

Sentenza: n. 147 del 7 giugno 2012

Materia: istruzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regioni Toscana, Puglia, Umbria, Basilicata, Liguria, Emilia-Romagna e Sicilia.

Oggetto: articolo 19, commi 4 e 5 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111

Esito: parziale accoglimento del ricorso

Estensore nota: Caterina Orione

Le disposizioni impugnate recitano:

« 4. *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.*

5. 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».

Secondo le Regioni ricorrenti, le disposizioni, violative delle attribuzioni regionali concorrenti in materia di istruzione, non rivestono il carattere di principi fondamentali, ma si configurano come normativa di dettaglio, che non consente alle Regioni di esercitare la propria competenza nell'attuazione di essa per la rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti. Il dettaglio delle disposizioni si riflette necessariamente sulla impossibilità delle Regioni di autonoma scelta, anche nell'ipotesi che queste siano riconducibili a principi in materia, sempre concorrente, di coordinamento della finanza pubblica, in quanto secondo la giurisprudenza costituzionale lo Stato può imporre alle Regioni vincoli di bilancio con limiti relativi all'entità del disavanzo od anche transitoriamente sulla spesa corrente, senza però incidere sulle singole voci di spesa come nelle fattispecie impugnate. Inoltre queste non possono neppure essere ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato, secondo comma, lettera s) *norme generali sull'istruzione*, in quanto non hanno certo una valenza relativa a cicli di istruzione, standard minimi valutazione di apprendimenti, prove conclusive.

La Corte costituzionale, ripercorrendo la propria giurisprudenza, ribadisce che in tema di istruzione: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.

Le norme riguardano chiaramente la rete scolastica ed il dimensionamento degli istituti, pertanto devono essere ricondotte nel quadro normativo ad esso afferente. Già nel 1998 il legislatore nazionale con l'articolo 138, lettera b) il d.lgs. n. 112 aveva stabilito che le Regioni fossero titolari delle funzioni amministrative aventi ad oggetto la programmazione regionale della rete scolastica, sulla base di piani provinciali e l'articolo 3 del successivo regolamento n.233/1998 aveva disposto l'approvazione da parte delle Regioni del piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, sempre sulla base di piani provinciali. La Corte riafferma che appare priva di fondamento una prospettazione diversa ed accentratrice in conseguenza della riforma costituzionale del 2001. Infatti la normativa statale successiva del 2008 riconosceva sempre alle Regioni la competenza in materia e nel 2009 con il d.P.R. 81 si avvertì la necessità di modificare l'assetto normativo con la previsione di criteri e parametri per il dimensionamento della rete scolastica contenuti in un decreto con natura regolamentare interministeriale previa intesa in sede di Conferenza unificata, tale decreto non è stato peraltro mai emanato. Le disposizioni impugnate ricadono nella competenza concorrente dell'istruzione e sono puramente relative, non a fissare principi fondamentali in tema di didattica, ma ad un ridimensionamento della rete scolastica per conseguire una riduzione della spesa, come si evince sia dalla rubrica dell'articolo 19 *Razionalizzazione delle spese relative all'organizzazione scolastica. Concorso degli enti locali alla stabilizzazione finanziaria* e dal titolo del provvedimento legislativo *Contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica*. L'esplicita aggregazione di istituti, la loro soglia numerica, sono indubbi indici della volontà di risparmio, precisamente e dettagliatamente individuato in *una sfera che deve rimanere affidata alla competenza regionale*. La natura di "risparmio" non consente di riconoscere alla disposizione di cui all'articolo 19, comma 4 citata, il rango, invocato da parte resistente, di principi fondamentali in materia di coordinamento di finanza pubblica, in quanto, come più volte affermato dalla Corte, i principi fondamentali possono definirsi tali solo quando questi pongono obiettivi di riequilibrio della spesa corrente, senza indicare in modo dettagliato strumenti o modalità per il raggiungimento degli obiettivi predetti.

La fattispecie prospettata al comma 5 dell'articolo 19, deve essere diversamente valutata in quanto il dettaglio esplicitato dal legislatore statale, sia pure attinente alla rete scolastica ed al suo dimensionamento, in ragione della riduzione dei dirigenti scolastici presso istituzioni scolastiche al di sotto di una soglia normativamente stabilita, non lede le attribuzioni regionali, poiché si limita stabilire una diversa forma di copertura dei posti ad esse afferenti da parte di dipendenti statali, operando quindi una determinazione nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale relativa all'organizzazione amministrativa dello Stato, così da essere considerata prevalente sulla competenza concorrente in materia di istruzione.