

Sentenza: 18 novembre 2025, n. 200

Materie: norme generali sull'istruzione

Parametri invocati: artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Toscana

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-bis, comma 2.

Esito:

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-bis, comma 2.

L'art. 9-bis, comma 2, dispone che «[a]ll'articolo 19, comma 5-quater, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al terzo periodo, le parole: “entro il 30 novembre” sono sostituite dalle seguenti: “entro il 31 ottobre”; b) al quarto periodo, le parole: “Con deliberazione motivata della regione” sono sostituite dalle seguenti: “Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito”».

La ricorrente ritiene che tale previsione normativa leda le attribuzioni regionali in materia di istruzione, in particolare per quanto concerne il dimensionamento scolastico, in quanto: i) l'anticipazione del termine di conclusione dell'iter per l'approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica pregiudicherebbe il corretto esercizio della programmazione; ii) la previsione di un decreto ministeriale per prorogare il termine di approvazione dei piani esautorerebbe la Regione.

Più specificamente, la ricorrente sostiene che quelle impugnate sarebbero norme di dettaglio e autoapplicative, direttamente conformative delle modalità di esercizio della funzione di programmazione della rete scolastica, sicché ne risulterebbero compromesse le competenze legislative e amministrative regionali in materia di istruzione, di cui all'art. 117, terzo comma e all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. Inoltre, la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale ai sensi della quale, secondo la ricorrente, si rilevarebbe che il dimensionamento scolastico e la programmazione della rete scolastica non potrebbero ricondursi alle norme generali sull'istruzione e andrebbero invece ricompresi nella materia di competenza legislativa concorrente «istruzione» (si menzionano le sentenze n. 223 del 2023, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 235 del 2010).

Secondo la Regione Toscana con la previsione dell'intervento unilaterale e autoritativo del Ministro dell'istruzione e del merito, al fine di disporre la proroga del termine, si violerebbero anche i principi di leale collaborazione e di chiamata in sussidiarietà, ai sensi degli artt. 5, 117, comma terzo, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Le censure prospettate dalla Regione Toscana, pertanto, si incentrano principalmente sulla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate, in particolare per il profilo del dimensionamento scolastico, atterrebbero alla materia «istruzione», rimessa alla potestà legislativa concorrente, e non alla materia di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato»), ovvero lettera n) («norme generali sull'istruzione») come sostenuto dalla difesa statale. Ciò escluderebbe la legittimità costituzionale di disposizioni statali di dettaglio e autoapplicative.

La Corte premette una disamina dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni nella materia dell'istruzione, richiamando le seguenti sentenze:

- con la sentenza n. 13 del 2004 la Corte ha affermato che «[n]el 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 delle [recte: 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» (sul punto, più di recente, sentenze n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 284 del 2016, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011, n. 235 del 2010, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e ordinanza n. 199 del 2024).
- con la sentenza n. 34 del 2005 la Corte, nel richiamare la sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che «l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, ha visto delegare importanti e nuove funzioni 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)».
- con la sentenza n. 120 del 2005, infine, la Corte pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che l'individuazione degli standard 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» (sul punto, più di recente, sentenza n. 284 del 2016).

A giudizio della Corte, in tale contesto assume altresì particolare importanza l'individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le «norme generali sull'istruzione» e i «principi fondamentali» di tale materia, dato che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato mentre i secondi costituiscono esercizio di una competenza legislativa concorrente con quella regionale.

Tale linea di demarcazione è stata già individuata, in via generale, dalla Corte con la sentenza n. 279 del 2005, ove si è chiarito 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» e che «[l]e norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». Successivamente, con la sentenza n. 200 del 2009, la Corte ha affermato che appartengono alle norme generali sull'istruzione le 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», mentre appartengono alla categoria dei «principi fondamentali» della materia «istruzione», «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», evidenziando che: «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 socio-economico» e che «[i]n questa prospettiva viene in rilievo [...] sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica» (più di recente, sentenze n. 48 del 2025, n. 192 e n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 62 del 2013, n. 279 e n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e ordinanza n. 199 del 2024).

La Corte prosegue evidenziando che sempre nella sentenza n. 200 del 2009 si precisa, altresì, che «[l]e 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 [...] 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.». In sintesi, ha affermato la riferita pronuncia: «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» e che di talché «[s]i tratta [...] 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».

Dato questo quadro normativo e giurisprudenziale, secondo la Corte appare agevole osservare che la previsione di un termine più ravvicinato (31 ottobre anziché 30 novembre) per l’approvazione del piano di dimensionamento scolastico, vincolante (salva proroga) per tutte le regioni, risponde proprio a una necessità organizzativa di matrice unitaria, soddisfacendo l’esigenza di garantire l’ordinato avvio dell’anno scolastico e consentendo alle famiglie di iscrivere gli alunni presso le sedi effettivamente disponibili. A tal fine, infatti, le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l’anno solare precedente.

Secondo la Corte le norme impugnate sono riconducibili alla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «norme generali sull’istruzione», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., dal momento che la loro funzione consiste nell’introdurre una disciplina dei “termini” che per ragioni di necessaria unità e uniformità deve essere operante sull’intero territorio nazionale (sul punto, sentenze n. 62 del 2013 e n. 200 del 2009). Ciò al fine di garantire il regolare avvio dell’anno scolastico nonché adeguati spazi di autonomia alle istituzioni scolastiche, tenuto altresì conto del complessivo programma di riorganizzazione del sistema scolastico nel quale esse sono inserite e del preciso impegno assunto dall’Italia con il PNRR.

In quanto riconducibili a un ambito materiale di competenza legislativa esclusiva dello Stato, a giudizio della Corte anzitutto la norma concernente lo spostamento del termine risulta espressione di attribuzioni statali, legittimamente esercitate. Infatti, se è pur vero che, come evidenziato nella sentenza n. 223 del 2023, il comma 5-quater dell’art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si riflette sul dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale, secondo la Corte si tratta,

a ben vedere, di un'incidenza mediata, poiché tale intervento è comunque prevalentemente riconducibile alla materia «norme generali sull'istruzione». La Corte in proposito evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha invero precisato che, qualora una normativa intersechi più materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella concorrente (o residuale) delle regioni, occorre individuare l'ambito materiale che deve considerarsi, nei singoli casi, prevalente (ex plurimis, sentenza n. 44 del 2014, che richiama le sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005).

Alla luce delle considerazioni che precedono, secondo la Corte la circostanza che all'art. 138, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998 rientri tra le «funzioni amministrative» che sono state «delegate alle regioni» quella di provvedere in materia di programmazione scolastica territoriale, non toglie che, al fine di soddisfare esigenze nazionali, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione in tema di istruzione quanto le linee generali dell'organizzazione scolastica (così, ancora, sentenza n. 200 del 2009).

A giudizio della Corte consolida tale approdo interpretativo la sentenza n. 223 del 2023, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, promossa dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., proprio affermando che tali disposizioni si fondavano in via prevalente su diversi titoli di competenza legislativa esclusiva statale, quali «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.).

Sulla base delle osservazioni che precedono, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che anticipa il termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Inoltre, secondo la Corte una volta accertato che la norma che anticipa il termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica è stata adottata nell'esercizio del titolo di competenza legislativa esclusiva statale «norme generali sull'istruzione», lo stesso deve dirsi per quella che dispone l'intervento ministeriale per la concessione della proroga. Poiché, poi, quel titolo competenziale necessariamente prevale sugli altri coi quali si interseca, non può neppure ravvisarsi un difetto di leale collaborazione nel conferimento al Ministro dell'istruzione e del merito del potere di concedere la proroga del termine del 31 ottobre. La previsione del potere di proroga, infatti, non può essere sganciata da quella della fissazione del termine. La considerazione del potere di proroga come avulso dalla valutazione complessiva della disciplina prevista dall'art. 9-bis del d.l. n. 208 del 2024, come convertito, conduce invece la Regione ricorrente a ritenere tale previsione non collegata al generale riassetto del sistema dell'istruzione. Il ricorso non considera, però, l'obiettivo generale dell'art. 9-bis, indicato precisamente nella rubrica dello stesso: «Disposizioni urgenti per l'attuazione della riforma 1.3 "Riorganizzazione del sistema scolastico" della Missione 4 – Componente 1 del PNRR». Tale obiettivo esige una disciplina procedimentale unitaria, che ben può contemplare un potere ministeriale di proroga, da esercitarsi nella considerazione complessiva delle esigenze prospettate dalle singole regioni. In ogni caso detto potere di proroga ha l'effetto di rendere meno rigido per le regioni il termine fissato ex lege al 31 ottobre, consentendo quindi, in caso di necessità (come è avvenuto nella fattispecie in esame) di chiedere un differimento del termine stesso.

È comunque opportuno, a giudizio della Corte – data, come visto, l'interferenza della suddetta disciplina con il dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale – un approfondimento quanto alla censura relativa al mancato coinvolgimento regionale ai fini della concessione della proroga.

La Corte ricorda che, nel verificare il rispetto delle attribuzioni regionali, ha ribadito, anche di recente, che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano “in

relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte" (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise» (sentenza n. 6 del 2023, ma si veda anche già la sentenza n. 169 del 2020, che valorizza le «concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»). Proprio in considerazione del «livello degli interessi coinvolti» (sentenze n. 168 del 2021 e n. 179 del 2019), la Corte evidenzia che l'adozione del piano di dimensionamento costituisce un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell'avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato. Pertanto, le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione delle modalità di un coinvolgimento regionale.

A tal proposito, la Corte precisa che la sequenza procedimentale caratterizzante la concessione della proroga del termine per l'approvazione del piano di dimensionamento ha inizio con una specifica richiesta della regione (così come peraltro è avvenuto anche nel caso in esame), nella quale possono essere indicate tutte le ragioni che potrebbero giustificare la concessione della proroga. Ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che esprime una generale esigenza di strutturazione pluralistica dei procedimenti amministrativi, dovrà poi essere garantita la più idonea collaborazione tra le amministrazioni coinvolte. Nel regime disegnato dalle norme impugnate sono dunque in re ipsa il coinvolgimento di entrambi i soggetti istituzionali interessati e la garanzia della loro leale collaborazione.

La Corte, quindi, dichiara non fondata anche la questione relativa alla violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.