

In materia di dimensionamento scolastico: la Corte ribadisce il delineato riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di istruzione.

Corte costituzionale, 7 giugno 2012, n. 147

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso, con distinti ricorsi, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e Sicilia avverso il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e Sicilia hanno impugnato, con distinti ricorsi, diverse disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, tra cui dell'art. 19, commi 4 e 5.

Tale disposizione, concernente il ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, prevede al comma 4 che "Per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche."

Il comma 5 dispone che " Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome».

Ad avviso delle ricorrenti, dette norme sarebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto conterrebbero una normativa di dettaglio in una materia (l'istruzione) oggetto di competenza concorrente, posto che tali disposizioni non rientrano nella competenza

esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. (norme generali sull'istruzione); con l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta alle Regioni in tutte le materie che non rientrano in quelle di competenza esclusiva dello Stato; con l'art. 118 Cost., in quanto, anche invocando il principio di sussidiarietà in senso ascendente, si sarebbe dovuta comunque garantire un'adeguata concertazione con le Regioni; con l'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni; con l'art. 120 Cost., per lesione del principio di leale collaborazione.

Infine, limitatamente alla sola Regione siciliana, le citate disposizioni sarebbero in contrasto con gli artt. 14, lettera r), 17, lettera d), e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), nonché con gli artt. 1 e 6 del D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di pubblica istruzione), poiché la normativa statale interviene in un ambito nel quale alla Regione è riconosciuta competenza esclusiva e concorrente e, di conseguenza, anche esecutiva ed amministrativa.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, verificata la connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, riunisce i vari ricorsi al fine di procedere ad una sola pronuncia e ne dichiara la parziale fondatezza .

Il giudice costituzionale rileva preliminarmente che il testo dell'art. 19, comma 5, oggetto di censura ha subito, successivamente alla proposizione delle censure, una modifica ad opera dell'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012”, a decorrere dal 1° gennaio 2012. Il testo originario del comma 5, risultante dalla conversione del decreto-legge e vigente nel momento della proposizione dei ricorsi, era il seguente: “Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 500 unità, ridotto fino a 300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome”. A seguito della suddetta modifica, le due soglie di 500 e 300 unità sono state innalzate, rispettivamente, a 600 e 400 unità; come si vede, si tratta di una modifica che non è in alcun modo soddisfacente delle pretese avanzate dalle Regioni ricorrenti, in quanto lascia praticamente inalterati i termini della lamentata lesione delle competenze, limitandosi a modificare le soglie numeriche

necessarie per l'assegnazione alle istituzioni scolastiche di un dirigente scolastico con incarico a tempo indeterminato.

Ne consegue che, in considerazione della sostanziale identità di contenuto precettivo e del principio di effettività della tutela costituzionale nei giudizi in via principale, in conformità alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, si può ugualmente procedere allo scrutinio dell'art. 19, comma 5, nel testo risultante dalla modifica suindicata, benché la nuova disposizione non sia stata oggetto di ulteriore ricorso in via principale (v., tra le ultime, le sentenze n. 139 e n. 237 del 2009, nonché la sentenza n. 15 del 2010).

La Corte, inoltre, prima di procedere all'analisi delle questioni nel merito, richiama la sua precedente giurisprudenza circa il riparto di competenze tra Stato e Regione nella materia dell' "istruzione", allo scopo di porre una chiara linea di confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, con le sentenze n. 200 del 2009 e n. 92 del 2011 è stata chiarita, alla luce delle precedenti pronunce sull'argomento (fra le quali, si vedano la sentenza n. 13 del 2004 e le sentenze n. 34 e n. 279 del 2005), la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione – riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. – e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente. Si è detto, a questo proposito, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e 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». Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'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'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale» (sentenza n. 92 del 2011 che richiama la precedente n. 200 del 2009).

Passando al merito delle questioni, per quanto concerne l'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, tale norma contiene due previsioni, strettamente connesse: l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni

scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia; soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Si tratta, quindi, di una norma che regola la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti.

Va osservato che il legislatore, prima della citata riforma costituzionale del 2001, era intervenuto a regolare con apposite norme il riparto di competenze relative all'organizzazione della rete scolastica; l'art. 138, lettera b), del 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 L. 15 marzo 1997, n. 59), già disponeva che fossero delegate alle Regioni le funzioni amministrative riguardanti la «programmazione, sul piano regionale, nei limiti della disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali»; subito dopo, il d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59), ha disposto (art. 3) che le Regioni approvino il piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche sulla base dei piani disposti dalle singole Province. Ne consegue che – come questa Corte ha avuto modo di rilevare fin dalle sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005 – è del tutto implausibile che il legislatore costituzionale del 2001 abbia inteso sottrarre alle Regioni la competenza relativa al programma di dimensionamento delle istituzioni scolastiche che già era di loro spettanza in un quadro costituzionale segnato da una impostazione maggiormente centralizzata.

La legislazione degli anni più recenti è intervenuta con altre disposizioni in tale materia. L'art. 64, comma 4-quater, 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 6 agosto 2008, n. 133, ha disposto – riconoscendo, ancora una volta, la competenza delle Regioni – che le medesime dovessero provvedere, per l'anno scolastico 2009/2010, ad assicurare il dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome nel rispetto dei parametri fissati dall'art. 2 del citato d.P.R. n. 233 del 1998. Il successivo d.P.R. 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), mirava a modificare il quadro normativo, disponendo, all'art. 1, che alla definizione «dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico, si provvede con decreto, avente

natura regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata» tra lo Stato e le Regioni. Il medesimo art. 1, peraltro, stabilisce che, fino all'emanazione del menzionato decreto ministeriale, continui ad applicarsi la disciplina vigente, in particolare il D.P.R. n. 233 del 1998, ivi compreso il relativo art. 3 da considerarsi abrogato soltanto all'atto dell'entrata in vigore del predetto decreto ministeriale (art. 24, comma 1, lettera d, del D.P.R. n. 81 del 2009).

Non risulta, comunque, che tale decreto sia mai intervenuto, tanto che alcune delle Regioni ricorrenti hanno fatto presente, negli odierni ricorsi, che l'art. 19, comma 4, in esame è stato emanato quando esse avevano già provveduto all'approvazione dei piani regionali di dimensionamento in vista dell'inizio dell'anno scolastico 2011/2012, piani evidentemente formulati secondo lo schema di cui al D.P.R. n. 233 del 1998.

Alla luce delle premesse su riportate la Corte, riconoscendo che la disposizione in esame incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti - materia che, secondo la consolidata giurisprudenza (sentenze n. 200 del 2009, n. 235 del 2010 e n. 92 del 2011), non può ricondursi nell'ambito delle norme generali sull'istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all'istruzione – ne dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione della competenza regionale.

A nulla vale l'invocazione da parte dell'Avvocatura dello Stato, oltre ai titoli di competenza esclusiva ed ai principi fondamentali in tema di competenza concorrente in materia di istruzione, anche quello di competenza concorrente relativo al coordinamento della finanza pubblica.

La Corte osserva, al riguardo, che, pur perseguendo la disposizione in esame – come si è detto – evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica, resta pur sempre il fatto che anche tale titolo consente allo Stato soltanto di dettare principi fondamentali, e non anche norme di dettaglio; e, secondo la giurisprudenza di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 326 del 2010).

Per quanto concerne, invece, l'art. 19, comma 5, della normativa in esame, la Corte ne dichiara la non fondatezza in quanto seppure è indubbio che questa previsione incide in modo significativo sulla condizione della rete scolastica, va rilevato che la norma in questione non sopprime i posti di dirigente, limitandosi a stabilirne un diverso modo di copertura; tenendo

presente che i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico – è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma. La disposizione in esame persegue l'evidente finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici – al fine di contenimento della spesa pubblica – attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione nella copertura dei posti di dirigenza e questa materia rientra nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato.

Ne consegue che la questione relativa al censurato art. 19, comma 5, va dichiarata non fondata.

Decisione della Corte:

La Corte dichiara:

- a) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4 del d.l. 98 del 2011;
- b) la non fondatezza della censura concernete l'art. 19, comma 5.

Giurisprudenza richiamata:

- Sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di istruzione: Corte cost., sentenze n. 13 del 2004, n. 34 e n. 279 del 2005, n. 200 del 2009 e n. 92 del 2011;
- Sul dimensionamento scolastico: Corte cost., sentenze n. 235 del 2010 e n. 92 del 2011;
- Sulla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica: Corte cost., sentenza n. 326 del 2010.