENTI DEL COMPARTO UNICO DELLA VALLE D'AOSTA. ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 23 OTTOBRE 1995, N. 45, E DI ALTRE LEGGI IN MATERIA DI PERSONALE).**

Giunta regionale

## ***Atti normativi ed amministrativi statali***

DECRETO-LEGGE 6 dicembre 2011, n. 201

**DISPOSIZIONI URGENTI PER LA CRESCITA, L'EQUITA' E IL CONSOLIDAMENTO DEI CONTI PUBBLICI.**

Supplemento a G.U. n. 284 del 6 dicembre 2011

DECRETO-LEGGE 22 dicembre 2011, n. 212

**DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO E DISCIPLINA DEL PROCESSO CIVILE.**

G.U. n. 297 del 22 dicembre 2011

## ASSETTO DEL TERRITORIO

### *Leggi e regolamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle altre Regioni*

#### *Abruzzo*

L.R. 2 dicembre 2011, n. 40

**NORME PER L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO REGIONALE TECNICO AMMINISTRATIVO - SEZIONE LAVORI PUBBLICI.**

B.U. n. 73 del 7 dicembre 2011

#### *Emilia-Romagna*

L.R. 12 dicembre 2011, n. 19

**ISTITUZIONE DEL REGISTRO UNICO DEI CONTROLLI (RUC) SULLE IMPRESE AGRICOLE ED AGROALIMENTARI REGIONALI E SEMPLIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI AMMINISTRATIVI IN AGRICOLTURA.**

B.U. n. 180 del 12 dicembre 2011

L.R. 23 dicembre 2011, n. 23

**NORME DI ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLE FUNZIONI RELATIVE AI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DELL'AMBIENTE.**

B.U. n. 193 del 23 dicembre 2011

#### *Lazio*

L.R. 16 dicembre 2011, n. 16

**NORME IN MATERIA AMBIENTALE E DI FONTI RINNOVABILI.**

B.U. n. 48 del 28 dicembre 2011

## *Liguria*

L.R. 5 dicembre 2011, n. 34

**INIZIATIVE DI AIUTO AI SETTORI DELLA PESCA E DELL'AGRICOLTURA, IMPLEMENTAZIONE DEL FONDO DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE 3 FEBBRAIO 2010, N. 1 (INTERVENTI URGENTI CONSEGUENTI AGLI ECCEZIONALI EVENTI METEOROLOGICI VERIFICATISI NEI MESI DI DICEMBRE 2009, GENNAIO E OTTOBRE 2010 E NEL CORSO DELL'ANNO 2011) E ULTERIORI MODIFICAZIONI ALLA L.R. N. 1/2010 E ALLA LEGGE REGIONALE 2 GENNAIO 2007, N. 1 (TESTO UNICO IN MATERIA DI COMMERCIO).**

B.U. n. 23 del 9 dicembre 2011

## *Lombardia*

L.R. 28 dicembre 2011, n. 25

**MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 5 DICEMBRE 2008, N. 31 (TESTO UNICO DELLE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI AGRICOLTURA, FORESTE, PESCA E SVILUPPO RURALE) E DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RIORDINO DEI CONSORZI DI BONIFICA.**

B.U. n. 52 del 29 dicembre 2011

## *Marche*

L.R. 28 dicembre 2011, n. 30

**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISORSE IDRICHE E DI SERVIZIO IDRICO INTEGRATO.**

B.U. n. 115 del 30 dicembre 2011

## *Atti normativi ed amministrativi statali*

DECRETO LEGISLATIVO 15 novembre 2011, n. 208

**DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI AI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE NEI SETTORI DELLA DIFESA E SICUREZZA, IN ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2009/81/CE.**

G.U. n. 292 del 16 dicembre 2011

*Autorita' per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*

DETERMINAZIONE 24 novembre 2011, n. 7

**LINEE GUIDA PER L'APPLICAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU'  
VANTAGGIOSA NELL'AMBITO DEI CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE.**

G.U. n. 291 del 15 dicembre 2011

## SVILUPPO ECONOMICO

### *Leggi e regolamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle altre Regioni*

#### *Marche*

L.R. 5 dicembre 2011, n. 25

**DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI TINTOLAVANDERIA.**

B.U. n. 112 del 29 dicembre 2011

### *Progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta*

D.L. n. 172 presentato il 06 dicembre 2011

**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AZIENDE TURISTICHE. MODIFICAZIONI DI LEGGI REGIONALI.**

Giunta regionale

D.L. n. 173 presentato il 06 dicembre 2011

**MODIFICAZIONI ALLE LEGGI REGIONALI 5 SETTEMBRE 1991, N. 44 (INCENTIVAZIONE DI PRODUZIONI ARTIGIANALI TIPICHE E TRADIZIONALI), E 21 GENNAIO 2003, N. 2 (TUTELA E VALORIZZAZIONE DELL'ARTIGIANATO VALDOSTANO DI TRADIZIONE).**

Giunta regionale

## ***Atti normativi ed amministrativi statali***

### ***Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali***

DECRETO 11 marzo 2011, n. 206

**REGOLAMENTO RECANTE REGIME DI AIUTI PER FAVORIRE L'ACCESSO AL  
MERCATO DEI CAPITALI ALLE IMPRESE AGRICOLE E ALIMENTARI.**

G.U. n. 286 del 9 dicembre 2011

## SERVIZI SOCIALI

### *Leggi e regolamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle altre Regioni*

#### *Abruzzo*

L.R. 2 dicembre 2011, n. 41

**DISPOSIZIONI PER L'ADEGUAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE SPORTIVE, RICREATIVE E PER FAVORIRE L'AGGREGAZIONE SOCIALE NELLA CITTÀ DI L'AQUILA E DEGLI ALTRI COMUNI DEL CRATERE.**

B.U. n. 73 del 7 dicembre 2011

#### *Calabria*

L.R. 20 dicembre 2011, n. 44

**NORME PER IL SOSTEGNO DI PERSONE NON AUTOSUFFICIENTI - FONDO PER LA NON AUTOSUFFICIENZA.**

B.U. n. 23 del 16 dicembre 2011

L.R. 20 dicembre 2011, n. 45

**MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE 26 FEBBRAIO 2010, N. 11 «INTERVENTI REGIONALI DI SOLIDARIETÀ A FAVORE DEI FAMILIARI DI LAVORATRICI E LAVORATORI DECEDUTI O GRAVEMENTE INVALIDI A CAUSA DI INCIDENTI SUI LUOGHI DI LAVORO».**

B.U. 16 dicembre 2011, n. 23

#### *Campania*

L.R. 6 dicembre 2011, n. 20

**ISTITUZIONE REGISTRO REGIONALE DI DIALISI E TRAPIANTO.**

B.U. n. 75 del 7 dicembre 2011



*Lombardia*

L.R. 13 dicembre 2011, n. 20

**INIZIATIVE UMANITARIE DI SOCCORSO E SOLIDARIETÀ DEL CONSIGLIO REGIONALE IN FAVORE DI POPOLAZIONI COLPITE DA CALAMITÀ O CATASTROFI.**

B.U. n. 50 del 16 dicembre 2011

*Marche*

L.R. 5 dicembre 2011, n. 24

**NORME IN MATERIA DI POLITICHE GIOVANILI.**

B.U. n. 112 del 29 dicembre 2011

*Piemonte*

L.R. 13 dicembre 2011, n. 23

**ULTERIORI MODIFICHE DELLA LEGGE REGIONALE 26 GENNAIO 2009, N. 2 (NORME IN MATERIA DI SICUREZZA NELLA PRATICA DEGLI SPORT INVERNALI DA DISCESA E DA FONDO IN ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA NAZIONALE VIGENTE ED INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA GARANZIA DELLE CONDIZIONI DI SICUREZZA SULLE AREE SCIABILI, DELL'IMPIANTISTICA DI RISALITA E DELL'OFFERTA TURISTICA).**

B.U. n. 50 del 15 dicembre 2011

*Trentino-Alto Adige: Provincia Trento*

L.P. 12 dicembre 2011, n. 15

**PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ E DELLA CITTADINANZA RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DEL CRIMINE ORGANIZZATO.**

B.U. n. 50 del 13 dicembre 2011

## ***Progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta***

D.L. n. 174 presentato il 06 dicembre 2011

**MODIFICAZIONI DI LEGGI REGIONALI CONCERNENTI INTERVENTI ASSISTENZIALI A FAVORE DI PERSONE FISICHE E CONTRIBUTI A FAVORE DI ASSOCIAZIONI E ISTITUTI DI PATRONATO.**

Giunta regionale

D.L. n. 176 presentato il 13 dicembre 2011

**DISPOSIZIONI PER L'ERADICAZIONE DELLA MALATTIA VIRALE RINOTRACHEITE BOVINA INFETTIVA (BHV-1) NEL TERRITORIO DELLA REGIONE.**

Giunta regionale

## ***Atti normativi ed amministrativi statali***

DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2011, n. 200

**DISCIPLINA SANZIONATORIA PER LA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 689/2008 SULL'ESPORTAZIONE ED IMPORTAZIONE DI SOSTANZE CHIMICHE PERICOLOSE.**

G.U. n. 283 del 5 dicembre 2011

DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2011, n. 202

**DISCIPLINA SANZIONATORIA PER LA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1234/2007 E N. 543/2008 SULLA COMMERCIALIZZAZIONE DELLE CARNI DI POLLAME.**

G.U. n. 284 del 6 dicembre 2011

DECRETO-LEGGE 22 dicembre 2011, n. 211

**INTERVENTI URGENTI PER IL CONTRASTO DELLA TENSIONE DETENTIVA DETERMINATA DAL SOVRAFFOLLAMENTO DELLE CARCERI.**

G.U. n. 297 del 22 dicembre 2011

*Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano*

ACCORDO 13 ottobre 2011

**ACCORDO, AI SENSI DELL'ARTICOLO 6, COMMA 1, LETT. C), DELLA LEGGE 21 OTTOBRE 2005, N. 219, TRA IL GOVERNO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO SUL DOCUMENTO RELATIVO A «CARATTERISTICHE E FUNZIONI DELLE STRUTTURE REGIONALI DI COORDINAMENTO (SRC) PER LE ATTIVITA' TRASFUSIONALI».**

G.U. n. 285 del 7 dicembre 2011

## PARTE II

# GIURISPRUDENZA

### *Corte Costituzionale*

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 11 - 18 novembre 2011, n. 135 .  
Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 novembre 2011 (della Regione Valle d'Aosta). Imposte e tasse - Finanza regionale - Accisa sui tabacchi lavorati - Previsione che il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato possa proporre al ministro dell'economia di disporre con propri decreti l'aumento dell'aliquota - Previsione che le maggiori entrate siano integralmente attribuite allo Stato - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata, nonché' con la legge delega sul federalismo fiscale - Lamentata modifica unilaterale dell'ordinamento finanziario della Regione, mancata osservanza del necessario procedimento speciale consensuale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa della Regione a statuto speciale, lesione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 3. - Costituzione, artt. 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27. Imposte e tasse - Finanza regionale - Riserva all'Erario delle maggiori entrate di natura tributaria percepite nel territorio della Regione Valle d'Aosta e attribuzione ad un decreto del ministero dell'economia della definizione delle modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata, nonché' con la legge delega sul federalismo fiscale - Lamentata modifica unilaterale dell'ordinamento finanziario della Regione, mancata osservanza del

necessario procedimento speciale consensuale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa della Regione a statuto speciale, lesione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 36. - Costituzione, artt. 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27. Regioni a statuto speciale - Consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Obbligo per le autonomie speciali di adeguamento, quale condizione per l'applicazione delle misure contenute nella legge di delega sul federalismo fiscale con cui lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, e quale elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie - Contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19-bis della medesima legge censurata e omologazione delle Regioni a statuto speciale alle Regioni ordinarie - Lamentata introduzione di disciplina analitica, puntuale e dettagliata in luogo di un generale obiettivo di riduzione dei costi, contrasto con le previsioni statutarie sugli organi regionali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione della competenza legislativa primaria regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 2. - Costituzione, art. 117, comma terzo; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma primo, lett. a), 15, 16 e 25; d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179.

G.U. Corte Costituzionale n. 52 del 14 dicembre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 22 novembre 2011, n. 139 .

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 novembre 2011 (della Regione Friuli-Venezia Giulia). Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - Lamentata modifica in senso deteriore delle misure già previste dal comma 5 dell'art. 20 del d.l. 98/2011 e dal comma 156 dell'art. 1 della legge 220/2010, con un cumulo complessivo asseritamente lesivo della

capacità di assolvimento delle funzioni pubbliche e sperequato rispetto alle Regioni ordinarie - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 8. - Costituzione, artt. 116, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49. Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati, nonché', in generale, maggiori entrate derivanti dal decreto censurato o dalla lotta all'evasione - Riserva integrale allo Stato - Lamentata incidenza con legge ordinaria sull'assetto dei rapporti finanziari Stato-Regione, quali delineati nello statuto e nelle norme di attuazione, omessa concertazione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36, primo periodo. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2. Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Previsione che il ministero dell'economia adotti un apposito decreto che stabilisca le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Lamentata incidenza con legge ordinaria sull'assetto dei rapporti finanziari Stato-Regione, quali delineati nello statuto e nelle norme di attuazione, e in subordine mancata previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 36, secondo periodo. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto 5, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2. Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione - Destinazione integrale ad un Fondo statale per la riduzione strutturale della pressione fiscale - Lamentata acquisizione all'erario di entrate non nuove e connesse a tributi esistenti per le quali lo statuto prevede la compartecipazione regionale, in subordine mancata previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della

Regione, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.

G.U. Corte Costituzionale n. 53 del 21 dicembre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 23 novembre 2011, n. 142 .

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Provincia autonoma di Trento). Province autonome - Finanza regionale - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati e da altre entrate tributarie previste dal decreto impugnato e dalla lotta all'evasione fiscale - Previsione di un decreto ministeriale che stabilisca le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Contrasto con il contenuto e le modalità procedurali di cui all'accordo raggiunto dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome in attuazione del «federalismo fiscale», quale prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009, lamentata acquisizione all'erario di entrate non nuove e connesse a tributi esistenti per le quali lo statuto prevede la compartecipazione regionale, omessa concertazione - Ritenuta possibilità di interpretare le norme censurate nel senso della loro inapplicabilità alle Province autonome - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale delle Province autonome, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 75, 79, 103, 104 e 107; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 107-125; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis. Province autonome - Disposizioni sui consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato «Collegio dei revisori dei conti» - Necessità di adeguamento anche per le Province autonome ai fini dell'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente - Contrasto con lo speciale regime organizzativo e finanziario riconosciuto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome,

lamentata deroga unilaterale, con fonte ordinaria, a norme statutarie adottate con procedura rinforzata - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione della speciale autonomia organizzativa e finanziaria delle Province autonome, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 agosto 2011, n. 148, art. 14, comma 2. - Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 47, 79, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, artt. 2, 6 e 10. G.U. Corte Costituzionale n. 53 del 21 dicembre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 23 novembre 2011, n. 143.

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Trentino-Alto Adige). Regioni a statuto speciale - Finanza regionale - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati e da altre entrate tributarie previste dal decreto impugnato nonché dalla lotta all'evasione fiscale - Previsione di un decreto ministeriale che stabilisca le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Contrasto con il contenuto e le modalità procedurali di cui all'accordo Stato-Regione Trentino-Alto Adige in attuazione del «federalismo fiscale», quale prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009, lamentata deroga con legge ordinaria unilaterale al sistema di concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, indebita sottrazione all'erario regionale delle entrate già di sua spettanza derivanti dalla lotta all'evasione, mancata previsione di intesa - Ritenuta possibilità di interpretare le norme censurate nel senso della loro inapplicabilità alle Province autonome - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria speciale della Regione Trentino-Alto Adige, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 69, comma 2, lett. c) e b), 79, 103, 104 e 107; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 107-125; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis. Regioni a statuto speciale - Disposizioni sui consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennità, commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo



regionale denominato «Collegio dei revisori dei conti» - Necessità di adeguamento anche per le Regioni a statuto speciale ai fini dell'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente - Contrasto con lo speciale regime organizzativo e finanziario riconosciuto alla Regione Trentino-Alto Adige, deroga unilaterale con fonte ordinaria a norme statutarie - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della speciale autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 agosto 2011, n. 148, art. 14, comma 2. - Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n.1, 25, 36, 48, 79, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, artt. 2, 6 e 10.  
G.U. Corte Costituzionale n. 54 del 28 dicembre 2011

PARTE III

DOTTRINA

*Amministrare*

**LA NUOVA FUNZIONE DEGLI STATUTI NELLE SOCIETA' "IN HOUSE".**

Francesco Astone

**LA DIMENSIONE TERRITORIALE E SOCIOECONOMICA DELLE UNIONI DI COMUNI.**

Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella

*Associazione Italiana dei Costituzionalisti*

**N. 4/2011**

**LA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITA' PUBBLICHE NEI NUOVI STATUTI: LINEE DI TENDENZA E PRIME VALUTAZIONI.**

Maria Romana Allegri

<http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Allegri.pdf>

**L'ORGANIZZAZIONE SCOLASTICA ANCORA AL CENTRO DEL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE TRA STATO E REGIONI.**

Carlo F. Ferrajoli

[http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Ferrajoli\\_1.pdf](http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Ferrajoli_1.pdf)

**LA CORTE CENSURA IL POTERE SOSTITUTIVO STATALE IN MATERIA DI "INTERVENTI URGENTI ED INDIFFERIBILI" NEL SETTORE ENERGETICO.**

Michela Michetti

[http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Michetti\\_0.pdf](http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Michetti_0.pdf)

**TORNARE A VIVERE: MA È SEMPRE UN VANTAGGIO? RIFLESSIONI IN TEMA DI ABROGAZIONE, REVIVISCENZA E REFERENDUM ELETTORALI.**

Paolo Carnevale

<http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Carnevale.pdf>

*Astrid-online.it*

N. 21-22/2011

**DALLE AGENZIE EUROPEE ALLE AUTORITÀ EUROPEE DI VIGILANZA.**

Vincenzo Cerulli Irelli

**L'EVOLUZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE EUROPEA: DALLA CULTURA DELLA GOVERNANCE AL TRATTATO DI LISBONA.**

Pier Virgilio Dastoli, Daniele Dotto

**FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE: LE SFIDE PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI IN ITALIA.**

Ginevra Bruzzone, Fabrizia Peirce

**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E IL FEDERALISMO FISCALE.**

Luigi Giampaolino

**FONDATA SUL LAVORO". ORIGINI, SIGNIFICATO, ATTUALITA' DELLA SCELTA DEI COSTITUENTI.**

Tania Groppi

**LE REGIONI NEL SISTEMA NAZIONALE: TENSIONI E VISIONI.**

Gian Candido De Martin

**I FATTORI DI UNIFICAZIONE: IL RUOLO DELLE CONFERENZE E DEGLI STRUMENTI DI CONCERTAZIONE.**

Guido Carpani

## *Diritto amministrativo*

N. 3/2011

**L'ILLEGITTIMITA' DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI PER VIZI DI FORMA DEL PROCEDIMENTO E LA TUTELA DEL CITTADINO.**

Eberhard Schmidt-Abmann

**L'ART. 41 DELLA CARTA EUROPEA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN ITALIA.**

Michele Trimarchi

**ACQUISIZIONE SANANTE E PRINCIPI COSTITUZIONALI.**

Enrico Zampetti

## *Federalismi.it*

N.24-25/2011

**L'ETERNO DIBATTITO SULLE GIURISDIZIONI TRA DIRITTI INCOMPRIMIBILI E LESIONE DELL'AFFIDAMENTO.**

Filippo Patroni Griffi

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=19267&dpath=document&dfile=06122011195255.pdf&content=L%27eterno+dibattito+sulle+giurisdizioni+tra+diritti+incomprimibili+e+lesione+dell%27affidamento+-+stato+-+dottrina+-+>

**SUL RIORDINO DELLE PROVINCE CONTENUTO NEL DECRETO LEGGE "SALVA ITALIA".**

Federica Fabrizzi

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=19289&dpath=document&dfile=13122011223456.pdf&content=Sul+riordino+delle+Province+contenuto+nel+decreto+legge+%27Salva+Italia%27+-+stato+-+dottrina+-+>

**L'AUTONOMIA REGIONALE (PROFILI GENERALI).**

Antonio Ruggeri

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=19266&dpath=document&dfile=06122011194339.pdf&content=L%27autonomia+regionale+%28profili+generali%29+-+stato+-+dottrina+-+>

**L'AMBIENTE E LE SUE COMPONENTI COME BENI COMUNI IN PROPRIETÀ COLLETTIVA DELLA PRESENTE E DELLE FUTURE GENERAZIONI.**

Paolo Maddalena

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19328&dpath=document&dfile=20122011204541.pdf&content=L%E2%80%99ambiente+e+le+sue+componenti+come+beni+comuni+in+propriet%C3%A0+collettiva+della+presente+e+delle+future+generazioni+-+stato+-+dottrina+-+>

**LA GIURISDIZIONE SUI DIRITTI TRA CORTE COSTITUZIONALE E GIUDICE COMUNE.**

Paolo Mezzanotte

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19329&dpath=document&dfile=030120112174544.pdf&content=La+giurisdizione+sui+diritti+tra+Corte+costituzionale+e+giudice+comune+-+stato+-+dottrina+-+>

**SILENZIO-ASSENSO E DOVERE DELL'AMMINISTRAZIONE DI SVOLGERE L'ISTRUTTORIA: SPUNTI DI RIFLESSIONE OFFERTI DA UNA FATTISPECIE IN TEMA DI SANATORIA DI OPERE EDILIZIE ABUSIVE.**

Cristiana Benetazzo

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19343&dpath=document&dfile=27122011160811.pdf&content=Silenzi+e+assenso+e+dovere+dell%27amministrazione+di+svolgere+l%27istruttoria:+spunti+di+riflessione+offerti+da+una+fattispecie+in+tema+di+sanatoria+di+opere+edilizie+abusive+-+stato+-+dottrina+-+>

*Giornale di diritto amministrativo*

N. 12/2011

**LA NUOVA DISCIPLINA DELL'ACQUISIZIONE SANANTE.**

Gherardo Maria Marengi

**I NUOVI ORIENTAMENTI NELLA GIURISDIZIONE SULLE CONTROVERSIE DI LAVORO PUBBLICO.**

Ennio Antonio Apicella

*Istituzioni del federalismo*

N. 3/2011

**LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA TRA ESIGENZE DI UNIFORMITÀ ED EFFETTIVITÀ DELLE POLITICHE. ALLA RICERCA DI UN COORDINAMENTO STABILE TRA STATO E REGIONI.**

Marta De Giorgi

**I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA DOPO IL REFERENDUM: LE NOVITÀ E LE CONFERME DELLA LEGGE 148/2011.**

Antonella Azzariti

**L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI TRA AIUTI DI STATO E TUTELA DELLA CONCORRENZA.**

Francesca Bilancia, Andrea Filippini

**GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA, I METODI DELLA LEGISLAZIONE E I CONSIGLI REGIONALI.**

Nicola Lupo

**COORDINAMENTO INFORMATIVO E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.**

Francesco M. Lazzaro

**L'INATTUABILE REFERENDUM PER L'AGGREGAZIONE DELLA PROVINCIA DI BELLUNO ALLA REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE.**

Fabio Ratto Trabucco

***Le Regioni***

N. 4/2011

**POTESTA' CONCORRENTE E I PRINCIPI INNOVATIVI REGIONALI: IL CASO DELL'URBANISTICA PEREQUATIVA.**

Andrea Guazzarotti

**L'ELEZIONE DEI DELEGATI REGIONALI PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.**

Lino Panzeri

***Politica del diritto***

N. 3/2011

**INTERNET E COSTITUZIONE.**

Gaetano Azzariti

**CONFINI DELLA SOLIDARIETA'. I MODELLI SOCIALI NAZIONALI NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO.**

Stefano Giubboni

**"DIRITTO VIVENTE" - PERFORMATIVO, NON DISCORSIVO.**

Claudius Messner

***Rivista trimestrale di diritto pubblico***

N. 4/2011

**REGOLE DI MAGGIORANZA E DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE.**

Pasquale Pasquino

**IL DIRITTO DI ASILO IN ITALIA E IN EUROPA.**

Renato Finocchi Ghersi

**L'INFORMAZIONE COME "OGGETTO" E COME "STRUMENTO" DI REGOLAZIONE (IL CASO DEI MERCATI ENERGETICI AL DETTAGLIO).**

Fabiana Di Porto

PARTE IV

SEGNALAZIONI



## **Seduta della Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre 2011**

La Conferenza Stato-Regioni, presieduta dal Ministro per gli Affari regionali, il turismo e lo sport, ha esaminato e discusso i seguenti punti all'ordine del giorno, con gli esiti indicati:

Approvazione dei verbali delle sedute del 13 e 27 ottobre 2011. APPROVATI

- 1) Schema di accordo tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sui corsi di formazione per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi, ai sensi dell'art. 34, commi 2 e 3 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. SANCITO ACCORDO
- 2) Schema di accordo tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la formazione dei lavoratori. SANCITO ACCORDO
- 3) Parere sullo schema di decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro della Salute di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, recante le regole tecniche per la realizzazione e il funzionamento del SINP, nonché le regole per il trattamento dei dati. PARERE RESO
- 4) Parere sullo schema di decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di riparto tra le Regioni e le Province autonome, per l'anno 2009, delle risorse a carico del Fondo Sociale per l'Occupazione e Formazione destinate al finanziamento dei progetti di formazione dei lavoratori ex art. 6, comma 4, della legge 8 marzo 2000, n. 53. PARERE RESO
- 5) Acquisizione della designazione di un rappresentante delle Regioni, in sostituzione di uno effettivo, in seno al "Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale per l'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro". DESIGNAZIONE ACQUISITA

- 6) Presa d'atto della Relazione del Ministro dello sviluppo economico sullo stato di attuazione dei progetti di innovazione industriale, relativa agli anni 2009 e 2010. PRESA D'ATTO
- 7) Intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di modifica del DM 3 agosto 2011 recante: "Disposizioni per la presentazione delle istanze di adesione al programma di adeguamento degli impianti di allevamento delle galline ovaiole alle norme per il benessere animale". SANCITA INTESA
- 8) Intesa sullo schema di accordo-tipo, ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/90, tra Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestale, la Regione o Provincia autonoma e l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (Ismea) per l'erogazione di prestiti, nell'ambito del PSR 2007-2013. SANCITA INTESA
- 9) Intesa sullo schema di DM recante "Disposizioni per l'attuazione del regolamento di esecuzione n. 426/11 e la gestione informatizzata della notifica di attività con metodo biologico ai sensi dell'art. 28 del Reg. (CE) n. 834 del Consiglio del 28 giugno 2007 e successive modifiche, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che abroga il Reg. (CEE) n. 2092/91". SANCITA INTESA
- 10) Intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, concernente "Criteri e modalità per il riconoscimento dei *panel* di assaggiatori ai fini della valutazione e del controllo delle caratteristiche organolettiche degli oli di oliva vergini di cui al regolamento (CEE) n. 2568/91, nonché per l'iscrizione nell'elenco nazionale di tecnici ed esperti degli oli di oliva vergini ed extravergini". SANCITA INTESA
- 11) Intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali concernente il Piano assicurativo 2012. SANCITA INTESA
- 12) Intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali concernente modifica al D.M. n. 30125 del 22 dicembre 2009, recante "Disciplina del regime di condizionalità ai sensi del Regolamento (CE) n. 73/2009 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale", come modificato dal D.M. 10346 del 13 maggio 2011. SANCITA INTESA

- 13) Parere sullo schema di decreto legislativo recante misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura ai sensi dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96. PARERE RESO
- 14) Parere sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze recante "Disposizioni di attuazione dell'art. 8 del D.L. 13.5.2011, n. 70 convertito con modificazioni, dalla L. 12.7.2011, concernente "Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia". PARERE RESO
- 15) Parere sulla proposta di riparto del contributo per le attività di progettazione delle opere del Piano Irriguo nazionale, previsto dall'art. 2, comma 133, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. PARERE RESO
- 16) Designazione di due componenti regionali nel Comitato nazionale vini DOP e IGP.

#### DESIGNAZIONI ACQUISITE

- 17) Acquisizione della designazione di otto rappresentanti regionali nel Gruppo di lavoro relativo all'impatto della direttiva nitrati sul settore agricolo .  
DESIGNAZIONI ACQUISITE
- 18) Acquisizione della designazione di tre rappresentanti regionali in seno al Tavolo tecnico di supporto al Comitato Intergovernativo di Negoziato per la Convenzione forestale europea. DESIGNAZIONI ACQUISITE
- 19) Acquisizione della designazione di quattro esperti e di tre rappresentanti regionali in seno al Comitato Nazionale per la certificazione di cui all'articolo 3, del decreto ministeriale 24 luglio 2003. DESIGNAZIONI ACQUISITE
- 20) Acquisizione della designazione di sei rappresentanti regionali in seno al Tavolo di filiera per le Bioenergie. RINVIO
- 21) Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome sulla proposta del Ministero della salute di ripartizione alle Regioni, per l'anno 2011, dei fondi di cui

all'articolo 2<sup>ter</sup>, comma 3, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 26 maggio 2004, n. 138. SANCITO ACCORDO

22) Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome concernente la ripartizione dei fondi per gli oneri di funzionamento, per l'anno 2011, delle strutture e degli strumenti necessari per garantire il coordinamento intraregionale e interregionale delle attività trasfusionali. SANCITO ACCORDO

23) Intesa sullo schema di decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, concernente il progetto "Strumenti per ottimizzare la sicurezza del trapianto e il numero dei donatori nelle rianimazioni italiane" da realizzarsi con gli stanziamenti di bilancio 2011 per le finalità di cui all'articolo 2, comma 307, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. SANCITA INTESA

24) Intesa sulla proposta del Ministero della salute di ripartizione alle Regioni, per l'anno 2011, delle risorse stanziata per l'applicazione del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 207 recante "Attuazione della direttiva 2005/61/CE che applica la direttiva 2002/98/CE per quanto riguarda la prescrizione in tema di rintracciabilità del sangue e degli emocomponenti destinati a trasfusioni e la notifica di effetti indesiderati ed incidenti gravi". SANCITA INTESA

25) Intesa sulla proposta del Ministero della salute di ripartizione tra le Regioni, per l'anno 2011, delle risorse stanziata per l'applicazione del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 208 recante "Attuazione della direttiva 2005/62/CE che applica la direttiva 2002/98/CE per quanto riguarda le norme specifiche comunitarie relative ad un sistema di qualità per i servizi trasfusionali". SANCITA INTESA

26) Intesa sulla proposta del Ministero della salute di assegnazione alle Regioni, per l'anno 2011, dei fondi di cui agli articoli 10, comma 8, 12, comma 4, 16, comma 3 e 17, comma 2, della legge 1° aprile 1999, n. 91. SANCITA INTESA

27) Intesa sulla proposta del Ministero della salute di progetto formativo da realizzare con gli stanziamenti di bilancio 2011 per le finalità di cui all'articolo 21 della legge 1° aprile 1999, n. 91. SANCITA INTESA

28) Accordo sulla durata e sul contenuto dei corsi professionali per l'avvio dell'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande, di cui all'articolo 71, comma 6, lettera a) del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. SANCITO ACCORDO

29) Intesa sugli schemi di decreto ministeriale relativi alla programmazione degli interventi da finanziare ai sensi della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO" - esercizio finanziario 2009, capitolo 1442. SANCITA INTESA

30) Intesa sugli schemi di decreto ministeriale relativi alla programmazione degli interventi da finanziare ai sensi della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO" - esercizio finanziario 2009, capitolo 7305. SANCITA INTESA

31) Intesa sugli schemi di decreto ministeriale relativi alla programmazione degli interventi da finanziare ai sensi della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO" - esercizio finanziario 2010, capitolo 1442. SANCITA INTESA

32) Intesa sugli schemi di decreto ministeriale relativi alla programmazione degli interventi da finanziare ai sensi della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO" - esercizio finanziario 2010, capitolo 7305. SANCITA INTESA

33) Intesa sugli schemi di decreto ministeriale relativi alla programmazione degli interventi da finanziare ai sensi della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO" - esercizio finanziario 2011, capitolo 1442. SANCITA INTESA

34) Intesa sugli schemi di decreto ministeriale relativi alla programmazione degli interventi da finanziare ai sensi della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO" - esercizio finanziario 2011, capitolo 7305. SANCITA INTESA

35) Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la ripartizione dei fondi 2011 relativi agli interventi di cui all'art. 12, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 353 ( legge quadro in materia di incendi boschivi). PARERE RESO

36) Intesa sullo schema di DM concernente "Attuazione del regolamento (CE) n. 867/2008, recante di modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le Organizzazione di operatori del settore oleicolo, i loro programmi di attività e il relativo finanziamento. SANCITA INTESA

NON ISCRITTO) Intesa sulla nuova proposta del Ministro della salute di deliberazione CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2011, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 17, comma 6, del decreto legge n. 98/2001, convertito con modificazioni, dalla legge n. 111/2011. SANCITA INTESA

# I sistemi regionali dell'informazione tra uniformità e differenziazione

*Gianluca Gardini*

## **1. L'uniformità di fondo**

In origine la Costituzione non riconosceva alcuno spazio alle Regioni e agli enti locali in tema di informazione e comunicazione (C. cost., sent. 46/1961, con la quale si dichiara incostituzionale una legge della Provincia di Bolzano che attribuiva alla giunta il potere di predisporre e vigilare l'esecuzione dei programmi per le trasmissioni locali della concessionaria pubblica). Fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, allo Stato era riconosciuta una competenza normativa di carattere esclusivo sulla disciplina concernente le attività di comunicazione, in considerazione dell'esigenza di assicurare in quest'ambito regole uniformi per l'intero territorio nazionale.

Le Regioni, nel corso degli anni, avevano a più riprese tentato di rivendicare spazi di intervento in questo settore, che non compariva nell'elenco delle loro competenze. Questa aspirazione è però rimasta in gran parte frustrata, o meglio confinata entro gli angusti ambiti indicati dallo stesso legislatore statale, che nel corso degli ultimi 30 anni ha mostrato solo timide aperture verso una disciplina regionale delle attività di informazione e comunicazione (si pensi, per esempio, all'organizzazione dei Co.re.com; oppure all'erogazione di incentivi e provvidenze a favore delle imprese di comunicazione regionali o locali), senza però mai ammettere interventi legislativi di ampio respiro.

La prima legge generale in tema di radiotelevisione (l. 103/75) riconobbe alcuni marginali spazi d'intervento regionale nel settore, istituendo i Comitati regionali radiotelevisivi (Co.re.rat), organi consultivi competenti a formulare proposte al Consiglio di amministrazione della RAI relative ai programmi del servizio pubblico destinati alla diffusione regionale (cd. finestre regionali). La medesima legge prevede altresì la partecipazione delle Regioni al procedimento di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione RAI (il consiglio di amministrazione RAI era allora composto di 16 membri, di cui 6 eletti dall'assemblea dei soci e dieci eletti dalla commissione parlamentare con la maggioranza dei tre quinti dei componenti; all'interno della quota

---

*Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid "Uniformità e differenziazione delle politiche regionali", coordinato da Eduardo Gianfrancesco e Paolo Cavaleri, (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli).*

parlamentare, 4 membri erano scelti sulla base delle designazioni effettuate dai consigli regionali), e introdusse specifiche competenze regionali in materia di televisione via cavo. Tuttavia, anche a seguito di cauto riconoscimento legislativo, la Corte costituzionale mantenne un atteggiamento assai restrittivo nei confronti delle competenze regionali, enfatizzando le (innegabili) esigenze di unitarietà che caratterizzano questo settore (sent. 94/1977, in cui si dichiara illegittima una legge siciliana che introduce agevolazioni economiche in tema di quotidiani editi nell'isola; sentt. 206-207/1985 negano la competenza legislativa della provincia di Bolzano relativamente al governo tecnico dell'etere – pianificazione, ripartizione, assegnazione delle frequenze).

Le prime aperture nei confronti delle Regioni giungono solo nei primi anni Novanta, allorché la Consulta, nel pronunciarsi sulla legittimità di una legge della Regione Piemonte che stabiliva provvidenze a favore delle imprese mediatiche, definisce la “comunicazione” come una materia che non può essere collocata sullo stesso piano delle altre materie elencate nell'art. 117 Cost., ma deve piuttosto considerarsi una «condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria di stato democratico» (C. cost., sent. 348/1990). In questa nuova prospettiva, che marca l'avvio di una seconda fase per lo sviluppo del ruolo regionale nel settore dell'informazione e della comunicazione, le Regioni vengono chiamate – insieme allo Stato e agli altri soggetti politici dell'ordinamento – alla cura dell'interesse generale ad un sistema informativo pluralistico e diffuso, da realizzarsi nell'ambito di un rapporto di concorrenza equilibrato e rispettoso dei rispettivi ruoli, correlati al diverso grado di rappresentatività e responsabilità che contraddistingue i vari livelli di governo.

Questa svolta nella giurisprudenza della Corte viene accompagnata, sul piano normativo, da un nuovo intervento del legislatore, volto a dare un assetto adeguato al settore radiotelevisivo in conseguenza della rottura del monopolio pubblico (l. 223/1990). Questa legge, pur sottraendo alle Regioni la competenza in tema di nomina di alcuni componenti del Consiglio di amministrazione RAI, riconobbe ad esse rilevanti compiti consultivi in merito alla predisposizione del piano di assegnazione delle frequenze, la possibilità di stipulare convenzioni con le sedi periferiche della concessionaria pubblica e con le emittenti locali private al fine di dar vita a contenuti informativi più vicini alla realtà del territorio, nonché la facoltà di concedere incentivi economici a favore di operatori privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario di ambito locale.

Un ulteriore, importante riconoscimento del ruolo regionale nel settore viene poi dalla legge n. 249/1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Questa normativa, dotata di estrema lungimiranza nel cogliere e regolare la spinta verso la convergenza tecnologica dei mezzi di comunicazione, conferma la partecipazione delle autonomie all'elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze e prevede l'istituzione, da parte delle Regioni, dei “Comitati regionali per la comunicazione” (Co.re.com), organi dalla natura mista o “anfibia”: strutturalmente dipendenti dalle Regioni e destinati a succedere ai Co.re.rat nelle funzioni già esercitate, ed al tempo stesso funzionalmente dipendenti dall'Autorità, in quanto incaricati di esercitare sul territorio le funzioni di controllo, di garanzia e di governo da quest'ultima delegate.

Nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione riconosce alle Regioni una competenza concorrente in tema di “ordinamento della comunicazione”, senza peraltro chiarire l'esatto significato di questa locuzione. La strada verso la regionalizzazione delle competenze in materia di informazione e comunicazione sembra dunque avviata, al punto che da quel momento parte della



dottrina non esita a considerare il Co.re.com «un'autorità indipendente regionale (...) espressiva dell'autonomia delle Regioni non meno, ma prima ancora del decentramento di funzioni da parte dell'Autorità» (Bianchi, 2001, 689). In realtà, solo una parte delle competenze regionali in tema di comunicazione viene effettivamente esercitata, mentre il settore resta di fatto caratterizzato da una spiccata centralizzazione: la disciplina delle principali attività che lo caratterizzano (radiotelevisione, telecomunicazioni, stampa e editoria) rimane affidata a fonti statali, con rari margini di differenziazione regionale controllata dal centro, mentre l'intervento regionale continua a svolgere un mero ruolo complementare nell'impianto centralistico della materia (v. ad es. il caso dei finanziamenti).

Si realizza così, nel settore dell'informazione, un tipico esempio "regionalismo dell'uniformità", che a tutt'oggi caratterizza il modello italiano: la legge regionale è di fatto «trattata alla stregua di una fonte secondaria, regolamentare», dal momento che è la legge statale «a definirne gli spazi di intervento, ed entro questi, a conformarne i tratti principali» (Carloni, 2005).

Tuttavia, se il quadro normativo di fondo spinge verso l'uniformità delle regole, nella sostanza le regioni mostrano notevoli differenze con riferimento al sistema di informazione territoriale, sia per quanto concerne il versante attivo (diffusione di notizie e opinioni, diritto *di* informare) sia per quanto concerne il versante passivo (diritto *all'*informazione dei cittadini, di essere informati).

Queste differenze emergono con chiarezza ponendo attenzione al comparto dell'emittenza radiotelevisiva locale e regionale, che risulta particolarmente disomogeneo all'interno del paese.

A riguardo, le principali differenze tra i territori possono cogliersi esaminando tre distinti profili: 1) normativo; 2) economico-imprenditoriale; 3) tecnologico.

## **2. La differenziazione dal punto di vista normativo**

Come si accennava, la legge n. 249/97 ha introdotto nell'ordinamento italiano l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, con competenze relative all'intero sistema delle comunicazioni (stampa, radiotelevisione e servizi di telecomunicazione). Riconoscendo inoltre le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, la legge succitata afferma che «sono funzionalmente organi dell'Autorità i comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi dall'insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi. (...) L'Autorità d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adotta un regolamento per definire le materie di sua competenza che possono essere delegate ai comitati regionali per le comunicazioni» (art. 1, comma 13).

I Comitati Regionali per le Comunicazioni hanno la funzione di gestire, governare e controllare il sistema delle comunicazioni sul territorio: sono al tempo stesso organi regionali, organi delegato dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e referenti operativi del Ministero delle Comunicazioni.

A partire dal 1997 le regioni hanno istituito con proprie leggi i Co.re.com, nati sulle ceneri dei vecchi Co.re.rat, secondo l'indicazione di massima contenuta nella legge, ma sostanzialmente conferendo ad essi una struttura, funzioni e risorse profondamente diverse: si va dall'assetto a 3 componenti dei Co.re.com Emilia Romagna, Calabria e Piemonte, ai 9 componenti che ancora oggi caratterizzano il Co.re.com della Campania, passando per i 7 componenti di Lombardia, Marche, Sicilia, Toscana e Veneto, i 6 componenti di Bolzano, per assestarsi su una media di 5 componenti delle restanti regioni. Variano molto anche i sistemi di nomina del Co.re.com tra regione e regione. Quasi tutte le leggi regionali incardinano il Co.re.com presso il consiglio comunale, in base alla logica per cui un organo di garanzia deve rappresentare anche gli interessi delle minoranze, mentre solo il Veneto pone il Co.re.com alle dirette dipendenze della Giunta.

A sua volta l'Agcom, sfruttando la possibilità di decentrare le funzioni di regolazione, vigilanza e controllo sancita dalla legge 249/97, ha iniziato a servirsi dei Co.re.com quali organi funzionalmente dipendenti da essa. In questo modo Agcom è venuta ad assicurarsi gradualmente un forte presidio su territorio, caratterizzandosi come l'unica Autorità indipendente "con la testa in Europa, e con il corpo funzionalmente articolato regione per regione" (C. Calabrò, Relazione Annuale Agcom 2009).

Con una prima delibera del Consiglio (n. 53/99 del 28 aprile 1999), Agcom ha quindi definito le materie delegabili dall'Autorità ai Comitati regionali delle comunicazioni e, mediante un Accordo Quadro siglato tra l'Autorità e le Regioni nel 2003, ha preso il via la prima stagione di deleghe a favore dei Co.re.com (cd. deleghe di I fascia). Nel 2008, poi, alcuni Co.re.com italiani hanno sottoscritto un secondo Accordo Quadro per assumere ulteriori deleghe da parte dell'Autorità nazionale, con specifico riferimento all'attività di monitoraggio dei programmi televisivi locali, di definizione delle controversie (o II grado di conciliazione) tra utenti e imprese di telecomunicazione, di tutela dei minori (cd. deleghe di II fascia).

Rafforzare i Co.re.com significa avvicinare al cittadino i centri decisionali, accrescere la possibilità di accesso a una serie di servizi. Significa, in termini generali, realizzare il principio di sussidiarietà, previsto dalla nostra Carta costituzionale e dal Trattato europeo, il cui fine è quello di soddisfare i bisogni dei cittadini tramite la valorizzazione dei livelli politico-istituzionali ad essi più prossimi, in un quadro che comunque ammette interventi a livello centrale qualora sia necessario garantirne l'esercizio unitario.

Implementare il principio di sussidiarietà nel settore del monitoraggio significa rafforzare il principio di legalità, mediante controlli più accurati sull'attività delle emittenti locali e regionali, che deve essere conforme alla normativa in materia di radiodiffusione. Allo stesso modo, decentrare alle Regioni la definizione delle controversie non rappresenta altro che fornire un ulteriore canale attraverso cui rispondere alle sempre crescenti domande di giustizia provenienti dai cittadini, sgravando l'amministrazione della giustizia da questioni minori e tecniche.

Le deleghe di funzioni a favore dei Co.re.com., indubbiamente, sono andate in questa direzione, e in questi anni si è assistito ad una crescente valorizzazione del livello regionale per quanto concerne la vigilanza in materia di comunicazioni elettroniche e all'avvicinamento progressivo delle funzioni pubbliche ai cittadini, agli utenti finali.

Non può tuttavia trascurarsi che la diversificazione tra i territori rappresenta, al tempo stesso, un'opportunità e un rischio. Da un lato si tratta di un'opportunità perché consente sperimentazioni e asimmetrie incrementali, che consentono di far emergere metodi migliori e più rispondenti agli obiettivi, garantendo la costante circolazione delle esperienze. Ciò, naturalmente, nella prospettiva della migliore soddisfazione dei cittadini. D'altro lato, la diversificazione rappresenta un rischio perché il settore delle comunicazioni presenta esigenze insopprimibili di unitarietà: la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e processuale e la giustizia amministrativa, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, sono tutte materie che l'art. 117 Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (laddove l'ordinamento della comunicazione è materia che ricade nella competenza concorrente Stato-Regioni).

Nel decentrare sempre più le funzioni di vigilanza e paragiurisdizionali in tema di comunicazioni, al fine di garantire procedure sempre più funzionali agli interessi dei cittadini, occorre essere molto attenti a non pregiudicare, in alcun modo, la parità di trattamento sull'intero territorio nazionale degli operatori economici, da un lato, e degli utenti, dall'altro.

Da questo punto di vista, gli effetti dell'attività di monitoraggio sul sistema imprenditoriale locale sono risultati tutt'altro uniformi.

La delega per il monitoraggio, una volta entrata a regime (2009), ha generato una sistematica attività di controllo sui palinsesti e sulla programmazione televisiva locale del tutto sconosciuta in passato, dal momento che tradizionalmente Agcom ha sempre svolto controlli in questo settore solamente su segnalazione.

L'avvio della fase sperimentale ha fatto registrare numerose proteste da parte delle imprese radiotelevisive locali, che lamentano, accanto a controlli e sanzioni più stringenti rispetto al passato, una disparità di trattamento fra le regioni, come l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia, che per prime hanno accettato le deleghe, rispetto alle altre regioni che, in gran parte, ne sono ancora prive (circa la metà). Le proteste riguardano, in particolare, le disparità di trattamento fra le imprese, l'alterazione della concorrenza tra regione e regione e l'assenza di un livello uniforme di controlli garantiti.

Per questo, in attesa che tutte le regioni assumano le deleghe di II fascia<sup>1</sup>, è indispensabile l'Agcom garantisca un presidio di controllo sul territorio nazionale analogo a quello richiesto ai Corecom che hanno già assunto le nuove deleghe, procedendo cioè ad un monitoraggio non su segnalazione, ma in modo sistematico. Diversamente i rischi di violazione della parità di concorrenza tra le imprese che operano nelle diverse zone del paese diventerebbe inevitabile: sarebbe come avere un codice della strada che si applica in tutto il territorio nazionale, a fronte di corpi di polizia municipale istituiti solamente in alcune regioni italiane.

Forti discontinuità, seppure meno discutibili sotto il profilo della costituzionalità, riguardano anche la possibilità di accedere a forme di tutela paragiurisdizionale per quanto concerne le controversie tra operatori di telecomunicazioni ed utenti, dal momento che la definizione delle controversie –

---

<sup>1</sup> Hanno assunto le deleghe di II fascia Lombardia, Trento, Friuli VG, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Puglia, Calabria; sono titolari di deleghe di I fascia Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Bolzano, Veneto, Marche, Molise Campania, Basilicata; risultano a tutt'oggi ancora prive di deleghe Sicilia e Sardegna.

una volta fallita la conciliazione – è garantita solo da alcune regioni italiane.

### 3. La differenziazione dal punto di vista economico-imprenditoriale

Sotto il primo versante occorre premettere che le imprese radiotelevisive che operano su scala infraregionale in Italia sono oltre 600, un numero che non trova riscontro in nessun altro paese al mondo. L'ipertrofia della radiodiffusione locale ha radici lontane, e scaturisce direttamente da una decisione della Corte costituzionale che nel 1976, per garantire la tenuta del monopolio pubblico su base nazionale, stabilì il "diritto" dei privati di avviare un'attività di radiodiffusione all'interno di bacini locali (sent. 202/76). Ne derivò una vorticoso crescita dei network regionali e locali, che presero ad occupare in via di fatto lo spettro radiotelevisivo locale e nazionale, operando in assenza di titoli abilitativi formali per l'uso delle singole frequenze. I piani di assegnazione delle frequenze che sono stati varati a partire dal 1998 non hanno consentito di porre rimedio a questa anomalia, dal momento che sono rimasti sostanzialmente inattuati, in parte per l'inadeguatezza dei governi a mettere ordine in questo settore, in parte per mancanza di reale volontà politica in tal senso.

Fuori da ogni controllo giuridico e amministrativo, la crescita delle televisioni locali non mai ha smesso di far discutere l'opinione pubblica, divisa tra convinti sostenitori dell'apporto culturale che questo comparto reca in termini di pluralismo di idee e contenuti, e severi critici che, nel sottolineare la ripetitività e la scarsa qualità dei palinsesti locali, denunciano l'uso inefficiente di un bene scarso e preziosissimo qual è l'etere.

Ciò premesso, è interessante evidenziare come la distribuzione delle emittenti televisive sia tutt'altro che omogenea sul territorio nazionale, ma conosca fortissime differenze tra le regioni italiane: basti pensare, in proposito, alla distanza che separa la Sicilia, con le sue 128 televisioni e 227 radio, dalla Val d'Aosta che conta 4 televisioni e 6 radio, oppure dalla Basilicata, dove operano 4 televisioni e 25 radio<sup>2</sup>.

È chiaro che in presenza di realtà così diverse, difficilmente le *policies* di settore potranno risultare uguali per tutte le regioni. O, meglio, è facile prevedere che qualsiasi disegno economico, normativo o tecnologico riguardante l'emittenza regionale e locale sortirà un impatto molto diverso al momento di essere calato nei diversi territori regionali: così, l'introduzione di obblighi di monitoraggio sui programmi televisivi locali avrà conseguenze molto diverse in Sicilia e in Basilicata; i problemi che dovranno affrontare le regioni per la transizione alla tecnologia digitale, e le ricadute sulla popolazione, saranno estremamente variegati e diversi a seconda della zona del paese.

Queste ultime considerazioni consentono di introdurre il secondo profilo di differenziazione legato alla formazione di una normativa di riferimento comune riguardante la radiodiffusione regionale e

---

<sup>2</sup> Tra le estremità della forbice, sopra riportate, esistono situazioni intermedie: in Abruzzo si contano 20 TV e 30 radio; in Calabria 30 TV e 130 radio; in Campania 104 TV e 176 radio; in Emilia Romagna 36 TV e 130 radio; in Friuli VG 8 TV e 38 radio; in Lazio 55 TV e 130 radio; in Liguria 16 TV e 45 radio; nelle Marche 9 Tv e 54 radio; in Molise 7 TV e 6 radio; in Piemonte 30 TV e 92 radio; in Puglia 48 TV e 140 radio; in Toscana 44 TV e 82 radio; in Umbria 15 TV e 24 radio; in Valle d'Aosta 4 Tv e 6 radio; in Veneto 31 Tv e 85 radio; in Lombardia 57 TV e 163 radio; in Sardegna 10 TV e 30 radio; a Trento 2 Tv e 6 radio; a Bolzano 2 TV e 5 radio (dati aggiornati al 31,12.2008).

locale.

#### **4. La differenziazione dal punto di vista tecnologico**

Sotto il terzo profilo, infine, è evidente la diversità che si è venuta a creare tra regioni già transitate alla tecnologia digitale terrestre e regioni dove le televisioni locali utilizzano ancora la tecnologia analogica.

Da questo punto di vista il paese è letteralmente spezzato in due: 11 regioni hanno completato il cd. switch off digitale, mentre nove regioni devono ancora passare alla nuova tecnologia<sup>3</sup>. Inutile sottolineare che la situazione delle imprese operanti in questi territori, ma anche degli utenti televisivi che si informano guardando la televisione locale, risulta oggi molto diversificata.

Enormi diversità si sono avute anche negli stanziamenti economici che le regioni hanno reso disponibili per sostenere le imprese radiotelevisive locali negli investimenti tecnologici e nella transizione alla nuova tecnologia digitale: si spazia dai bandi per 10 ml di euro pubblicati dalla regione Campania e Puglia, a nessun finanziamento pubblico nella Regione Lazio, che pure vede operare all'interno del proprio territorio ben 55 televisioni e 130 radio.

Un ultimo rilievo riguarda l'asta pubblica per l'assegnazione alla telefonia delle frequenze in banda 800, 1800, 2000 e 2600.

Il tema è tanto tecnico quanto rilevante per l'assetto economico ed industriale delle Regioni italiane, oltre che per il pluralismo informativo del Paese. Come spesso accade, mimetizzate dietro i tecnicismi si celano tematiche di primaria importanza per il sistema produttivo dei territori.

In estrema sintesi, il governo ha in animo di assegnare agli operatori di telefonia mobile, mediante gara, una porzione di spettro elettromagnetico sino ad oggi utilizzata prevalentemente dalla emittente locale (oltre che dal Ministero della difesa), per un totale di 255 Mhz<sup>1</sup>, che servirà a potenziare i servizi wireless italiani quali, ad esempio, il WiMax e la telefonia mobile (LTE). In questo modo l'Italia punta a trasferire capacità trasmissiva dal settore radiotelevisivo alla telefonia per favorire lo sviluppo della banda larga mobile e aprire così la strada alla tecnologia 4G, la rete quarta generazione mobile ad altissima velocità, destinata a soppiantare il sistema attuale basato sulla banda larga Umts-3G-Hspa. L'assegnazione delle frequenze digitali televisive terrestri (DTT) da 61 a 69 alla telefonia mobile dovrebbe generare proventi non inferiori a 2.400 milioni di euro per lo Stato, secondo la stima formulata nella legge di stabilità per il 2011.

---

<sup>3</sup> Il calendario di tutti gli switch off in programma è il seguente: nel II semestre 2012 effettueranno il passaggio alla tecnologia DTT Liguria, Toscana, Umbria; effettueranno il passaggio nel I semestre 2012 Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia, Sicilia, Calabria.

Non era tuttavia immaginabile che il Ministero procedesse ad una mera revoca dei diritti d'uso in vigore sulle frequenze DTT da 61 a 69, né sembrava opportuno ricorrere a comuni provvedimenti ablatori per la liberazione coattiva delle frequenze televisive da destinare ad altro uso.

Si è quindi scelto di percorrere la complicata strada del riordino complessivo dello spettro frequenziale regionale, mediante l'assegnazione di nuovi e più certi diritti d'uso sulle frequenze DTT regionali. A questo fine un recente decreto legge (d. l. 31 marzo 2011, n. 34) avente ad oggetto, tra gli altri, la razionalizzazione dello spettro radioelettrico ha incaricato il Ministero dello sviluppo economico di provvedere all'assegnazione dei diritti di uso relativi alle frequenze radiotelevisive in ambito locale, predisponendo, per ciascuna area tecnica o Regione, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati alla trasmissione radiotelevisiva in ambito locale che ne facciano richiesta. Per consentire il trasferimento programmato, da queste graduatorie verranno escluse le frequenze da DTT dal 61 a 69, che, come si è detto, sono destinate alla telefonia mobile.

A seguito della riduzione dello spazio frequenziale televisivo locale, gli operatori di rete infraregionali si vedranno così assegnare diritti d'uso su determinate frequenze, mediante appositi titoli formali rilasciati dal Ministero dello Sviluppo economico. Ovviamente, la contrazione delle frequenze locali non consentirà a tutte le imprese esistenti di continuare ad agire come operatori di rete, pertanto alcune di esse dovranno accontentarsi di agire come fornitori di contenuti e per fare ciò utilizzeranno porzioni di capacità trasmissiva messe obbligatoriamente a disposizione dalle imprese collocate in posizione utile nelle graduatorie.

I soggetti assegnatari dei diritti d'uso delle frequenze sulla base delle graduatorie di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 34/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 75/2011 – secondo la delibera Agcom 353/11/Cons – dovranno cedere una quota della capacità trasmissiva ad essi assegnata, a favore dei soggetti legittimamente operanti in ambito locale alla data del 1° gennaio 2011 non destinatari di diritti d'uso sulla base delle citate graduatorie.

In pratica, le televisioni locali assegnatarie di frequenze in base ai nuovi piani di assegnazione regionali dovranno mettere a disposizione due canali, rispetto ai 6 di cui potenzialmente disporrebbero, a favore delle imprese radiotelevisive escluse ad un prezzo che oscilla tra i 0.010 € ed i 0.016€ per ogni abitante servito per un 1 M\bits così da permettere alle emittenti escluse di trasmettere.

E' quindi evidente che gli operatori di rete di regioni con poche emittenti potranno moltiplicare la loro offerta nel rapporto massimo "una frequenza - 6 canali", mentre in quelle con una densità di imprese televisive maggiore il rapporto potrà essere "una frequenza - 4 canali" per le emittenti maggiori, e di soli 2 canali per quelle escluse dall'assegnazione delle frequenze.

## **5. Alcune considerazioni di sintesi**

Come si è rilevato in premessa, il settore delle comunicazioni è caratterizzato da una spiccata

centralizzazione, in parte giustificata dall'esigenza di assicurare in quest'ambito regole uniformi per l'intero territorio nazionale.

Tuttavia, pur essendo formalmente unitario, il quadro giuridico delle attività che caratterizzano questa materia (radiotelevisione, telecomunicazioni, stampa e editoria) risulta "bucato" da una serie di interventi legislativi statali e regionali, da regolamenti dell'Agcom, nonché da situazioni di fatto che rendono, in concreto, molto differenziati tra loro i sistemi regionali dell'informazione.

In questo senso basta pensare, con riferimento alla legislazione statale, all'assegnazione delle frequenze digitali televisive terrestri (DTT) da 61 a 69 alla telefonia mobile, disposta dalla legge di stabilità per il 2011<sup>4</sup>; nonché, al recente decreto legge, che, come si è detto, al fine di razionalizzazione dello spettro radioelettrico ha incaricato il Ministero dello sviluppo economico di provvedere all'assegnazione dei diritti di uso relativi alle frequenze radiotelevisive in ambito locale, predisponendo, per ciascuna area tecnica o Regione, una diversa graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati alla trasmissione radiotelevisiva in ambito locale che ne facciano richiesta<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda la normativa regionale, si sono qui ricordate le leggi regionali che hanno variamente disciplinato la composizione dei Co.re.com, i loro meccanismi di nomina, nonché la collocazione di questi organismi di garanzia nell'ambito del Consiglio o della Giunta regionale, differenziando significativamente tra loro questi organismi regionali.

Passando alle fonti regolamentari che favoriscono la differenziazione regionale in materia di ordinamento della comunicazione, si è richiamata la delibera del Consiglio dell'AGcom (n. 53/99 del 28 aprile 1999) che, definendo le materie delegabili dall'Autorità ai Comitati regionali delle comunicazioni, ha aperto la strada ad una significativa diversificazione di compiti e funzioni attribuite ai Co.re.com italiani. A valle di questo regolamento "indipendente", una serie di accordi amministrativi siglati tra Autorità per la garanzia nelle comunicazioni e Regioni (2003 e 2008) ha consentito l'operatività concreta delle deleghe di I e II fascia, ad oggi distribuite variamente sul territorio nazionale.

Ancora, tra le fonti secondarie che contribuiscono alla differenziazione regionale va ricordata altresì la delibera Agcom 353/11/Cons, che impone ai soggetti assegnatari dei diritti d'uso delle frequenze sulla base delle graduatorie regionali di cedere una quota della capacità trasmissiva ad essi assegnata, a favore dei soggetti legittimamente operanti in ambito locale non destinatari di diritti d'uso sulla base delle citate graduatorie.

Infine, una serie di elementi fattuali, di tipo economico e tecnologico (switch-off digitale articolato su base regionale; diversa presenza di imprese radiotelevisive nelle regioni), contribuisce a rendere tutt'altro che omogeneo il quadro di funzioni e compiti svolti dalle regioni italiane nel settore dell'ordinamento della comunicazione, che appare dunque unitario in linea di principio, ma assai differenziato in via di fatto.

Si dimostra così, in modo inequivocabile, che esiste uno spazio tutt'altro che marginale per l'intervento delle regioni in questo ambito, ma che la differenziazione tra i territori deve avvenire sulla base di criteri razionali e certi, rispondere a logiche di uguaglianza sostanziale, per non creare ingiustificate discriminazioni nell'esercizio dei diritti costituzionali che fanno da sfondo all'"ordinamento della comunicazione".

---

<sup>4</sup> Cfr. art. 1, comma 13 legge 31 dicembre 2010, n. 220.

<sup>5</sup> Cfr. art. 4, d.l. 31 marzo 2011, n. 34, convertito con legge 26 maggio 2011, n. 75.



# **Le Regioni e la materia dell'istruzione tra uniformità e differenziazione. Una breve analisi di ciò che (non) poteva essere e non è stato**

*Eduardo Gianfrancesco e Giovanna Perniciaro*

## *1. Le ragioni profonde della prevalenza dell'uniformità sulla differenziazione e l'esperienza anteriore alla riforma costituzionale del 2001*

La materia dell'istruzione è sicuramente una di quelle per le quali maggiormente pressante è stata la tendenza "uniformante" dell'esperienza attuativa della riforma costituzionale del 2001. Nei termini dell'alternativa fondamentale che caratterizza la presente ricerca Astrid, non si può sfuggire ad una complessiva valutazione secondo cui "il polo dell'uniformità" ha esercitato una capacità attrattiva decisamente superiore a quella del "polo della differenziazione", nei confronti di tutti i soggetti istituzionali coinvolti: Legislatore, Governo, Corte costituzionale e, come si avrà modo di vedere, le stesse Regioni.

Ciò che è avvenuto non sembra però sintetizzabile come l'ennesima dimostrazione del "culto dell'uniformità"<sup>1</sup> che ha caratterizzato gran parte della storia del regionalismo italiano prima della riforma del titolo V e che non sembra affatto essere tramontato successivamente al 2001. Nel caso della materia dell'istruzione occorre riconoscere come una serie di fattori di condizionamento profondo degli operatori istituzionali abbiano giocato in modo convergente, nel senso di mantenere una configurazione sostanzialmente "uniforme" e, quindi, statale, rispetto ad elementi di possibile valorizzazione delle "differenze" che il legislatore di revisione costituzionale - forse senza piena consapevolezza del proprio operato - aveva introdotto nel sistema.

---

***Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid "Dove va il regionalismo, coordinato da Luciano Vandelli.***

*Il lavoro è frutto della collaborazione tra i due Autori. Eduardo Gianfrancesco ha redatto i paragrafi da 1 a 6. Giovanna Perniciaro ha redatto il paragrafo 7 ed i relativi sotto-paragrafi. Eduardo Gianfrancesco è professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università LUMSA (Roma e Palermo). Giovanna Perniciaro è assegnista di ricerca nell'Università LUISS "Guido Carli" di Roma.*

<sup>1</sup> Per riprendere l'efficace espressione di C. PINELLI, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, p. 391 ss.

I fattori di condizionamento profondo ai quali si è appena accennato sono soprattutto quelli che hanno fatto dell'istruzione uno dei pilastri sui quali è stato costruito, in Italia più che altrove, lo Stato unitario, al fine di consentire l'affermazione di una coscienza nazionale comune<sup>2</sup>.

Il carattere statale del sistema formativo italiano, incrinato soltanto dalla presenza della istruzione elementare comunale, per un certo periodo<sup>3</sup>, nonché, e soprattutto, della scuola privata cattolica, attraversa tutto il periodo statutario e, come spesso è accaduto anche per altri settori, manifesta un pesante "effetto di trascinamento" anche per molti decenni dell'esperienza repubblicana, nonostante la Costituzione del 1948 consentisse ed, anzi, imponesse letture innovative<sup>4</sup>.

Si ha una riprova di questa vischiosità del processo di adattamento del reale storico al razionale costituzionale in occasione del processo attuativo della riforma della legge n. 59 del 1997, la quale, all'art. 21, pone una norma significativamente innovativa, di valorizzazione del principio di autonomia – e conseguente differenziazione – in materia scolastica, imperniata sulla dimensione della singola istituzione scolastica<sup>5</sup>, ovvero dell'istituzione maggiormente espressiva di quel principio di sussidiarietà orizzontale che, in questa materia, è idoneo a ribaltare l'approccio uniformante tradizionale<sup>6</sup>.

Come è stato osservato da più parti<sup>7</sup>, questo processo di valorizzazione dell'istituzione scolastica viene ad essere scavalcato, nell'attuazione della legge n. 59 del 1997, dal parallelo – ma non necessariamente convergente – decentramento di funzioni amministrative agli enti territoriali.

---

<sup>2</sup> Per una recente sottolineatura di tali aspetti, cfr. A. SANDULLI, *Istruzione*, in AA.VV. (a cura di S. CASSESE), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, p. 3306.

<sup>3</sup> Periodo conclusosi, come è noto, con la legge 4 giugno 1911, n. 487 (c.d. legge Daneo-Credaro), di avocazione allo Stato dell'istruzione elementare.

<sup>4</sup> Si pensi alla esplicazione delle potenzialità del testo costituzionale contenute in V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 54 ss, specie, per quello che qui interessa, con riferimento alla ricostruzione del significato del secondo comma dell'art. 33 Cost. ed in U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 407 ss. Recentemente, cfr. G.C. DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 218.

Per una lettura diversa, critica nei confronti del livello di consapevolezza nei confronti dei nuovi problemi dell'istruzione da parte dell'Assemblea costituente, cfr. S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 3614 ss.

<sup>5</sup> Sul rilievo dell'istituzione scolastica quale forma di manifestazione dell'autonomia funzionale, si rinvia al volume di A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, spec. cap. VI.

<sup>6</sup> Sulle manifestazioni del principio di sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana, anche prima della revisione del 2001, cfr. A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1997, ora in ID., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p. 315 ss.

Sulla "sussidiarietà" come uno dei tre pilastri (assieme ad "autonomia" e "parità") sui quali si poggia il sistema scolastico italiano riformato, cfr. A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 547.

<sup>7</sup> Sulla distinzione tra i due processi di "decentramento verticale" delle funzioni amministrative in materia di istruzione e di riconoscimento e valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (vero fulcro della riforma), cfr. A. PAJNO, *Art. 135*, in AA.VV., *Funzioni statali, regionali e locali nell'attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, in *Le Regioni*, 1998, p. 905. L'A. evidenzia l'approccio restrittivo dell'art. 135 del d. lgs. n. 112 del 1998 in tema. Nella

Nonostante tale seconda direttrice consentisse più agevolmente interventi di riforma “nel segno della continuità”, ovvero a favore degli enti territoriali e senza rimettere in discussione alcuni caratteri di fondo del sistema di istruzione, essa si è caratterizzata in concreto, invece, per consistenti ritagli di funzioni a favore dello Stato ed il risultato – rappresentato dal capo III (Istruzione scolastica) del titolo IV (Servizi alla persona e alla comunità) del d. lg. 112 del 1998 - appare sostanzialmente restrittivo ed avaro di riconoscimento anche per gli enti territoriali, in primis le Regioni<sup>9</sup>.

Il punto di equilibrio sostenibile del rapporto tra uniformità e differenziazione individuato nella disciplina ora richiamata è rappresentato dalla delega alle Regioni<sup>10</sup> delle funzioni in materia di “programmazione e gestione amministrativa” del servizio scolastico<sup>11</sup> ed, in particolare, della “programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale”<sup>12</sup> e della “programmazione... della rete scolastica”<sup>13</sup>. Restano saldamente intestate in capo allo Stato<sup>14</sup>, invece, le funzioni di definizioni dei criteri e parametri dell’organizzazione della rete scolastica<sup>15</sup> e, soprattutto, quelle di governo delle risorse finanziarie e del personale da assegnare alle istituzioni scolastiche.

E’ il caso di sottolineare immediatamente come questo assetto somigli in modo impressionante al riparto delle funzioni tra Stato e Regioni in materia di istruzione oggi operante, a dieci anni dalla riforma del titolo V della parte II della Costituzione<sup>16</sup> e ciò non soltanto in forza del

---

stessa linea di riflessione A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, p. 783 s.; ID., *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le Istituz. del Federalismo*, 2004, spec. p. 243 ss.

In senso diverso, per la valorizzazione dei profili di decentramento verticale, rispetto a quello di autonomia “orizzontale” delle Istituzioni scolastiche, cfr. A. CORPACI, *Art. 136*, in AA.VV., *Funzioni statali, regionali e locali nell’attuazione della legge Bassanini*, cit., p. 916. La valorizzazione del ruolo delle istituzioni scolastiche pare invece maggiore in ID., *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, 2007, p. 40.

<sup>8</sup> Artt. 135 – 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Il Capo IV del Titolo IV (artt. 140-147) è dedicato invece alla materia della formazione professionale.

<sup>9</sup> Per un bilancio delle soluzioni raggiunte si rinvia ai commenti agli articoli 135-139 del commentario richiamato a nota 7.

<sup>10</sup> La soluzione della *delega*, quale forma di conferimento delle funzioni amministrative, era costituzionalmente imposta dai limiti dell’art. 117 Cost. nel suo testo originario. Sui problemi generali del conferimento delle funzioni rispetto alla formulazione dell’art. 117 Cost. previgente si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, 1998, p. 627 ss.

<sup>11</sup> Art. 135.

<sup>12</sup> Art. 138.1 lett. a).

<sup>13</sup> Art. 138.1 lett. b).

<sup>14</sup> Sulla base della clausola di cui all’art. 3.1 lett. a) della legge n. 59 del 1997, richiamata espressamente dall’art. 137 del d. lgs. n. 112.

<sup>15</sup> Previo parere della Conferenza unificata.

<sup>16</sup> Come sottolineato da A. POGGI, *La legislazione regionale sull’istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, p. 928. Analoga constatazione in P. MILAZZO, *Una «certa idea» della potestà legislativa regionale: il caso dell’istruzione scolastica*, in AA.VV. (a cura di P. CARETTI e M.C. GRISOLIA), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di E. Cheli*, Bologna, 2010, p. 349.

“principio di continuità”<sup>17</sup> e del mancato esercizio delle competenze regionali, ma poiché la giurisprudenza della Corte costituzionale ha sostanzialmente confermato – ed elevato a modello – la distribuzione di funzioni del d. lgs. n. 112 del 1998.

Si tratta di un dato che deve far riflettere e che indica forse i reali margini di differenziazione possibile (o meglio, sostenibile) delle politiche dell’istruzione nell’ordinamento e nella società italiana. Su di esso si tornerà comunque, più avanti nel presente lavoro.

Per quanto riguarda il versante dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, il superamento del modello dell’uniformità trova, anteriormente alla riforma costituzionale del 2001, la sua realizzazione nel d.P.R. n. 275 del 1999, regolamento di delegificazione adottato sulla base dell’art. 21 della legge n. 59 del 1997. Centrale ai fini del nostro discorso, al suo interno, la previsione dell’articolo 8, dedicata al “curricolo nell’autonomia” che affida ad un decreto ministeriale l’individuazione della quota nazionale e di quella rimessa alle singole istituzioni scolastiche per i curricula. Ebbene, l’art. 3 del d.m. (del Ministro dell’Istruzione) n. 324 del 2000 ha operato una scelta fortemente restrittiva sul punto<sup>18</sup>, individuano la quota oraria nazionale obbligatoria dei curricula nell’85 % del monte ore annuale dei singoli insegnamenti e rimettendo alle autonome determinazioni delle istituzioni scolastiche il rimanente 15 %.

Tale scelta è stata corretta – ma senza stravolgimenti – soltanto in occasione dell’adozione dei regolamenti di delegificazione della disciplina del sistema di istruzione previsti dall’art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n.133 del 2008. È stato così previsto che nell’ambito dei licei, “la quota dei piani di studio rimessa alle singole istituzioni scolastiche nell’ambito degli indirizzi definiti dalle regioni .... come determinata nei limiti di contingente di organico ad esse annualmente assegnato e tenuto conto delle richieste degli studenti e delle loro famiglie, non può essere superiore al 20 per cento del monte ore complessivo nel primo biennio, al 30 per cento nel secondo biennio e al 20 per cento nel quinto anno”<sup>19</sup>. La “quota disponibile” dei curricula si attesta al venti per cento anche per gli istituti tecnici<sup>20</sup>, con un’ulteriore possibilità di articolare in opzioni talune aree per il trenta per cento nel secondo biennio che sale al trentacinque per cento nell’ultimo anno<sup>21 22</sup>.

---

<sup>17</sup> Come è noto, il principio di continuità ha ricevuto in materia di istruzione un’applicazione particolarmente pregnante nella sent. n. 13 del 2004. Cfr. infra, nota 30.

<sup>18</sup> Per una valutazione critica, cfr. A. POGGI, *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, cit., p. 261.

<sup>19</sup> Art. 10, primo comma, lett. c) del d.P.R. n. 89 del 2010.

<sup>20</sup> Art. 5, comma 3, lett. a) del d.P.R. n. 88 del 2010.

<sup>21</sup> Art. 5, comma 3, lett. b).

<sup>22</sup> Per quanto riguarda, invece, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, la quota disponibile rimessa alle istituzioni scolastiche è espressa in termini di 99 ore annue facoltative ulteriori (scuola primaria) e 198 ore annue facoltative ulteriori (scuola secondaria di primo grado) rispetto alle 891 curricolari.

Come emerge dalle disposizioni appena richiamate, ciò che differenzia l'esperienza anteriore alla riforma del titolo V dal nuovo quadro costituzionale è un incremento del margine di autonomia delle istituzioni scolastiche che oscilla tra il cinque ed il quindici per cento, salvo ulteriori recuperi come nel caso della disciplina per gli istituti tecnici.

## *2. Il quadro si complica: la proliferazione di voci competenziali ad opera della riforma costituzionale del 2001*

Certamente non si può dire che il legislatore costituzionale del 2001 abbia mostrato scarsa attenzione nei confronti della materia dell'istruzione *lato sensu* intesa. A fronte dell'attribuzione della sola *istruzione artigiana e professionale* alla competenza ripartita delle Regioni ordinarie ad opera della versione originaria dell'art. 117 Cost.<sup>23</sup>, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha dato vita ad una proliferazione di titoli competenziali in tema. Come è facile intuire ciò ha creato una serie di problemi di non semplice soluzione per interpreti e Corte costituzionale. Come, forse, era meno facile da intuire per il legislatore di revisione costituzionale, in un'esperienza tradizionalmente accentrata ed uniforme come quella italiana, questo eccesso di problematicità non è andato però nel senso della differenziazione e della sperimentazione: i fattori di condizionamento profondo ai quali si è accennato in precedenza hanno anzi portato all'elisione delle opzioni ricostruttive "differenzianti", a favore di quelle "unificanti".

Non è questa la sede per addentrarsi in un'esegesi del testo costituzionale e delle virtualità ricostruttive di esso in materia di istruzione. In tale prospettiva è sufficiente sottolineare la problematicità insita nella coesistenza di una competenza legislativa statale che è allo stesso tempo esclusiva (*norme generali sull'istruzione* ex art. 117, comma 2, lett. n)) e limitata ai principi fondamentali (materia dell'*istruzione* ex art. 117, comma 3). Va poi considerato che la competenza legislativa esclusiva appena menzionata è derogabile (cioè, deve poter essere derogata) a favore di *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* a favore delle Regioni che intendano avvalersi della clausola di differenziazione di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost.<sup>24</sup>. Soprattutto, la competenza legislativa esclusiva statale, così come quella ripartita dello Stato e delle Regioni, devono far salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, mentre resta esclusa dall'area della

---

<sup>23</sup> Si consideri comunque come il quadro apparisse più complesso se si consideravano le soluzioni operanti nelle Regioni speciali. Cfr. art. 17, comma 1, lett. d) statuto siciliano (competenza di tipo ripartito); art. 5, lett. a) statuto sardo (competenza integrativa); art. 2, lett. r) (competenza primaria) e 3, lett. g) (competenza integrativa) dello statuto valdostano; art. 8, nn. 26), 28) e 29) (competenza primaria) e 9, n. 2) (competenza ripartita) dello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol; art. 5, n. 15 (competenza ripartita) e 6 n. 1) (competenza integrativa) dello statuto del Friuli-Venezia Giulia.

<sup>24</sup> Come sottolineato, ai fini della corretta interpretazione sistematica dell'intero complesso delle previsioni costituzionali in materia, da M. MICETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 5124.

competenza ripartita l'*istruzione e formazione professionale*, da ricondurre nell'alveo della competenza esclusivo-residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost.<sup>25</sup>.

Non sono poi da sottovalutare le "incursioni" che negli ambiti, a vario titolo, di competenza regionale possono operare le materie trasversali di esclusiva competenza statale della *determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*<sup>26</sup> e della *disciplina del personale docente e non docente* impegnato nel servizio pubblico dell'istruzione, solo che si voglia accedere all'opzione ricostruttiva del mantenimento della configurazione unitaria e statale del personale docente (art. 117, secondo comma, lettere g) e l); quest'ultima lettera rilevante in considerazione della c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni)<sup>27</sup>.

Più sullo sfondo, ma al tempo stesso ancor più incombente, si staglia la competenza statale in ordine alla determinazione delle risorse finanziarie da allocare per il servizio pubblico dell'istruzione, nelle sue diverse articolazioni. In attesa dell'entrata a regime della disciplina attuativa dell'art. 119 Cost., la leva del *coordinamento della finanza pubblica* rende – continua a rendere – lo Stato *dominus* del governo concreto del settore, con una profonda capacità di incidere sull'*astratta* ripartizione di competenze materiali<sup>28</sup>.

Soltanto episodicamente, infine, la Corte costituzionale ha affermato di poter far leva direttamente sulla protezione di valori costituzionali – nel nostro caso, quello dello sviluppo della cultura ex art. 9 Cost. – per poter derogare a favore dello Stato al riparto di competenza<sup>29</sup>. Si tratta

---

<sup>25</sup> E nel caso di specie sembra trattarsi di qualcosa di più di una competenza residuale, essendo riferita ad una materia nominata (*istruzione formazione e professionale*, come definita dal terzo comma) dalla Costituzione e non anonima e residuale in senso proprio, come avviene per quelle del quarto comma Cost. Sulla differenza di trattamento delle due diverse ipotesi, cfr. le puntuali osservazioni di S. MANGIAMELLI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in *Forumcostituzionale*. (5 ottobre 2006), p. 12, anche se con riferimento alla cosiddetta *devolution* affondata, insieme al restante progetto di riforma costituzionale approvato dalla Maggioranza nella XIV Legislatura, dal referendum ex art. 138 Cost. del giugno 2006 e la cui tecnica di formulazione sul punto non era peraltro priva di gravi difetti di chiarezza. Sul punto cfr. i contributi di A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, sez. VII, cap. II, III e IV.

<sup>26</sup> A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, cit., p. 802 ss.

<sup>27</sup> Per una argomentata contestazione della estraneità della disciplina del personale docente alla materia delle norme generali sull'istruzione, come invece sostenuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, cfr. C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Le Regioni*, 2006, p. 169. Sul punto, cfr. anche le riflessioni di A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, cit., p. 254, ove si ritiene ammissibile la destatalizzazione del ruolo dei docenti, fatto salvo il diritto degli stessi di trasferirsi da Regione a Regione ed il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche nella gestione del personale.

<sup>28</sup> Cfr. in argomento, P. CARETTI, *I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 2010, p. 459 ss. Per un quadro del crollo delle risorse finanziarie statali destinate all'offerta formativa nell'ultimo dodicennio, cfr. i dati riportati in *Il Sole 24 Ore* del 9 settembre 2011, p. 37.

<sup>29</sup> Da ultimo, cfr. la sent. n. 153 del 2011, riferita all'attività delle fondazioni lirico-sinfoniche. La decisione della Corte richiama il noto precedente della sent. n. 307 del 2004, relativa alla legittimità della previsione di incentivi statali per l'acquisto di *personal computer* da parte dei giovani.

di un'ipotesi che, anche se non ha visto applicazioni concrete al campo dell'istruzione<sup>30</sup>, merita comunque di essere segnalata, ad ulteriore dimostrazione della scarsa tenuta delle competenze legislative regionali anche dopo la riforma del 2001. Una scarsa tenuta alla quale le competenze regionali in materia di istruzione non fanno certo eccezione, come si vedrà a breve.

Tornando al profilo delle competenze materiali, il crocevia del *puzzle* ricostruttivo che le riguarda è senz'altro rappresentato dalle *norme generali sull'istruzione*. Solo la loro delimitazione, ovvero la possibilità di circoscriverle in un ambito definito, consente, infatti, di assicurare una consistenza sufficientemente salda alle voci di competenza regionale.

Senza poter approfondire adeguatamente la questione in questa sede, basti osservare che, da un lato la natura di competenza esclusiva delle norme generali sull'istruzione – collocata nel secondo comma dell'art. 117 Cost. – sembra escludere una loro definizione in termini di principi di disposizioni e, nel caso di specie, di principi di grado più astratto rispetto ai principi fondamentali della materia *istruzione* del terzo comma. In questo senso, la generalità di tali norme non sembra precludere il loro carattere auto-applicativo<sup>31</sup>. D'altro lato, una loro delimitazione è necessaria, al fine di salvaguardare, come si è detto, il senso delle altre previsioni in materia. La definizione di *norme generali* utilizzata dal legislatore di revisione costituzionale non lascia pensare, peraltro, ad una competenza finalistica, chiamata a definirsi attraverso i suoi concreti atti di esercizio<sup>32</sup>.

La generalità delle norme in questione non dovrebbe attenere, quindi, ad una dimensione per così dire “verticale”, di matrice di ulteriori norme, quanto ad una dimensione “orizzontale”, di norme che pongono una disciplina minima necessariamente uniforme per configurare un sistema di istruzione unitario<sup>33</sup>. Per evitare di ricadere nei rischi delle competenze finalistiche e del carattere “acefalo” della materia in esame, il baricentro dell'indagine dovrebbe essere rappresentato dal carattere *minimale* di tale disciplina, ovvero dal costituire essa un minimo comune denominatore

---

<sup>30</sup> L'ipotesi che si avvicina maggiormente a quella di una valorizzazione di disposizioni costituzionali espressive di valori fondamentali resta, nel campo dell'istruzione, la rimodulazione del principio di continuità contenuta nella sent. n. 13 del 2004, per evitare che gli ordinari effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale invasiva delle competenze regionali comporti “effetti ancora più incompatibili con la Costituzione” lesivi di diritti fondamentali della persona (n. 4 del *Considerato in diritto*).

<sup>31</sup> Cfr. M. MICETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, cit., p. 5123 per interessanti osservazioni circa il riferimento della formula costituzionale a parte della materia istruzione, consentendo comunque al legislatore statale di adottare discipline auto-applicative in tale ambito.

<sup>32</sup> Su tali ipotesi di materie-non materie, presenti nell'art. 117, secondo comma, Cost., cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, ora in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang*, cit., p. 126 ss.

<sup>33</sup> In questo senso, si segnala una possibile divergenza del significato della *generalità* nell'art. 117 Cost. rispetto al secondo comma dell'art. 33 Cost.: in una disposizione dedicata al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni la generalità delle norme sull'istruzione non preclude la loro esaustività (dimensione orizzontale); in una disposizione come quella dell'art. 33 Cost., indirizzata a salvaguardare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, essa impone un carattere non esaustivo della disciplina statale.

unificante dal quale si dipartono i diversi ordinamenti particolari e l'uniformità strettamente necessaria cede il passo alla differenziazione possibile e sostenibile (anche finanziariamente).

In questa prospettiva ci si è chiesto – da parte di chi si è avvicinato al tema con spirito non rinunciatario o scettico ma fiducioso sugli esiti di una ricostruzione sistematica – quali possa essere questo minimo comune denominatore.

Senza indulgere ad un confronto tra le diverse ipotesi elaborate<sup>34</sup>, si può dire che due coordinate abbastanza certe in grado di guidare questa ricerca siano, da un lato, la circostanza che i corsi di studio devono porre gli studenti in grado di affrontare e superare l'esame *di Stato* finale conclusivo di ogni ciclo di istruzione richiesto dall'art. 33, quinto comma, Cost. Nella costruzione dei corsi, questa finalizzazione al superamento dell'esame di Stato – unico sul territorio nazionale – non può che giocare un effetto uniformante, anche se necessariamente contenuto al minimo necessario, secondo quanto si appena evidenziato. Dall'altro, una piena garanzia del diritto di istruzione comporta la possibilità di passaggio dello studente tra i diversi percorsi di istruzione e formazione (in concreto: tra sistema dei licei e sistema dell'istruzione e formazione professionale e viceversa, nonché tra i diversi indirizzi previsti all'interno dei percorsi). Anche questo determina un “minimo” effetto uniformante, senza il quale ragionare di passaggi diventa impossibile.

### *3. La riduzione della complessità: il ruolo della giurisprudenza costituzionale nella concreta delineazione della materia dell'istruzione*

Si è già accennato in apertura di questo scritto al ruolo assolutamente centrale svolto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nella concreta configurazione del riparto tra Stato e Regioni (ed istituzioni scolastiche) della materia istruzione.

Alla Corte è spettato recidere veri e propri nodi gordiani dell'interpretazione, in presenza di un testo costituzionale complesso; non chiaro nella definizione dei punti di intersezione delle competenze degli enti coinvolti; introdotto senza una sufficiente riflessione a proposito dei mutamenti realizzati e di quanto tali mutamenti erano in grado di incidere su elementi profondi della tradizione e della stessa identità nazionale.

La Corte ha adempiuto a questo compito facendo leva sul poco materiale normativo che aveva a disposizione, ovvero la disciplina attuativa dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997, ed ha dato vita ad una complessiva operazione ermeneutica nel senso della sostanziale continuità rispetto all'assetto tradizionale.

---

<sup>34</sup> Tra le quali si segnala come particolarmente equilibrata quella di A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, 2007, p. 35.



I pilastri di tale giurisprudenza sono, come è noto, le sentenze n. 279 del 2005 e 200 del 2009, tra loro convergenti nell'ispirazione fondamentale, al di là di una diversità di argomenti utilizzati. Il nodo centrale da risolvere era, come si è già evidenziato, quello della definizione delle *norme generali di istruzione*, in grado di condizionare “a cascata” tutti i livelli di normazione successivi.

L'aver collegato tale potestà legislativa statale esclusiva ad esigenze unitarie<sup>35</sup>, ovvero all'identità culturale del Paese<sup>36</sup> comporta l'attribuzione alle norme prodotte non solo del carattere dettagliato e puntuale (circostanza questa che non suscita particolari problemi, come si è detto in precedenza), ma anche e soprattutto una autoreferenzialità nel definire l'ampiezza del proprio intervento che, invece, è gravida di conseguenze nella ricostruzione dell'intero impianto della materia.

In modo più accentuato nella sentenza n. 279 del 2005 ed in modo più prudente nella sentenza n. 200 del 2009, le norme statali – legislative e regolamentari<sup>37</sup> – che fissano le norme generali sull'istruzione identificano le esigenze unitarie nel momento in cui disciplinano gli ambiti in cui intervengono ed in questo senso posseggono quella capacità qualificante assoluta che richiama alla mente la categoria dell'interesse nazionale<sup>38</sup>. Esse si prestano ad essere ricostruite a

---

<sup>35</sup> Cfr. sent. n. 279 del 2005, n. 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>36</sup> Come si esprime la sent. n. 200 del 2009, n. 24 del *Considerato in diritto*. Le affermazioni della Corte sono molto valorizzate da M. TROISI, *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali»*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Le Regioni*, 2010, p. 531 ss. il quale vede nel riferimento della Corte alla nozione di “identità culturale”, “densa di significato (pregiuridico prima che giuridico in senso stretto)” (p. 536), la manifestazione di una sorta di preoccupazione nei confronti del “possibile sgretolamento del patrimonio culturale comune dello Stato... a seguito di iniziative regionali in questo settore” (p. 537).

<sup>37</sup> Sui profili critici di una delegificazione che rimette alla potestà regolamentare ampia facoltà di conformare gli indirizzi di studio e la loro articolazione non è possibile soffermarsi in questa sede. Sui problemi che la delegificazione delle norme generali regolatrici della materia istruzione – che tendono a coincidere con le norme generali sull'istruzione – comporta, si rinvia ai rilievi critici di L. CARLASSARE, «Norme generali regolatrici della materia modificabili» con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2357 ss.

<sup>38</sup> Di una «qualificazione di tipo politico» delle norme generali, espressione di “un'esigenza unificante (un «interesse nazionale»)» scrive G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2716 ss. L'A. sviluppa in modo coerente dall'interno l'assunto della Corte, identificando nella competenza legislativa in questione caratteri simili ad una *Konkurrierende Gesetzgebung* di tipo tedesco e cercando di rinvenire alcuni limiti (non particolarmente robusti, ad avviso di chi scrive) alla capacità uniformante del legislatore statale: autoqualificazione, verifica di proporzionalità e ragionevolezza, cristallizzazione delle competenze “storiche” delle Regioni.

In un'altra possibile ricostruzione si è ragionato – con riferimento alla sentenza n. 200 del 2009 - di un “generalizzato criterio di *preemption* statale, salvo successivo controllo di ragionevolezza sulla profondità e sulla sostenibilità (per le altre autonomie e per le loro competenze) della *preemption* stessa...”: così F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 525. Lo stesso F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4350 ss. giunge a definire “*minima*” ed essenzialmente “*procedurale*” il livello di autonomia delle Regioni risultante da tale assetto competenziale.

*posteriores*, non in precedenza<sup>39</sup>, con tutti i limiti che la possibilità di contestazione di tale qualificazione subisce.

Vero è che la sentenza n. 200 del 2009 tenta apprezzabilmente un ancoraggio della categoria agli artt. 33 e 34 Cost. e di circoscrivere l'intervento del legislatore statale esclusivo alle "caratteristiche basilari del sistema scolastico" quali si ricavano da tali due norme<sup>40</sup>. Ma la ricognizione così operata è definita dalla Corte costituzionale «una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al "concetto" di "norme generali sull'istruzione"»<sup>41</sup>. Con il *ché*, evidentemente, i problemi si ripropongono.

In concreto, il Giudice di costituzionalità delle legge riconosce tale qualità a "quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale"<sup>42</sup> e tali proprietà vengono riconosciute ai più vari contenuti della legislazione statale in materia adottata sulla base delle previsioni della legge n. 53 del 2003.

Si tratta non soltanto dei contenuti che pare più agevole ricondurre alla dimensione unitaria nazionale essenziale del sistema di istruzione (ad esempio, secondo la Corte, le articolazioni cicliche e le finalità ultime del sistema educativo di istruzione e formazione; il contenuto dei programmi dei vari cicli del sistema ed il nucleo essenziale dei piani scolastici per la quota nazionale<sup>43</sup>; la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli<sup>44</sup>; il modello di alternanza scuola-lavoro<sup>45</sup>) ma anche di gran parte della disciplina relativa all'organizzazione didattica, relativamente alla quale alcune delle ipotesi menzionate dalla Corte destano qualche dubbio (revisione dei criteri di formazione delle classi; rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti)<sup>46</sup>.

---

<sup>39</sup> Come evidenziato rapidamente in dottrina: cfr. S. NICODEMO, *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, in *Forumcostituzionale* (10 dicembre 2005), p. 1.

<sup>40</sup> Sent. n. 200 del 2009, n. 21 del *Considerato in diritto*. Il punto è evidenziato ed apprezzato da F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali*, cit., p. 519.

<sup>41</sup> Corte cost., sent. n. 200, *ivi*.

<sup>42</sup> Sent. n. 200 del 2009, n. 24 del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Ma sulla concreta definizione di tale quota nazionale e sul carattere residuale e limitato degli spazi rimessi alle fonti di autonomia (delle istituzioni scolastiche, innanzitutto) cfr. le considerazioni svolte nel testo.

<sup>44</sup> La sent. n. 213 del 2009, n. 4 del *Considerato in diritto*, fa rientrare tale disciplina tra i principi fondamentali della materia dell'istruzione.

<sup>45</sup> Sent. n. 200 del 2009, n. 21 del *Considerato in diritto*.

<sup>46</sup> Sent. n. 200 del 2009, n. 33 del *Considerato in diritto*. Si consideri, però, che qualche spazio per l'autonomia regionale si apre a causa della dichiarazione di incostituzionalità di talune norme di delegificazione contenute nella normativa esaminata dalla Corte, a proposito di modalità, tempi e criteri di riorganizzazione della rete scolastica, a causa della loro diretta incidenza su situazioni locali. Il punto è evidenziato da A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione*, in *Federalismi.it*, n.14/2009, p. 2.

La preoccupazione principale della Corte costituzionale in questa opera di conformazione della materia resta quella di “fissare standard di qualità dell’offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull’intero territorio nazionale”. È una preoccupazione sicuramente apprezzabile ma resta dubbio che l’uniformità (sicuramente assicurata) si traduca più o meno automaticamente in qualità, anche alla luce degli indicatori internazionali sulle consistenti asimmetrie del sistema di istruzione italiano su base territoriale<sup>47</sup>.

Ciò che più conta evidenziare, in questa sede, è che l’aver rimesso – almeno fino ad ora – allo Stato la definizione dell’ampiezza del proprio intervento in materia di norme generali sull’istruzione condiziona l’intera disciplina complessiva della materia: la stessa Corte costituzionale evidenzia il nesso tra le norme generali ed i principi fondamentali della materia ripartita istruzione, chiamati a svolgere la funzione di “raccordo” tra le norme generali e l’ambito di competenza regionale<sup>48</sup>: allargare l’ampiezza delle prime significa porre non pochi problemi di definizione e di identità dei principi e, soprattutto, significa – in conseguenza dell’operare congiunto dei due elementi di ascendenza statale – restringere l’oggetto disciplinabile dalle norme regionali.

A questo orientamento giurisprudenziale sull’interpretazione delle norme che incidono sul *proprium* specifico della materia istruzione (l’attività didattica) e sulla disciplina ad essa più strettamente connessa (l’organizzazione della didattica), si aggiunge un filone interpretativo non meno severo su di un altro aspetto profondamente “conformativo” dell’istruzione complessivamente intesa: lo stato giuridico del personale docente ed ATA. Anche in questo caso, l’esigenza di salvaguardare l’unitarietà del sistema di istruzione si traduce in uniformità pressoché assoluta dello stesso<sup>49</sup>. Del resto, in questa medesima direzione conduce il complessivo atteggiamento assunto

---

<sup>47</sup> Cfr. recentemente, l’edizione 2011 degli *OECD Indicators – Education at a Glance* ed ivi la nota Paese dedicata all’Italia. Il testo è reperibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). I dati tratti dall’edizione 2010 degli *Oecd Indicators* sono alla base delle preoccupate considerazioni di F. BASSANINI – V. CAMPIONE, *Istruzione e bene comune*, nel volume ASTRID AA.VV. (a cura di V. CAMPIONE), *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Firenze, 2011, p. 1 ss.

<sup>48</sup> Sent. n. 200 del 2009, n. 25 del *Considerato in diritto*. Osserva acutamente F. CORTESE, *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali*, cit., p. 523 che in una simile configurazione i principi fondamentali della legislazione in materia di istruzione vengono a svolgere un significato assimilabile a quello della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti della legislazione regionale, rispetto alle norme generali sull’istruzione (tra l’altro, in buona parte delegificate, si può aggiungere).

<sup>49</sup> Cfr. le sentenze: n. 37 del 2005, spec. n. 4 del *Considerato in diritto* e n. 279 del 2005, n. 6.1 del *Considerato in diritto*, le quali fanno leva sulla competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lett. g) in materia di *organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*. Ad esse si può aggiungere la sent. n. 200 del 2009, la quale, oltre a richiamare l’art. 117, secondo comma, lett. g) (n. 27 del *Considerato in diritto*), fonda anche la potestà esclusiva statale a ridefinire le classi di concorso per il personale docente sulla competenza a definire le norme generali sull’istruzione (n. 34 del *Considerato in diritto*).

Un caso particolare, fondato sull’applicazione dell’art. 3 Cost. e non sul riparto competenziale tra Stato e Regioni, è quello rappresentato dalla recente sent. n. 242 del 2011, sull’inserimento dei precari nelle graduatorie regionali “in coda” ovvero “a pettine”. A parere di chi scrive, in questo caso la - condivisibilissima nel suo esito - pronuncia della Corte avrebbe potuto far leva – anche e meglio - su di un diverso elemento di unificazione della disciplina del personale

dalla Corte costituzionale in tema di disciplina del pubblico impiego, nel quale la preoccupazione di mantenere uno *status* sostanzialmente unitario del *genus* dei pubblici dipendenti ha fortemente caratterizzato la giurisprudenza di questi anni<sup>50</sup>.

#### *4. Note conclusive sul versante della disciplina statale: ciò che resta dell'autonomia regionale e delle istituzioni scolastiche in materia di istruzione (in senso stretto)*

L'approdo di questo percorso è abbastanza fedelmente sistematizzato dalla più volte ricordata sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale: la definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998 fornisce “un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni”<sup>51</sup>.

In realtà, alla luce di quanto si è sin qui visto il criterio è più che “tendenziale”. Sotto questo punto di vista, la sentenza fa uso di un certo *understatement*. Ciò che più conta è osservare come sino ad oggi la giurisprudenza costituzionale si sia sostanzialmente attenuta al modello delineato dalle sentenze del 2005 e del 2009, facendone applicazione a diverse ipotesi: la disciplina degli esami di Stato ed il passaggio tra sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione secondaria superiore<sup>52</sup>; le modalità di assolvimento dell'obbligo di istruzione<sup>53</sup>; il dimensionamento della rete scolastica sul territorio regionale, con riferimento alla scuola dell'infanzia<sup>54</sup>.

Gli spunti nel senso di una possibile opera di contenimento dell'ampiezza delle norme generali sull'istruzione contenuti nella sentenza n. 200 del 2009, in precedenza ricordati, sembrano essere rimasti tali: le norme generali sull'istruzione sono sostanzialmente quelle che lo Stato – si

---

scolastico (e pubblico in genere): il divieto alla creazione di ostacoli alla possibilità di svolgere la propria attività lavorativa su tutto il territorio nazionale di cui all'art. 120, primo comma, Cost.

Interessante appare anche la sentenza n. 235 del 2010, che presenta margini di apertura a favore della competenza regionale alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, attingendo al personale docente precario della scuola secondo l'ordine delle relative graduatorie, per l'attivazione di moduli didattico-integrativi nella scuola dell'infanzia, secondo modalità previste da un accordo e da una successiva intesa tra lo Stato e la Regione Sardegna.

<sup>50</sup> In argomento, cfr. F. GHERA, *Pubblico impiego regionale e ordinamento civile*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 5024 ss.

<sup>51</sup> Sent. n. 200 del 2009, n. 38.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>52</sup> Sent. n. 213 del 2009. E' da puntualizzare che la sentenza è resa con riferimento ad una vicenda che investe la legislazione della Provincia autonoma di Bolzano e risente, pertanto, della specificità dell'ordinamento provinciale di autonomia *ex* artt. 8 e 9 dello statuto del Trentino Alto-Adige/Südtirol. Ciò è probabilmente alla base, nella fattispecie concreta esaminata, della valorizzazione del limite dei principi fondamentali della legislazione statale nei confronti della competenza provinciale.

In questa sede non si affrontano i problemi relativi alla configurazione del riparto della materia istruzione nelle Regioni differenziate. Si segnala soltanto, dal punto di vista dell'applicazione dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 alla materia dell'istruzione, l'efficace analisi delle diverse ipotesi ad opera di C. PETRILLO, *Clausola di «maggior favore» ed upgrading della competenza integrativa in materia di istruzione*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2887 ss, a commento della sent. n. 235 del 2010 della Corte costituzionale relativa alla Regione Sardegna

<sup>53</sup> Cfr. la sent. n. 309 del 2010.

<sup>54</sup> Cfr. la sent. n. 92 del 2011, che accoglie il ricorso regionale facendo leva sulle considerazioni espone nella sent. n. 200 del 2009 in tema di limiti dell'intervento regolamentare statale. Cfr. anche. La sent. n. 235 del 2010, appena *supra* ricordata a nota 49.

badi, non il legislatore statale – stabilisce per definire i caratteri del sistema nazionale di istruzione. Al legislatore regionale spetta la disciplina della *programmazione scolastica regionale* e del *dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche*<sup>55 56</sup>. Alle istituzioni scolastiche spetta un ambito di autodeterminazione la cui ampiezza è sostanzialmente rimessa alla normazione statale ed alla legislazione regionale (se ed in quanto questa intervenga) e che sembra configurarsi come una sorta di *garanzia di esistenza*, priva di sufficiente determinazione contenutistica.

Quest'ultima considerazione induce ad un'ulteriore riflessione: la pagina più importante dell'attuazione del titolo V in materia di istruzione è probabilmente ancora da scrivere e non sembra, comunque, che la competenza legislativa regionale sia destinata a divenire il baricentro del sistema nazionale di istruzione. Ad esclusione delle materie del diritto allo studio e dell'istruzione professionale, sulle quali si tornerà in alcuni dei paragrafi successivi, incisivi interventi del legislatore regionale nella materia dell'istruzione *in senso stretto*<sup>57</sup> appaiono, infatti, abbastanza rari, nonostante i rinvii operati dalla legge n. 53 del 2003<sup>58</sup> e dalle fonti statali attuative di questa<sup>59</sup>.

Sotto questo punto di vista, la giurisprudenza “uniformante” della Corte costituzionale merita forse meno critiche di quelle ad essa spesso rivolte, in quanto riflette un dato di fondo dell'esperienza italiana in questo settore, nonché un'indubbia esigenza di salvaguardare un effettivamente fondamentale fattore di coesione nazionale, in una fase in cui questa appare in discussione. Quanto meno, ciò che si può sostenere è che l'assenza di una riflessione adeguata in ordine ai modi ed ai limiti del coinvolgimento regionale in materia di legislazione sull'istruzione e forse la stessa incertezza del quadro costituzionale rendono comprensibile l'atteggiamento a dir poco prudente della Corte costituzionale.

È, invece, con riferimento alla dimensione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche che il quadro appare ancora insoddisfacente ed allo stesso tempo caratterizzato da rilevanti potenzialità.

Né, infatti, il legislatore statale, né i legislatori regionali, né la stessa giurisprudenza della Corte

---

<sup>55</sup> In questa prospettiva, A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., p. 937 osserva come la revisione costituzionale del 2001 debba essere letta essenzialmente come una razionalizzazione dei trasferimenti di funzioni amministrative del 1998. Sulla potestà legislativa regionale delineata nel 2001 in materia di istruzione come competenza a regolare l'esercizio di funzioni amministrative, cfr. anche P. MILAZZO, *Una «certa idea» della potestà legislativa regionale*, cit., p. 357 ss.

<sup>56</sup> La possibilità di un doppio livello di programmazione, statale e regionale, sembra comunque affacciarsi nella sentenza n. 200 del 2009, consentendo ulteriori operazioni di ritaglio della competenza regionale: cfr. A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull'istruzione*, cit., p. 4.; M. TROISI, *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali»*, cit., p. 538.

<sup>57</sup> Prescindendo, quindi, dai possibili collegamenti con l'istruzione professionale, secondo il principio dell'alternanza scuola-lavoro, sul quale, invece, talune Regioni hanno sperimentato interessanti modelli. Sul punto, cfr. in particolare *infra* il par. 7.3 del presente lavoro.

<sup>58</sup> Art. 2, comma 1, lett. l).

<sup>59</sup> Cfr. art. 27, comma 1, lett. c) del d. lgs. 17 ottobre 2006, n. 226 (ora abrogato) e dai regolamenti di delegificazione adottati sulla base delle previsioni del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133: ad esempio, per i licei, l'art. 10, comma 1, lett. c) del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 89.

costituzionale sembrano ancora avere adeguatamente valorizzato la dimensione più proficua della differenziazione in materia di istruzione; una dimensione che – si badi – non richiede soltanto un’astensione dall’intervento normativo di Stato o Regioni per potersi sviluppare ed affermare ma una legislazione di tali enti all’interno dei propri ambiti competenziali tale da consentire all’autonomia delle istituzioni scolastiche di affermarsi<sup>60</sup>.

### 5. *L’istruzione universitaria*

Qualche breve considerazione deve essere dedicata ad un “segmento” particolare della materia istruzione rappresentato dall’istruzione universitaria.

In questo caso, la necessaria salvaguardia del principio di autonomia delle istituzioni universitarie nei confronti della legislazione statale e regionale dovrebbe essere ancora più evidente, potendosi far leva sulla previsione dell’ultimo comma dell’art. 33 Cost., oltre e piuttosto che sul secondo comma, e sulla significativa riflessione in sede scientifica sul significato dell’autonomia universitaria<sup>61</sup>. Senonché, come è noto, anche tale riserva è stata sottoposta ad una non indifferente opera di erosione, in conseguenza della sua configurazione quale “riserva aperta (cioè relativa) da parte della giurisprudenza costituzionale<sup>62</sup>, sicché sotto questo profilo non è dato riscontrare quella valorizzazione dell’autonomia funzionale e del principio di sussidiarietà orizzontale sottostante – che pure si esprime nelle istituzioni universitarie<sup>63</sup> – quale si ricava dall’art. 33 Cost., specie nel suo ultimo comma.

Vero è, comunque, che la giurisprudenza costituzionale sembra recuperare lo *status* dell’autonomia universitaria allorché la “minaccia” ad essa proviene non da parte statale, ma dal legislatore regionale, come reso evidente nella sent. n. 102 del 2006 relativa alla pretesa di istituire

---

<sup>60</sup> Sulla centralità dell’offerta formativa autonoma e differenziata di ciascuna Istituzione scolastica – a mezzo del Piano dell’Offerta formativa (Pof) – per realizzare concretamente il sistema a rete dell’istruzione, cfr. A. SANDULLI, *Istruzione*, cit., p. 3315. Sull’importanza del Pof, cfr. anche A. POGGI, *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, cit., p. 261, nota 51; G.C. DE MARTIN, *Il sistema nazionale di istruzione nella prospettiva dell’autonomia delle istituzioni scolastiche*, in AA.VV., *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, 2011, p. 243.

Per una ricostruzione ancora più accentuata del principio di autonomia delle istituzioni scolastiche, cfr. F. SAITTA, *L’autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive ?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 561 ss. che fonda un’autonomia statutaria per le istituzioni scolastiche costruita sul modello di quella delle Università. Al di là dell’assenza di un fondamento costituzionale paragonabile a quello dell’ultimo comma dell’art. 33 Cost., il tentativo lascia perplessi soprattutto nel momento in cui reclama la possibilità di esprimere un “proprio indirizzo politico-amministrativo” delle istituzioni scolastiche, utilizzando, questa volta, a termine di confronto gli “enti esponenziali delle relative comunità contemplati dall’art. 5 della Costituzione, titolari appunto di autonomia politica” (pag. 569).

<sup>61</sup> Cfr., per tutti, A. D’ATENA, *Profili costituzionali dell’autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, 1991, ora in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2001, p. 105 ss.

<sup>62</sup> Sent. n. 383 del 1998, a proposito della quale si rinvia alle considerazioni critiche di A. D’ATENA, *Un’autonomia sotto tutela: il caso dell’Università*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3317 ss.

<sup>63</sup> Sulla configurazione “storica” delle Università quali autonomie funzionali, cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 127 ss. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell’ordinamento)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 214.

con legge regionale corsi di laurea e *master*. Non ci si può nascondere, tuttavia, come questo assetto resti insoddisfacente, con riferimento ad un tipo di autonomia che non sembra potersi dire “unidirezionale”. La previsione dell’art. 33 Cost., specie nel suo ultimo comma, non intende, infatti, escludere l’intervento del legislatore regionale per consentire qualsivoglia limitazione da parte del legislatore statale (o delle fonti subordinate da esso abilitate) bensì realizzare uno spazio di autodeterminazione normativa delle istituzioni universitarie nei confronti di ogni fonte eteronoma, quale che sia la sua provenienza soggettiva.

In ogni caso, prospettive interessanti di integrazione tra Università ed autonomie regionali sembrano aprirsi soprattutto nel campo della programmazione delle sedi universitarie a livello regionale e dei connessi finanziamenti<sup>64</sup>, nonché a forme di collaborazione paritaria – che lascino intatta, cioè, la capacità di autodeterminazione delle Università – su iniziative didattiche e di ricerca di specifico interesse per il territorio<sup>65</sup>.

Le esigenze di unificazione sono, invece, abbastanza attenuate per un aspetto comunque rilevante dell’istruzione universitaria, ovvero quello del diritto allo studio. Come si è sottolineato in sede scientifica, il transito di questa materia dalla competenza di tipo ripartito ad una competenza esclusivo-residuale dovrebbe consentire alle Regioni di “liberare” la propria capacità innovativa<sup>66</sup>, tenuto conto anche del carattere restrittivo della vecchia legge cornice n. 390 del 1991 e della sua prassi applicativa<sup>67</sup>.

Senonché, anche in questo caso va rilevata la possibilità per lo Stato di incidere in modo abbastanza condizionante attraverso la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di accesso ai servizi mentre l’assenza di una particolare conflittualità successiva al 2001 in ordine al discrimine tra competenze statali e regionali evidenzia, forse, una scarsa sensibilità da parte delle stesse Regioni alle nuove prospettive aperte dalla riforma del Titolo V.

---

<sup>64</sup> Cfr. F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 806.

<sup>65</sup> Cfr. gli stimoli alla riflessione di L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?*, in *Le Regioni*, 2011, p. 3 ss.

<sup>66</sup> Sulle vicissitudini dell’evoluzione della materia diritto allo studio, cfr. R. BIN – F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 817 ed *ivi* l’ascrizione alla competenza esclusivo-residuale nella sistematica del vigente Titolo V (p. 835). Analogamente, R. BALDUZZI, *L’autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 278.

<sup>67</sup> Messe in evidenza da R. BIN – F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 828 ss. e, recentemente, da L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia*, cit., p. 5 s. che richiama gli atti di indirizzo e coordinamento, nella forma di d.P.C.M., che ancora oggi (!) stabiliscono i requisiti uniformi di merito e di reddito per accedere alle borse di studio.

## 6. La disciplina dell'istruzione professionale: i profili unificanti

Un approccio decisamente più moderato e di valorizzazione del ruolo delle Regioni sembra caratterizzare la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di istruzione professionale.

Gioca probabilmente in questo senso la maggiore “tradizione” della materia, assegnata alla competenza regionale anche nell'esperienza antecedente alla riforma del titolo V, nonché la vicinanza e l'intersezione con i settori dell'attività produttiva, del sostegno alle imprese<sup>68</sup> e del mercato del lavoro<sup>69</sup>; tutti interessati da competenze regionali. La conseguenza è che in questo ambito, a differenza dell'istruzione in senso stretto, il livello di attenzione e di intervento delle Regioni è significativo, aggiungendosi ed, anzi, risultando prevalente rispetto a quello delle istituzioni scolastiche.

Le premesse della giurisprudenza della Corte sono contenute nella sentenza n. 50 del 2005, con la distinzione tra formazione interna all'azienda – ove è preminente l'inerenza al rapporto contrattuale e, quindi, alla materia di competenza legislativa statale dell'ordinamento civile – e formazione esterna, di pertinenza regionale, senza però che i due aspetti possano essere separati in modo netto e con la conseguenza che l'intreccio di competenze richiede l'applicazione di moduli collaborativi<sup>70</sup>. In tutta una serie di casi la Corte costituzionale ha protetto le Regioni dalla forza livellatrice della competenza statale in materia di ordinamento civile e facente leva sulla disciplina della formazione interna<sup>71</sup>, anche quando tale forza livellatrice intendeva esautorare la Regione a favore della contrattazione collettiva<sup>72</sup>.

Va sottolineato, inoltre, come la Corte costituzionale abbia salvaguardato soluzioni innovative in tema di sistema di istruzione e formazione professionale, come nel caso della disciplina della Regione Emilia-Romagna ed, in particolare, della configurazione dell'istituto dell'alternanza scuola/lavoro in essa valorizzato<sup>73</sup>, mentre nei casi in cui il legame con il sistema generale di istruzione torna a farsi più stringente l'impressione è che la valutazione della Corte torni a farsi più severa: ne ha fatto le spese, in tempi recenti, il sistema “ibrido” di istruzione e formazione professionale della Regione Toscana, ritenuto lesivo delle competenze statali in tema di

---

<sup>68</sup> A proposito del quale si rinvia al contributo di G. SAPUTELLI, *Differenziazione e uniformità delle politiche regionali in materia di servizi al sistema produttivo*, elaborato nell'ambito di questa ricerca Astrid.

<sup>69</sup> A proposito del quale si rinvia ai contributi di F. ROSA e M. D'ONGHIA in materia di politiche del lavoro elaborati nell'ambito di questa ricerca Astrid.

<sup>70</sup> Cfr. sentenza n. 24 del 2007 i cui profili problematici, sotto questo profilo, sono analizzati da G. DI COSIMO, *La leale collaborazione oltre il cerchio dei pubblici poteri*, in *Le Regioni*, 2007, p. 1026 ss.

<sup>71</sup> Sent. n. 21 e 24 del 2007; 406 e 425 del 2006.

<sup>72</sup> Sent. 176 del 2010; sent. n. 334 del 2010.

<sup>73</sup> Sent. n. 34 del 2005. Sul modello emiliano-romagnolo, cfr. A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione*, cit. p. 930 s.



norme generali sull'istruzione nonché illegittimamente anticipatore delle intese tra Stato e Regioni in Conferenza permanente in tema di repertorio delle figure professionali e delle competenze degli allievi dei percorsi di istruzione e formazione professionale<sup>74</sup>.

Solo l'esperienza futura sarà in grado di dirci se tale separazione di modelli troverà conferma o se si attiveranno linee di tendenza di *spillover* nel sotto-sistema dell'istruzione e formazione professionale regionale – nei suoi caratteri maggiormente collaborativi ed aperti a soluzioni innovative – in direzione del – ben più rigido ed uniforme – sotto-sistema dell'istruzione *tout court*. La fragilità delle basi testuali costituzionali e la travagliata evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul titolo V non escludono *a priori* neanche un movimento di senso opposto, ovvero una sempre maggiore “infiltrazione” dell'assetto uniformante e rigido dell'istruzione nel campo dell'istruzione e formazione professionale, specie se si tiene conto della panoplia di strumenti di intervento statali in ambito “in via di principio” regionale richiamati nel paragrafo 2 di questo lavoro.

### *7. La differenziazione a livello regionale*

Nelle righe che seguono – posto il quadro “uniformante” di cui si è detto in precedenza, accentuato anche dall'intervento della giurisprudenza costituzionale – ci soffermeremo su alcuni specifici aspetti di competenza legislativa regionale, al fine di evidenziare (se e laddove ci sono) le differenziazioni che emergono dalle discipline adottate dalle singole Regioni<sup>75</sup>.

#### *7.1. Un quadro generale: caratteri (e numeri) delle leggi regionali in materia di istruzione e istruzione professionale*

---

<sup>74</sup> Sent. n. 309 del 2010 e n. 334 del 2010.

<sup>75</sup> Ai fini del presente scritto si è principalmente tenuto conto delle discipline legislative regionali adottate dopo l'approvazione della legge di delega n. 53 del 2003. Inoltre, per quanto riguarda le competenze delle regioni a statuto speciale, si rinvia ai saggi del Sottogruppo di Astrid “Differenziazione e specialità” (pubblicati nel sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)). Tra le leggi regionali analizzate ai fini del presente scritto si segnalano: Emilia-Romagna, l. r. 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” e l.r. 30 giugno 2011, n. 5, “Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale”. Liguria, l. r. 11 maggio 2009, n. 18, “Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento” e l.r. 8 giugno 2006, n. 15, “Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione”. Lombardia, legge regionale 6 agosto 2007, n. 19, “Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia”. Piemonte, l. r. 28 dicembre 2007, n. 28, “Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa”. Puglia, l. r. 4 dicembre 2009, n. 31, “Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione”. Toscana, l.r. 26 luglio 2002, n. 32 (e successive modificazioni), “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.

Prima di entrare nel merito delle singole discipline regionali, ci sembra opportuno richiamare brevemente le caratteristiche generali che la produzione legislativa regionale in materia di istruzione e istruzione professionale presenta, nonché l'andamento che la stessa ha registrato nell'ultimo decennio<sup>76</sup>.

Nonostante le modifiche costituzionali del 2001 abbiano inciso sul riparto di competenze in materia e, successivamente, l'approvazione della legge n. 53 del 2003 abbia fatto registrare un «potenziamento dell'autonomia regionale»<sup>77</sup> nelle politiche regionali relative all'istruzione, la prima notazione di carattere generale da fare è che, nel complesso, un numero cospicuo di regioni ha ancora una legislazione risalente<sup>78</sup>, che non tiene conto delle modifiche intervenute a livello di riparto di competenze, né dei principi fondamentali dettati dallo Stato con la legge n. 53 del 2003.

Soffermandoci, invece, sulle discipline regionali adottate, dai dati che emergono dai Rapporti Issirfa sulla legislazione, a partire dal 2003, nella materia “istruzione scolastica” si registra un andamento abbastanza costante: solo per citare alcuni esempi, nei Rapporti 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 si registrano rispettivamente 7<sup>79</sup>, 5<sup>80</sup>, 8<sup>81</sup>, 12<sup>82</sup> e 6<sup>83</sup> leggi regionali in materia di istruzione scolastica; e nella stessa materia, nello stesso periodo di riferimento, rispettivamente 18, 11, 12, 19 e 25 regolamenti. Ci troviamo di fronte, dunque, ad una produzione certamente non cospicua, soprattutto se rapportata alle forti innovazioni, già evidenziate, introdotte sul piano della distribuzione delle competenze.

---

<sup>76</sup> Per quanto riguarda il quadro generale della legislazione regionale in materia di istruzione una serie di dati emergono dai Rapporti Issirfa sullo stato della legislazione, che vanno dal 2000 al 2010.

<sup>77</sup> Si veda, Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sulla legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione europea- Nota di sintesi*, 2005, p. 26, disponibile online in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), nel quale si metteva in particolare in evidenza che le politiche regionali si orientano verso la «più stretta integrazione e coordinamento tra le politiche di sviluppo e quelle per l'impiego e per la istruzione professionale, per la ricerca e la innovazione (attraverso la cooperazione con le Università). Le Regioni svolgono i compiti di organizzazione e programmazione, mentre alle Province è affidata la gestione dei servizi di collocamento e di istruzione professionale e i comuni sono protagonisti in tutte le forme di programmazione territoriale negoziata per lo sviluppo».

<sup>78</sup> Tra queste, ad esempio, Abruzzo, l.r. 2 dicembre 1991, n. 390, “Norme sul diritto agli studi universitari”; Basilicata, dove in materia di diritto allo studio la l.r. 4 marzo 1997, n. 11, “Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario in Basilicata” ha subito poche e – a nostri fini – non rilevanti modifiche; Calabria, dove la l.r. 15 gennaio 2009, n. 4, di “Delega alla Giunta regionale per la redazione di Testi Unici in materia di attività produttive, lavoro ed istruzione” è stata abrogata dalla recente l.r. 10 agosto 2011, n. 28, prima ancora che la Giunta esercitasse la delega; Marche, l.r. 4 settembre 1992, n. 42, “Norme in materia di assistenza scolastica del diritto allo studio”; Veneto, l.r. 19 gennaio 2001, n. 1, “Interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie”.

<sup>79</sup> Il numero va letto considerando che nello stesso anno 2005 nel settore “Servizi alla persona e alla comunità” al quale le materie richiamate afferiscono, sono state complessivamente adottate 107 leggi regionali.

<sup>80</sup> Nello stesso anno 2006 nel settore “Servizi alla persona e alla comunità” al quale le materie richiamate afferiscono, sono state complessivamente adottate 127 leggi regionali.

<sup>81</sup> Nello stesso anno 2007 nel settore “Servizi alla persona e alla comunità” al quale le materie richiamate afferiscono, sono state complessivamente adottate 141 leggi regionali.

<sup>82</sup> Nello stesso anno 2008 nel settore “Servizi alla persona e alla comunità” al quale le materie richiamate afferiscono, sono state complessivamente adottate 159 leggi regionali.

<sup>83</sup> Nello stesso anno 2009 nel settore “Servizi alla persona e alla comunità” al quale le materie richiamate afferiscono, sono state complessivamente adottate 195 leggi regionali.

Al di là del dato meramente numerico, le discipline adottate nell'ultimo decennio (e, in particolare, a partire dall'entrata in vigore della legge delega) sono comunque nella maggior parte dei casi "leggi settoriali"<sup>84</sup>, ovvero leggi che hanno ad oggetto ambiti e aspetti, a volte parziali, ma comunque significativi.

È bene, poi, evidenziare che siamo nell'ambito di una materia in cui l'analisi della legislazione settoriale probabilmente non consente di avere un quadro completo della differenziazione che si è realizzata a livello regionale, perché aspetti anche rilevanti restano disciplinati nelle leggi finanziarie e molto altro viene disciplinato a livello sub-legislativo o in veri e propri atti amministrativi (ad esempio, attraverso delibere di giunta: pensiamo all'ambito del diritto allo studio, di cui si dirà di seguito)<sup>85</sup>.

Segnaliamo infine che, nella maggior parte dei casi, le Regioni hanno adottato una disciplina unica, che comprende sia la materia dell'istruzione scolastica, sia quella della formazione professionale, anche se spesso si tratta di norme di tipo più di indirizzo che di dettaglio.

Passando finalmente ad esaminare le discipline regionali, due ci sembrano in particolare gli ambiti su cui le Regioni si sono maggiormente differenziate e sui cui vale la pena di soffermarsi: da un canto, tutto ciò che attiene al diritto allo studio; d'altro, l'istruzione (e la formazione) professionale<sup>86</sup>.

La già ricordata circostanza di un intervento regionale estremamente limitato in materia di istruzione "in senso stretto" e – ancora più specificamente – di programmi scolastici<sup>87</sup>, a parte alcune velleitarie previsioni<sup>88</sup>, dimostra come la "partita" in questo relevantissimo sotto-settore sia giocata essenzialmente tra lo Stato e le istituzioni scolastiche.

---

<sup>84</sup> In questa tipologia, ci sembrano rientrare, la l.r. Campania n. 472005; la l.r. Emilia-Romagna n. 15/2007; la l.r. Liguria n. 18/2009; la l.r. Lombardia, n. 19/2007; la l.r. Piemonte n. 28/2007; e la l.r. Toscana n. 32/2002 (come modificata). Un esempio di approccio più organico sembra emergere, invece, nella l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 31, la quale ridisegna, tra l'altro, i compiti di Regione ed enti locali nella materia, procedendo al necessario coordinamento.

<sup>85</sup> Sul piano dell'istruzione professionale, poi, molto è rinviato ai protocolli d'intesa tra Stato e Regioni, con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche.

<sup>86</sup> Per quanto riguarda gli aspetti direttamente attinenti alla formazione professionale rinviamo ai saggi di F. ROSA E M. D'ONGHIA in questo volume. In ogni caso, ricordiamo che per sistema di istruzione e formazione professionale si intende (utilizzando la dizione utilizzata dalle stesse discipline regionali) "l'insieme dei percorsi funzionali all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e all'obbligo di istruzione, nonché all'inserimento e alla permanenza attiva nel mondo del lavoro e nel contesto sociale a livello europeo, nazionale e locale, alla crescita delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita, alla promozione dello sviluppo professionale degli operatori delle istituzioni scolastiche e formative" (in questo senso, Lombardia, l.r. 6 agosto 2007, n. 19).

<sup>87</sup> A questo proposito, cfr. la l.r. Lombardia, n. 19/2007, la quale contiene un articolo 9, rubricato "Quota regionale dei piani di studio", che si limita a rinviare al Consiglio, su proposta della Giunta, l'individuazione degli aspetti caratterizzanti il sistema educativo lombardo (la delibera del Consiglio, peraltro, è stata adottata in data 30 luglio 2009, n. VIII/879).

<sup>88</sup> Si pensi ai corsi (facoltativi) di "storia, cultura e lingua veneta" finanziati dalla Regione nelle scuole per gli studenti e per gli stessi insegnanti, previsti dall'articolo 8, comma 1, lett. a) e b) della l. r. Veneto 13 aprile 2007, n. 8.

## 7.2. Le misure a garanzia del “diritto allo studio”: buono scuola, borsa di studio e dotte scuola

Le discipline regionali in materia di diritto allo studio (almeno quelle “settoriali”) indicano all’interno delle disposizioni generali le finalità della legge e gli obiettivi delle politiche di intervento.

Tra queste, in particolare, per quanto di nostro più diretto interesse, le Regioni si fanno carico di “dare sostegno per il successo scolastico e formativo e per l’inserimento nel mondo del lavoro”, di valorizzare le diversità di genere e le differenze nelle forme e nei ritmi di apprendimento, di sostenere le attività di orientamento, ed ancora, di garantire l’esercizio della libera scelta nella costruzione dei percorsi lavorativi, professionali e imprenditoriali; nonché, tra l’altro, di garantire lo sviluppo dell’eccellenza e di favorire l’inserimento nel sistema di istruzione e formazione professionale delle persone in condizione di svantaggio, come anche di promuovere azioni di pari opportunità e qualità delle condizioni lavorative dei cittadini immigrati.

Le indicazioni di principio appena richiamate, per lo più ricorrenti nelle discipline regionali prese in considerazione per la nostra indagine, sembrano tutte ispirate a garantire i principi costituzionali in materia di istruzione e, in particolare, gli ultimi due commi dell’articolo 34 Cost.

Invero, se in via di principio tutte le legislazioni regionali individuano principi volti a garantire il diritto allo studio e all’istruzione<sup>89</sup>, più complessa appare l’individuazione (in concreto) delle misure e degli strumenti utilizzati per realizzarle<sup>90</sup>.

Volendo tentare una “classificazione”, segnaliamo anzitutto che molte Regioni hanno introdotto misure volte soprattutto all’erogazione di una borsa di studio. Più precisamente, alcune Regioni hanno previsto l’assegnazione del “buono scuola”<sup>91</sup>, a parziale copertura delle spese di frequenza ed inteso quale strumento per accrescere la libertà di scelta delle famiglie tra scuole

---

<sup>89</sup> Storicamente il *diritto all’istruzione* era considerato come il risultato della combinazione di due diverse componenti: una di natura «strutturale», concerne la predisposizione degli elementi organizzativi di base del servizio scolastico (locali e assunzione di personale), la seconda (di natura «assistenziale») indirizzata alla messa in opera di una serie di provvidenze (mense, trasporti, borse di studi) volte a rendere più agevole l’esercizio di quel diritto. In argomento si veda S. SCALA, *Storia d’Italia attraverso l’istruzione*, Spaggiari, 2001, p. 263.

<sup>90</sup> La difficoltà, come si accennava all’inizio del paragrafo 7, è aumentata dalla molteplicità di fonti che intervengono in materia. Ciò è tanto più vero se si considera che proprio con riferimento all’ambito del diritto allo studio l’ammontare dei compensi e dei benefici è rinviato alle leggi finanziarie o, ancor di più, a delibere di giunta.

<sup>91</sup> Così, Lombardia l.r. n. 1/2000 e Piemonte l.r. n. 10/2003: in entrambi i casi si tratta di misure utilizzate dalle Regioni fino al 2007 e poi sostituite con la dote istruzione, nel primo caso, e con borse di studio e assegni di studio, nel secondo. Nella stessa linea del buono scuola si è mosso il Veneto con la l.r. 19 gennaio 2001, n. 1.

statali e paritarie. Altre Regioni<sup>92</sup>, invece, hanno previsto borse di studio di importo fisso per gli studenti a basso reddito, indipendentemente dalle scuole frequentate.

La differenza, come è evidente, comporta in un caso (*buono scuola*) il rimborso delle spese sostenute, in proporzione ai costi affrontati (che sono differenti a seconda che l'alunno frequenti una scuola statale o una scuola paritaria); nel secondo caso (*borsa di studio*) invece si prevede un importo fisso, a prescindere dalla scuola frequentata<sup>93</sup>.

Per quanto riguarda in particolare l'attribuzione delle borse di studio, segnaliamo che, ad esempio, in Campania l'attribuzione avviene in base ai criteri del merito e del rischio di abbandono del sistema formativo e che l'importo è indipendente dalla spesa effettivamente sostenuta<sup>94</sup>. In Emilia-Romagna, la borsa di studio è destinata agli allievi meritevoli e/o a rischio di abbandono del percorso formativo, in disagiate condizioni economiche e, comunque, residenti sul territorio regionale<sup>95</sup>. La regione Liguria eroga borse di studio nella misura massima del settanta per cento delle spese sostenute dalle famiglie e che queste sono in grado di certificare; tali benefici vengono attribuiti alle famiglie degli alunni su graduatorie decrescenti e differenziate in base alla percentuale all'incidenza che le spese sostenute hanno sulla situazione reddituale del nucleo familiare. Anche in questo caso la residenza degli studenti sul territorio regionale è condizione necessaria<sup>96</sup>. In Toscana, la disciplina delle misure a garanzia del diritto allo studio sono semplicemente accennate dalla disciplina organica in materia di istruzione (la legge n. 32 del 2002) che rinvia per la definizione delle modalità di erogazione al "piano di indirizzo generale integrato". Se si guarda poi alle delibere

---

<sup>92</sup>È il caso di Toscana l.r. n. 32/2002, Emilia-Romagna l.r. n. 26/2001 (probabilmente, peraltro, si tratta dell'unica legge regionale nella quale è indicato il livello di reddito in corrispondenza del quale è possibile usufruire dei benefici finanziari), Campania, l.r. n. 4/2005. Per gli interventi a favore degli studenti universitari, si segnala l'intervento operato dalla Regione Abruzzo con l.r. 3 marzo 2005, n. 20, istitutiva del "prestito d'onore".

<sup>93</sup> Dalle discipline legislative regionali, tuttavia, non è possibile ricavare gli importi delle borse di studio (e dei buoni scuola) e i redditi a partire dai quali è possibile accedere a tali benefici; decisione questa rinviata alla delibere della Giunta (o, talvolta, del Consiglio) regionale.

<sup>94</sup> Campania, l.r. n. 4/2005, art. 6.

<sup>95</sup> La legge Emilia-Romagna (l.r. n. 26/2001) prevede che "le borse di studio, nella misura massima stabilita dalla Giunta regionale e di pari importo, vengono attribuite in via prioritaria, indipendentemente dalla relativa documentazione di spesa, agli alunni appartenenti a famiglie la cui situazione economica annua, determinata secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni, non sia superiore a 30 milioni di lire netti (pari a 15.493,71 euro) per un nucleo familiare di tre componenti, aumentabili in relazione alla composizione del nucleo stesso". È inoltre specificato, quanto ai beneficiari, che ci si riferisce a tutti gli studenti residenti sul territorio nazionale, che hanno completato l'anno scolastico di riferimento. Per l'a.s. 2009/2010 il valore ISE non doveva superare euro 21.691,19 (riferito all'anno 2008) per un nucleo familiare di tre componenti. L'importo della borsa di studio è maggiorato del 25% per gli studenti che nell'anno precedente hanno raggiunto la media del sette.

<sup>96</sup> Liguria l.r. n. 15/2006, art. 12.

della Giunta regionale, però, anche qui non si riescono a trovare i criteri di inclusione/esclusione dei beneficiari.

Una attenzione particolare merita, infine, la Lombardia, dove dal 2007 è stata introdotta la “dote istruzione”, che la Regione ha individuato in quattro diverse tipologie: una per merito, una per favorire la permanenza nel sistema formativo degli studenti provenienti da famiglie meno abbienti, una per sostenere la libertà di scelta e infine una per sostenere gli studenti disabili. La dote istruzione, introdotta dalla legge regionale n. 19 del 2007, sostituisce il “buono scuola”<sup>97</sup>, “diretto a consentire la libera scelta educativa dei genitori o degli studenti maggiorenni attraverso il contributo economico alle spese sostenute per ogni figlio frequentante le scuole lombarde”<sup>98</sup>.

Invero, la legge n. 19 del 2007 non si sofferma molto sullo strumento della dote, per la definizione dei criteri e delle modalità di erogazione rinviandosi alle delibere del Consiglio regionale, nelle quali viene anzitutto specificato che la dote “integrerà in un unico strumento la pluralità dei contributi regionali, ivi incluso il buono scuola” e che “avrà la natura di contributo preventivo superando il meccanismo del rimborso”. A differenza della misura storicamente precedente la dote è erogata anche a studenti residenti in Lombardia ma che frequentano le scuole in una regione confinante, a condizione che si tratti però di studenti pendolari. Per quanto riguarda il tetto di reddito, nella deliberazione della Giunta regionale per l’anno scolastico 2006/2007 (il primo di riferimento) si prevedeva che “nessun rimborso spetta alle famiglie con un indicatore della situazione reddituale, riferita all’anno 2006, superiore a €46.597,62.

Nel complesso, in materia di diritto allo studio, le differenze sono per lo più legate ai diversi criteri di definizione dei beneficiari e, in particolare, alle condizioni reddituali stando alle quali le famiglie degli studenti possono o meno accedere ai benefici. Va precisato, infine, che il confronto delle cifre (importi dei benefici, classe reddituale dei beneficiari) in realtà poco è in grado di

---

<sup>97</sup>Anche in Piemonte era stato introdotto il “buono scuola” (l.r. n. 10/2003), poi sostituito dalla l.r. n.28/ 2007 con “assegni di studio”, a parziale copertura delle spese sostenute dalla famiglie. Possono avanzare richiesta le famiglie di uno studente (residente in Piemonte ma che frequenta in qualsiasi Regione) che non superano, sulla base dell’indicatore ISEE, il reddito di 32 mila euro.

<sup>98</sup>Il buono scuola era stato introdotto dalla legge 5 gennaio 2000, n. 1. Per quanto riguarda gli indirizzi e i criteri per l'erogazione del buono scuola, si rinvia alle delibere annuali del Consiglio regionale. A fini esemplificativi si richiama qui la Delib.C.R. 27 luglio 2000, n. VII/18, con la quale sono stati individuati i criteri di erogazione del buono scuola nell’anno scolastico 2000/2001 (il primo nel quale la misura era in vigore). La delibera individuava anzitutto i beneficiari (i nuclei familiari residenti in Lombardia per ogni figlio frequentante qualunque scuola lombarda, elementare, media e superiore statale e non statale, legalmente riconosciuta e parificata. Specificando che per nucleo familiare s’intende quello composto dai genitori, o chi esercita la potestà ed i relativi figli a carico); inoltre tipologia e condizioni di copertura delle spese; nonché il tetto di reddito (indicato in un reddito individuale lordo pari a L. 60.000.000; intendendo per reddito individuale lordo quello complessivo lordo diviso per il numero dei componenti del nucleo familiare).

indicare di per sé, perché andrebbe probabilmente rapportato al reddito medio della regione in questione, nonché al numero dei richiedenti in rapporto alla popolazione residente.

### *7.3 La legislazione regionale in materia di istruzione professionale: il sistema integrato in Emilia-Romagna*

Come già evidenziato, l'istruzione professionale era già materia di competenza regionale prima ancora che intervenisse la novella costituzionale del 2001. Nonostante, dunque, il riparto di competenze, *ex art. 117 Cost.*, non abbia inciso direttamente sulle competenze regionali in materia, tuttavia la riforma costituzionale (nel complesso) e successivamente la legge n. 53 del 2003 hanno provato a modificare il precedente quadro, soprattutto nell'ottica di superare la distinzione tradizionale che nel precedente assetto costituzionale poneva una distinzione tra “scuola” e “istruzione artigiana e professionale”.

Nella Carta costituzionale oggi si parla infatti di “istruzione”, per fare riferimento all'istruzione inferiore ed alla componente non professionalizzante dell'istruzione superiore e di “istruzione e formazione professionale”, la quale comprende gli istituti tecnici, quelli professionali e i centri di formazione.

In questo quadro alle Regioni viene affidata competenza “esclusiva” sui percorsi a carattere professionalizzante, perché si ritiene che questo sia l'ente meglio in grado di programmare l'offerta formativa professionalizzante in modo coerente con le caratteristiche locali e assecondando la caratterizzazione territoriale del mercato del lavoro. Facendo leva sull'idea di alternanza di cui alla legge 53 del 2003, alle Regioni è dunque affidato il compito di realizzare un modello che dia credibilità ai percorsi di istruzione professionale e li presenti quale reale alternativa ai percorsi liceali.

Particolarmente interessante appare, ai nostri fini, il modello disegnato dalla regione Emilia-Romagna, la quale per l'appunto ha optato – in linea con la disciplina statale – per un modello integrato, di “alternanza scuola-lavoro”. La Regione ha così stabilito che al termine dell'ultimo anno di scuola superiore di primo grado gli studenti proseguano il percorso di studio frequentando un percorso “tradizionale” o, in alternativa, percorsi integrati con la formazione professionale, caratterizzati per l'appunto dall'alternanza di attività teoriche e pratiche realizzate dalla scuola superiore in collaborazione con la formazione professionale<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Ai sensi della disciplina regionale, «gli interventi integrati nel primo biennio della scuola secondaria superiore hanno lo scopo di rafforzare la capacità di orientamento e di scelta degli studenti, di presentare loro le tematiche del lavoro e delle professioni, di arricchire le competenze di base dei diversi indirizzi e piani di studio; nel successivo triennio hanno lo scopo di arricchire e specializzare i piani di studio, di consentire percorsi differenziati e personalizzati e di realizzare

L'idea alla base è quella di permettere allo studente, al termine del primo anno di frequenza del percorso integrato di ripensare alla propria scelta, ad esempio, decidendo di iscriversi per il secondo anno ad un corso di istruzione "tradizionale", ovvero di proseguire con il percorso integrato, o ancora di dedicarsi esclusivamente alla formazione professionale.

Sulla disciplina emiliano-romagnola appena richiamata, peraltro, è intervenuta la Corte costituzionale, a seguito di un ricorso del governo che lamentava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., ritenendo che l'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro", introdotto dall'art. 9 della l. r. E.R. n. 12/2003, "avrebbe portata generale e dovrebbe formare oggetto delle norme generali sull'istruzione".

L'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro"<sup>100</sup> è definito dalla disciplina emiliano-romagnola come 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».

L'"alternanza scuola-lavoro" è definita dalla disciplina regionale come una «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».

La disciplina dell' "alternanza scuola-lavoro", secondo l'ispirazione della legge di delegazione n. 53 del 2003, che peraltro – come evidenzia la Corte costituzionale nella decisione – 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) costituisce 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.

Non vi è dubbio che, sotto questo punto di vista, la Regione Emilia-Romagna rappresenta indubbiamente una *best practices*, che – anche alla luce dell'avallo della Corte costituzionale – rappresenta un modello da seguire per le altre regioni. Del resto, da un canto, la regione è l'ente

---

il collegamento tra offerta formativa e caratteristiche produttive, professionali, occupazionali dei territori, ivi compreso il contesto europeo».

<sup>100</sup> L'art. 26 della l. r. Emilia-Romagna. n. 12/2003 specifica che la regione gli enti locali promuovono l'integrazione tra l'istruzione e la formazione professionale «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». Si specifica, inoltre, che «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».



territoriale meglio in grado di programmare l'offerta formativa professionale in modo coerente rispetto al territorio; dall'altro, il modello realizzato in Emilia-Romagna ha evidenziato come il rapporto tra scuola territorio e organizzazioni economiche (locali) di tipo stabile (e non sporadico, affidato a tirocini) sia il modo più efficace per collegare la formazione in aula con l'esperienza in maniera stabile.

# INDICE

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| <b>PARTE I</b> .....        | <b>2</b>  |
| <b>LEGISLAZIONE</b> .....   | <b>3</b>  |
| AFFARI ISTITUZIONALI.....   | 3         |
| AFFARI GENERALI.....        | 6         |
| ASSETTO DEL TERRITORIO..... | 9         |
| SVILUPPO ECONOMICO.....     | 12        |
| SERVIZI SOCIALI.....        | 14        |
| <b>PARTE II</b> .....       | <b>18</b> |
| <b>GIURISPRUDENZA</b> ..... | <b>18</b> |
| <b>PARTE III</b> .....      | <b>24</b> |
| <b>DOTTRINA</b> .....       | <b>24</b> |
| <b>PARTE IV</b> .....       | <b>30</b> |
| <b>SEGNALAZIONI</b> .....   | <b>30</b> |

**Riproduzione e diffusione ad uso interno.**