

**Sentenza:** n. 200 del 2009

**Materia:** istruzione

**Limiti violati:** art. 3, 5, 70, 76, 77, 81 89, 97, 114, 117, 119 e 120 Cost., al principio di leale collaborazione e agli artt. 14, lettera r), e 17, lettera d), dello Statuto della Regione Siciliana.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Calabria, Campania, Basilicata, Siciliana, e Abruzzo

**Oggetto:** art. 64, commi da 1 a 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria); originario art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), nella parte in cui introduceva il comma 6 bis, espunto in sede di conversione del decreto medesimo; nell'art. 64 del d.l. 112/2008; art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università).

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettere f bis) ed f ter) del d.l. 112/2008; infondatezza delle altre questioni sollevate.

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Con distinti ricorsi le Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Calabria, Campania, Basilicata, Siciliana, e Abruzzo promuovono questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi da 1 a 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni dalla legge 133/2008; nonché del comma 6 bis) del predetto art. 64, introdotto dal testo originario dell'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali) e poi espunto in sede di conversione del medesimo decreto. La Regione Siciliana impugna inoltre l'articolo 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università).

Le disposizioni in esame sono impugnate in riferimento agli art. 3, 5, 70, 76, 77, 81 89, 97, 114, 117, 119 e 120 Cost., al principio di leale collaborazione e agli artt. 14, lettera r), e 17, lettera d), dello Statuto per la Regione Siciliana.

I censurati commi da 1 a 4 dell'art. 64 del d.l. 112/2008 recano svariate disposizioni in materia di organizzazione scolastica.

Ai sensi del comma 1, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 sono adottati interventi e misure per incrementare gradualmente di un punto il rapporto

alunni docenti per un accostamento agli standard europei. Inoltre, si prescrive (comma 2) di procedere alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione della dotazione organica del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) in modo da conseguire nel triennio 2009/2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Per la realizzazione di queste finalità (comma 3) il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca è incaricato di predisporre, sentita la Conferenza Unificata, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, secondo criteri di maggiore efficienza ed efficacia del sistema scolastico.

Infine, per assicurare la puntuale attuazione di tale piano (comma 4) sono adottati appositi regolamenti statali, sentita la Conferenza Unificata, con cui si provvede, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:

- a) razionalizzazione e accorpamento delle classi di concorso;
- b) ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola anche mediante la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari;
- c) revisione dei criteri vigenti per la formazione delle classi;
- d) rimodulazione dell'organizzazione didattica della scuola primaria;
- e) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA;
- f) ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti;
- f bis) definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la miglior fruizione dell'offerta formativa;
- f ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure per la riduzione del disagio degli utenti.

Le censure delle ricorrenti si appuntano inoltre sull'originario art. 3 del d.l. 134/2008 nella parte in cui introduceva nel citato art. 64 il comma 6 bis, espunto in sede di conversione del decreto medesimo.

Ai sensi del suddetto comma 6 bis i piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali, devono esse ultimati in tempo utile per assicurare gli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno.. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con le procedure di cui all'art. 8, comma 1, della l. 131/2003, diffida le regioni e gli enti locali inadempienti ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica. In caso di inottemperanza è nominato un commissario ad acta.

L'ultima disposizione censurata è l'art. 4 del d.l. 137/2008, ai sensi del quale i regolamenti statali evocati dal già illustrato comma 4 dell'art. 64 del d.l. 112/2008 prevedono che le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali, Nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola. Questa disciplina entra in ogni caso in vigore a partire dall'anno scolastico 2009/2010 relativamente alle prime classi del ciclo scolastico.

Le regioni lamentano che le disposizioni impugnate ledano la competenza legislativa in materia di istruzione, concorrente, nel caso delle regioni ordinarie, ed esclusiva nel caso della Sicilia.. Il vizio originario è dunque che la normativa in questione non presenta i caratteri delle norme generali sull'istruzione, rientranti nell'esclusiva competenza statale, per invadere di contro ambiti di specifica competenza regionale. Questo vizio inficia i primi quattro commi dell'art, 64 del d.l. 112/2008, dispiegandosi sotto vari profili sulle singole prescrizioni.

In particolare, i criteri per la revisione del sistema scolastico elencati nel comma 4, assunti senza la previa intesa con la Conferenza unificata, integrano una disciplina organizzativa che viola sia. la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sia la riserva di competenza regolamentare regionale nelle materie che non siano di competenza esclusiva statale, sia il principio di leale collaborazione.

Inoltre, la previsione di un piano programmatico di interventi per la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, adottato a livello ministeriale, non trova appigli nel principio di sussidiarietà, essendo previsto il mero parere della Conferenza Unificata e non l'intesa.

Con riferimento alla lettera f bis) dello stesso comma 4, introdotta in sede di conversione, si deduce fra l'altro che l'ambito demandato dalla norma alla disciplina regolamentare, costituito dalla definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, corrisponde a funzioni già riconosciute alle regioni dalla legislazione vigente, e consistenti da un lato nella programmazione dell'offerta formativa integrata fra istruzione e formazione professionale e dall'altro nella programmazione della rete scolastica.

Quanto al comma 6 bis dell'art. 64, introdotto dall'originario art. 3 del d.l. 154/2008 e poi espunto in sede di conversione, si deduce che tale disposizione ponga norme di dettaglio per l'approvazione dei piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche e che sia previsto un potere sostitutivo del Governo in assenza di esigenze di carattere unitario, fra l'altro accollando alle regioni gli oneri dell'intervento sostitutivo. I vizi di questa disposizione ridonderebbero poi sull'art. 4 del d.l. 137/2008, laddove pone il principio dell'affidamento ad un unico insegnante delle classi della scuola primaria.

Le ricorrenti lamentano inoltre anche la violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento, l'indebita interferenza nell'autonomia regionale e degli enti locali, l'insussistenza dei requisiti di necessità e urgenza richiesti dalla Costituzione per l'adozione dei decreti-legge, oltreché la violazione dell'art. 89

Cost. per mancata controfirma del d.l. 154/2008 da parte del Ministro dell'istruzione.

Per la difesa erariale al contrario queste norme costituiscono principi fondamentali nella materia a legislazione concorrente dell'istruzione, hanno carattere generale e rispondono al fine di garantire la necessaria omogeneità dell'offerta formativa del sistema scolastico. Inoltre, le disposizioni relative alle dotazioni organiche del personale scolastico rientrano nella materia, di esclusiva competenza statale, dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato. Infine, la disciplina censurata è volta ad assicurare in materia di istruzione i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, ascrivibili alla competenza esclusiva statale.

Nelle sue considerazioni la Corte si sofferma in primo luogo sulle censure relative all'art. 3 del d.l. 154/2008, che nella versione originaria introduceva il comma 6 bis nell'art. 64 del d.l. 112/2008, per evidenziare che il suddetto articolo è stato convertito in legge con esclusione del predetto comma e per dichiarare la conseguente cessazione della materia del contendere, mentre analoga cessazione è dichiarata anche per le censure relative all'art. 4 del d.l. n. 137 del 2008, posto che la lesività di tale norma era stata prospettata (dalla Regione Siciliana) come conseguenza della vigenza del citato comma 6 bis.

Ciò posto, la Corte passa ad esaminare le questioni relative ai commi da 1 a 4 dell'art. 64 del d.l. 154/2008.

La Corte ricostruisce in via preliminare il quadro ordinamentale e legislativo in materia al fine di stabilire se le disposizioni impugnate rientrino o meno nella categoria delle norme generali sull'istruzione. Secondo l'argomentare della Consulta il legislatore costituzionale ha individuato negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi; al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato; alla parità fra scuole statali e non statali; alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi; all'apertura della scuola a tutti; alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore; al diritto degli alunni meritevoli, anche se sprovvisti di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi; Dalla lettura delle norme costituzionali si ricava in sostanza *una chiara definizione vincolante, ancorché non tassativa*, degli ambiti riconducibili al concetto di norme generali sull'istruzione, corrispondenti a prescrizioni aventi valore necessariamente generale ed unitario e in quanto tali identificanti un ambito di esclusiva competenza legislativa statale ai sensi dell'attuale art. 117, secondo comma, lettera n), della Costituzione.

Sul piano della legislazione ordinaria, la legge delega 53/2003 e i correlati decreti legislativi hanno atteso, in coerenza col dettato costituzionale, alla definizione delle norme generali sull'istruzione, facendo rientrare in tale tipologia normativa la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, la regolamentazione dell'accesso al sistema e della 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, la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli, la definizione degli standard minimi formativi richiesti per l'utilizzo a

livello nazionale dei titoli professionali conseguiti a conclusione dei percorsi formativi, la definizione generale dei percorsi tra istruzione e formazione, la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti, i principi della valutazione complessiva del sistema, il modello di alternanza scuola - lavoro e i principi di formazione degli insegnanti.

Inoltre, in via interpretativa sono considerate norme generali sull'istruzione anche quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, quelle sull'assetto degli organi collegiali della scuola nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, come recate dalle relative leggi di settore.

La Corte richiama poi i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in merito all'assetto del riparto della potestà legislativa fra Stato e regioni nella materia dell'istruzione, sottolineando come da questa giurisprudenza (sentenze 13/2004, 34/2005 e 279/2005) emerga che le norme generali sull'istruzione sono quelle sorrette da esigenze unitarie e quindi applicabili al di là dell'ambito puramente regionale; mentre l'ambito proprio della legislazione regionale è costituito dalla programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica, che era già stata conferita alle regioni nella forma della competenza amministrativa delegata dall'art. 138 del d.lgs. 112/1998.

Prendendo le mosse dalla produzione normativa e dai principi giurisprudenziali il giudice delle leggi si sofferma poi sulla distinzione fra le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali in materia di istruzione. Questi ultimi si inquadrano in una potestà di tipo concorrente e trovano espressione in quelle disposizioni statali che fissano criteri, obiettivi e discipline rivolti ad assicurare la esistenza di *basi comuni sul territorio nazionale in merito alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione ma che non sono riconducibili alla struttura essenziale del sistema*. Per questo motivo i principi fondamentali richiedono per la loro attuazione l'intervento del legislatore regionale, che si conforma agli stessi nell'esercizio di proprie autonome scelte coinvolgenti, anche sotto il profilo socio-economico, le specifiche realtà territoriali della regione. Vengono in particolare in rilievo da questo punto di vista sia il settore della programmazione scolastica regionale, sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

Infine, viene precisato che altri titoli di legittimazione dello Stato ad intervenire in materia sono rinvenibili nelle competenze esclusive statali relative sia alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, fra cui rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, sia all'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, sia all'ordinamento civile, soprattutto in riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro del personale della scuola.

Questo ampio *excursus* serve alla Corte, come ribadito dalla stessa, per verificare la natura dell'art. 64 del d.l. 112/2008, ovvero se contenga prescrizioni riconducibili alla categoria delle norme generali, a quella dei principi fondamentali o alla normativa di dettaglio, rientrante nella specifica competenza regionale.

Di fatto, questo sindacato non viene esercitato sui commi 1 e 2 del citato art. 64, giacché l'impugnazione delle disposizioni suddette deve considerarsi

inammissibile in quanto *priva di consistenti elementi argomentativi atti a suffragarla*.

Viceversa, la Corte esercita il proprio sindacato di merito in ordine ai commi 3 e 4 del predetto art. 64, qualificando senza indugi come legittima norma generale sull'istruzione, volta ad incidere sugli elementi essenziali del sistema, *l'incipit del comma 4*, che per l'attuazione del piano programmatico ministeriale di razionalizzazione demanda ad appositi regolamenti di delegificazione la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da effettuare attenendosi ai criteri indicati nelle lettere che seguono nel comma stesso.

Riguardo a quest'ultime, la Consulta opera una distinzione fra le disposizioni delle lettere da a) ad f) rispetto a quelle delle lettere f bis) ed f ter), come introdotte in sede di conversione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Le disposizioni del primo gruppo sono classificabili sotto il profilo sostanziale come norme generali sull'istruzione (di esclusiva competenza statale) in quanto preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in tema di razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, di ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola; di revisione dei criteri di formazione delle classi, di rimodulazione dell'organizzazione didattica della scuola primaria; di revisione dei criteri per la determinazione degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo - didattico dei centri di formazione per gli adulti. Si tratta cioè di norme che contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione e che pertanto non necessitano di una ulteriore normazione a livello regionale.

Parimenti, sotto il profilo procedurale la circostanza che queste disposizioni sostanzino norme generali sull'istruzione legittima l'adozione per la loro concreta attuazione del piano programmatico e dei regolamenti di delegificazione testé citati.

Per contro, le norme contenute nelle lettere f bis) ed f ter) sono viziate in punto di legittimità in quanto incidenti su ambiti di specifica competenza regionale.

Quanto alla lettera f bis), essa è viziosa sotto il profilo procedurale laddove rimette al regolamento statale la definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica. Rilevato che già la normativa antecedente la riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche la Corte sottolinea come la predeterminazione dei criteri preordinati a tale dimensionamento abbia una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali *che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale*, eccettuati gli aspetti relativi alla didattica.

La norma in questione non è dunque qualificabile come norma generale sull'istruzione e invade spazi riservati alla potestà legislativa regionale concorrente in tema di disciplina della rete scolastica sul territorio, con l'ulteriore conseguenza che la presenza di siffatta competenza concorrente inibisce in tali ambiti, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., l'emanazione di regolamenti statali.

Analoghe conclusioni valgono per la lettera f ter), che rimette al regolamento governativo, in caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, la previsione di specifiche misure per la riduzione del disagio degli utenti. Anche questo è un ambito materiale di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali. La norma censurata non può pertanto trovare svolgimento in sede regolamentare poiché non è consentito al regolamento governativo intervenire in ambiti la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali.

Per questi motivi la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 64 del d.l. 112/2008 limitatamente alle lettere f bis) ed f ter), come aggiunte dalla legge di conversione 133/2008.