



**CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA**  
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Documentazione

**Dossier di documentazione legislativa**

*“Istituzione dell’unità regionale di pedagogia scolastica e territoriale per la promozione del diritto all’educazione e allo studio e definizione dei coordinamenti pedagogici territoriali (CPT)”*

ad iniziativa del Cons. Pasquale Di Fenza

**Reg. Gen. n. 90**

<b>Data documento:</b>	8 novembre 2021
<b>Dirigente</b>	Dott.ssa Rosaria Conforti
<b>A cura di</b>	Dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione

## **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

### **PRINCIPALE NORMATIVA INTERNAZIONALE**

**Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, approvata a New York il 20 novembre 1989 (artt. 28 e 29)

**Dichiarazione universale dei diritti umani**, del 10 dicembre 1948, sottoscritta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (art. 26)

**Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali**, del 3 gennaio 1976 nato, redatto dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (art.13)

**Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione**, del 14 dicembre del 1960, sottoscritta dalla Conferenza Generale dell'UNESCO

### **NORME COMUNITARIE**

#### **PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA**

**Carta fondamentale dei diritti dell'Unione Europea, art.14**

**TFUE, art. 165**

**Carta sociale europea**, del 18 ottobre 1961, adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa (art.7)

**Quadro Europeo delle Qualifiche**, del 23 aprile 2018

#### **RACCOMANDAZIONI CONSIGLIO**

**Raccomandazione del Consiglio (2017/C 189/03)**, del 22 maggio 2017, sul Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente.

## **PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE**

### **Costituzione**

Artt. 2, 3, 9, 30, 33, 34

### **Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65**

“Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della Legge 13 luglio 2015, n.107”

### **Legge 13 luglio 2015, n. 107**

“Riforma del Sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”

### **Legge 8 ottobre 2010, n. 170**

“Norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico”

### **Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89**

“Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”

### **Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81**

“Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”

### **Decreto Legislativo 19 febbraio 2004, n. 59**

“Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della Legge 28 marzo 2003, n. 53”

### **Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267**

“Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”

**Legge 10 marzo 2000, n. 62**

“Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione”

**Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112**

“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59”

**Legge 15 marzo 1997 n. 59**

“Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regione ed Enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”

**Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297**

“Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado”, e ss. mm. ii.

**Legge 5 febbraio 1992, n. 104**

“Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”

**Legge 27 maggio 1991, n. 176**

“Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989”

## **PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA**

### **Statuto della Regione Campania**

Art.8, co.1, lett.l)

Art.53

### **Delibera della Giunta Regionale Campania 19 novembre 2019, n. 577**

"Approvazione delle linee strategiche per il sistema integrato regionale di educazione ed istruzione per l'anno 2019"

### **Regolamento regionale del 7 giugno 2018, n.5**

"Regolamento di Contabilità regionale in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37." Artt.13 e 15

### **Legge Regionale del 5 dicembre 2017 n. 37**

*"Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale"*

## **PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI**

### **Puglia**

Legge Regionale Puglia 11 ottobre 2019, n. 46

“Modifiche e integrazioni alla Legge Regionale 4 dicembre 2009, n. 31 (Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione)”

Legge Regionale Puglia 4 dicembre 2009, n. 31

“Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione”

### **Lazio**

Legge Regionale Lazio 5 agosto 2020, n. 7

“Disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia”

### **Emilia-Romagna**

Legge regionale Emilia-Romagna 25 novembre 2016, n. 19

“Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della l.r. n. 1 del 10 gennaio 2000”

Legge regionale Emilia-Romagna del 15 luglio 2016, n. 11

“Modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale”

## **PRASSI**

### Delibera del Consiglio Dei Ministri 11 dicembre 2017

“Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, concernente l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni”

### Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 19 ottobre 2016, n. 797

“Piano nazionale di formazione del personale docente per il triennio 2016-2019”

### Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 16 novembre 2012, n. 254

“Regolamento recante indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, a norma dell'articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89”

## GIURISPRUDENZA

Sentenza Corte Costituzionale 200/2009

“21. - Al riguardo, occorre procedere alla ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo in materia alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, al fine di stabilire se le disposizioni impugnate rientrano o meno nella categoria delle “norme generali sull'istruzione”.

In proposito, va ricordato, innanzitutto, che il riferimento alla predetta categoria si rinviene già nell'art. 33, secondo comma, Cost., in base al quale «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione (...)».

Sul punto deve, invero, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) all'apertura delle scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

Dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava, dunque, una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al “concetto” di “norme generali sull'istruzione”. In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale.

In questo contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera n), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, che, utilizzando la medesima locuzione “norme generali sull'istruzione”, stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla “Repubblica” contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost. Inoltre, lo stesso art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce la materia dell'istruzione, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», alla potestà legislativa concorrente.

Sul piano della legislazione ordinaria, va sottolineato come la legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) abbia delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle “norme generali sull'istruzione”.

Ai sensi di questa legge, rientrano nelle norme generali sull'istruzione: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale"; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti. Sulla base della citata delega legislativa sono stati emanati sei decreti legislativi volti a definire specificamente le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione.

Si tratta, in particolare:

- del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53);
- del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286 (Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53);
- del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53);
- del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 (Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53);
- del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53);
- del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227 (Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53), poi abrogato dall'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Inoltre, in via interpretativa, sono, in linea di principio, considerate norme generali sull'istruzione anche quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

Il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo.

22.— In siffatta indagine devono essere tenuti presenti, altresì, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni nella materia dell'istruzione.

Con la sentenza n. 13 del 2004, più volte richiamata dalle stesse ricorrenti, la Corte ha affermato che «nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998».

Successivamente, con la sentenza n. 34 del 2005 la Corte, nel richiamare la suindicata sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, ed attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b).

Occorre, inoltre, fare cenno anche alla sentenza n. 120 del 2005, con cui la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la individuazione degli standards strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un

contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale».

Infine, con la sentenza n. 279 del 2005, la Corte ha affermato che «che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

23.— Emerge, dunque, da quanto sin qui precisato che, come ha posto in evidenza la citata sentenza di questa Corte n. 13 del 2004, nella materia dell'istruzione si intrecciano «norme generali, principi fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche».

24.— In tale contesto assume particolare importanza la individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le “norme generali sull'istruzione” e i “principi fondamentali” di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale.

Al riguardo, prendendo le mosse dal complesso di disposizioni costituzionali e legislative qualificate espressamente quali norme generali sull'istruzione, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata, può ritenersi che appartengono a tale categoria 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, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Le norme sin qui richiamate - che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione - sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante - si ribadisce - la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.

È bene aggiungere, ma il punto verrà ripreso nel prosieguo, che le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possono legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

25.— Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi.

In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socioeconomico. In questa prospettiva viene in rilievo, come si dirà oltre nell'analisi delle specifiche censure prospettate, sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio, negli ambiti sopra indicati, va intesa, come questa Corte ha avuto modo di affermare, nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenze n. 430 del 2007 e n. 181 del 2006). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (sentenza n. 177 del 1988). Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le "norme generali" e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle "norme generali sull'istruzione". In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni (sul rapporto tra diversi livelli di competenza

e sulla funzione dei principi fondamentali si veda, sia pure con riferimento a fattispecie diversa da quella in esame, la sentenza n. 102 del 2008).

26.— In definitiva, deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione.

Resta fermo, beninteso, che, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario – con legge dello Stato, approvata con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le "norme generali sull'istruzione".

27.— Un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia è, inoltre, rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti "diritti civili e sociali" rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali. Tuttavia, la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio (sentenza n. 120 del 2005), che comunque non rileva nella specie.

Ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia possono, inoltre, essere rinvenuti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ed in materia di ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola."

## Osservazioni

1. La materia dell'«*assistenza scolastica*», non più menzionata nel testo costituzionale dopo la riforma operata dalla legge cost. 3/2001, nell'ottica di riparto tra competenze statali e regionali, ha dato luogo a due tesi contrapposte: secondo un primo orientamento, «istruzione» e «assistenza scolastica» costituirebbero ambiti distinti, con la conseguenza che la seconda, non essendo più elencata tra le materie oggetto di competenza concorrente, rientrerebbe nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, co. 4, Cost. Di segno opposto l'orientamento che ritiene, invece, che l'assistenza scolastica sarebbe stata assorbita nella materia dell'istruzione, in cui quindi sarebbe ricompreso anche il diritto allo studio. A seconda che si aderisca all'una o all'altra teoria, sarà riconosciuto un diverso ruolo al legislatore statale: in base alla prima impostazione, infatti, alla legge statale sarebbe preclusa la fissazione di «principi fondamentali» in materia; alla stregua della seconda, invece, esso potrebbe dettare norme di cornice che delimitino gli spazi d'azione delle Regioni.
2. La P.d.L. iscritta al RG n.90 rientra nelle competenze regionali, alla stregua del principio di sussidiarietà ed alla luce dei recenti interventi normativi del Legislatore in tale ambito: l'art.7 del D.Lgs. 13 aprile 2017, n.65 afferma, infatti, che gli Enti Locali hanno il compito di attivare *“il coordinamento pedagogico dei servizi sul proprio territorio”*, in collaborazione con le istituzioni scolastiche e i gestori privati, *“valorizzando le risorse professionali presenti nel Sistema integrato di educazione e di istruzione”*.
3. Con riferimento alla relazione tecnico – finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in

quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.

Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura. Va, al riguardo, evidenziata la rilevanza anche prospettica rinvenibile nell'art.17, co.3, della Legge n.196/2009, come modificato recentemente dall'art.3, Legge n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica. La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a "ciascuna legge", si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

Tanto premesso, così come osservato anche dalla Corte dei Conti nella Deliberazione N. 08/SEZAUT/2021/INPR del 1 giugno 2021 – Sezione delle Autonomie – *"Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali"*, le clausole di invarianza della spesa *"devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicative"* ed eventualmente corredate dalla relazione tecnico-finanziaria, ai sensi dell'art.13 del Regolamento regionale della Campania 7 giugno 2018, n.5 e dell'art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37, in linea con la normativa di finanza statale dettata dall'art. 21, comma 5 e ss., della L. n.196/2009 e *ss.mm.ii.*

Lo stesso art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37 prevede che, le proposte di legge e gli emendamenti che comportano oneri finanziari, siano corredate da una relazione tecnico-finanziaria in cui siano indicati i metodi, l'attendibilità e la quantificazione degli oneri, mentre in caso di leggi che non comportano ulteriori

spese a carico del bilancio regionale, bisogna indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria.

Va aggiunto che, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale.

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella "relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie") se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori, necessarie agli adempimenti richiesti dalle norme, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Il principio di copertura finanziaria delle leggi è stato declinato dalla Corte Costituzionale in una molteplicità di corollari, che trovano comunque basamento in una *regula iuris* sulla quale si è ormai consolidato in maniera granitica l'orientamento giurisprudenziale in materia: il "canonizzato" principio della copertura finanziaria "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale". A tale dettame si richiama un cospicuo numero di pronunce.

Sulla base di questo precetto, l'operazione di copertura finanziaria, pertanto, deve avvenire sulla scorta dei seguenti (alcuni) criteri, affermati più volte dalla Corte:

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una *<esplicita indicazione>* del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, ex plurimis, sentenze n. 386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);
- b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a "*criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri*" (ex multis, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);
- c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n. 26 del 2013);
- d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che "*non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere*

*che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"* (sentenze n.18 del 2013, n. 115 del 2012);

e) l'onere e la copertura devono essere contestuali (cd. Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81 Cost.); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81 Cost. (sentenza n. 192 del 2012);

f) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione "presunto", non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenze n. 70-192 del 2012);

g) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n. 147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);

h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori (diritto all'istruzione del disabile) non può essere <coperta> (e compresa) solo "*nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio*", in quanto legittimerebbe una decisione arbitraria dell'Ente di coprire in modo discontinuo i costi del servizio (diritto), precludendo ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (sent. n.275/2016);

i) nell'ordinamento contabile non esiste un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali, essendo sempre possibile una volta venuto meno il titolo di una determinata spesa, procedere ad un diverso impiego delle relative disponibilità con variazioni di bilancio, ovvero, sempre con legge regionale, intervenire mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in seguito al venir meno del relativo capitolo di bilancio (sent. n. 108/2014);

l) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art.81, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008).

La Proposta di Legge cui il dossier legislativo si riferisce non è corredata dalla redazione tecnico – finanziaria. Sebbene la PdL *de qua* non comporti nuovi o

maggiori oneri a carico della finanza regionale è opportuno e necessario, in ossequio alla normativa in vigore, indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria con idonea relazione tecnico finanziaria (Art.13 del Regolamento regione Campania n.5/2018).

Il funzionario titolare di P.O.  
dott. Salvatore Longobardi

Il dirigente  
dott.ssa Rosaria Conforti

Firmato digitalmente da: Rosaria Conforti  
Data: 10/11/2021 12:02:21