

## L'ORGANIZZAZIONE SCOLASTICA ANCORA AL CENTRO DEL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE TRA STATO E REGIONI

SOMMARIO: 1. La riorganizzazione della rete scolastica nella manovra finanziaria del luglio 2011. – 2. La ricostruzione del quadro delle competenze legislative in materia di istruzione operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2009. – 2.1 La distinzione tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali in materia di istruzione”. – 2.2 La potestà legislativa regionale in materia di istruzione: la questione della programmazione scolastica regionale e del dimensionamento della rete scolastica. – 3. I ricorsi del settembre 2011 e la denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione. – 4. Conclusioni.

### 1. La riorganizzazione della rete scolastica nella manovra finanziaria del luglio 2011

Il tema della programmazione e dell'organizzazione scolastica è nuovamente al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Nel settembre 2011 le Regioni Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Sicilia, Puglia, Basilicata e Marche hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale per sollevare questione di legittimità sulle disposizioni previste, in materia di razionalizzazione della spesa scolastica, dalla manovra finanziaria di luglio, di cui al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111<sup>1</sup>. I ricorsi fanno riferimento alle norme contenute dall'articolo 19, commi 4 e 5 del decreto, che secondo le Regioni sono lesive della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione e violano pertanto quanto stabilito dall'articolo 117, terzo comma della Costituzione<sup>2</sup>.

Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, contiene misure di riduzione della spesa dirette a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza e nel Patto di stabilità presentati dal Governo nell'aprile 2011. Tra queste misure vi sono le riduzioni di spesa relative all'organizzazione scolastica - disposte dai commi 4 e 5 dell'articolo 19 del decreto - ottenute attraverso l'obbligatorio accorpamento delle scuole materne, elementari e medie in istituti scolastici comprensivi, la drastica diminuzione del numero delle scuole dotate di autonomia e degli incarichi di dirigente scolastico<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 164 del 16 luglio 2011.

<sup>2</sup> Si tratta dei seguenti ricorsi per legittimità costituzionale: della Regione Toscana del 14 settembre 2011, n. 90 (Gazzetta Ufficiale - 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 45 del 26 ottobre 2011); dell'Emilia Romagna del 13 settembre 2011, n. 98, della Liguria del 12 settembre 2011, n. 99 (Gazzetta Ufficiale - 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 46 del 2 novembre 2011) della Sicilia del 21 settembre 2011, n. 102; della Puglia del 21 settembre 2011, n. 104; della Basilicata del 21 settembre 2011, n. 105 (Gazzetta Ufficiale - 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 47 del 9 novembre 2011).

<sup>3</sup> In particolare i commi 4 e 5 dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 così dispongono: "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 500 unità, ridotto fino a 300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree

Le norme in esame sono di grande rilevanza non solo perché riaprono il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni in materia di organizzazione e dimensionamento della rete scolastica - sul quale la Consulta si era recentemente espressa con le sentenze n. 200 del 2009 e n. 92 del 2011 -, ma perché determinano una profonda rivoluzione nella struttura amministrativa della scuola italiana che entro un anno potrebbe cambiarne la fisionomia sia dal punto di vista organizzativo, che da quello gestionale.

Gli istituti comprensivi sono nati a metà degli anni Novanta del secolo scorso, inizialmente previsti solo nei comuni montani con meno di 5000 abitanti, sono stati poi estesi a tutto il territorio nazionale e rappresentano già oggi la maggioranza delle istituzioni scolastiche del 1° ciclo<sup>4</sup>. Questi istituti fanno della continuità didattica tra scuola dell'infanzia, scuola elementare e scuola media il punto qualificante della propria struttura formativa, maggiormente idonea - secondo i suoi fautori - a ridurre il fenomeno della dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo. D'altra parte l'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata - già prima delle norme in esame - legata alle dimensioni della scuola, che devono essere "idonee a garantire l'equilibrio ottimale tra domanda di istruzione e organizzazione dell'offerta formativa"<sup>5</sup>. Fino all'approvazione dell'articolo 19 della manovra di luglio, il numero di alunni necessario a ciascuna scuola per l'attribuzione dell'autonomia scolastica era compreso tra i 500 ed i 900. Tale indice è infatti considerato dall'art. 2 del D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, come termine di riferimento per assicurare l'ottimale impiego delle risorse professionali e strumentali delle istituzioni scolastiche. La dimensione ottimale di ciascuna istituzione scolastica era quindi individuata entro tale indice, modulandola - sempre secondo il regolamento citato - in relazione alla consistenza della popolazione scolastica residente nell'area territoriale di pertinenza e alle caratteristiche demografiche, orografiche, economiche e socio-culturali del bacino di utenza<sup>6</sup>.

Tali criteri non sembrano trovare alcuno spazio nelle norme in esame che impongono il mero e di fatto immediato accorpamento delle scuole materne, elementari e medie in istituti comprensivi con almeno mille alunni, senza la possibilità di modulare, al di sotto di tale soglia, l'organizzazione dell'offerta formativa in rapporto alla domanda di istruzione presente nei diversi contesti territoriali. Sebbene la finalità dichiarata dal comma 4 dell'articolo 19, impugnato dalle Regioni, sia ancora quella di "garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione", gli scopi effettivi delle norme in esame, a cominciare dall'obbligatorio accorpamento in istituti comprensivi, sono quelli di conseguire da tale riorganizzazione cospicui risparmi di spesa. Ciò si evince chiaramente dalla Relazione tecnica che accompagna il decreto, nella quale si afferma che il contenimento di spesa realizzato con le norme in esame è destinato a contribuire al conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti nel decreto legge n. 112 del 2008, che ammontavano in 2.538 milioni di euro per l'anno 2011 e in 3.188 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012<sup>7</sup>.

---

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."

<sup>4</sup> La loro introduzione si deve all'art. 51 del D.Lgs. 297/1994, il cui comma 6 li prevedeva appunto per i comuni montani con meno di 5000 abitanti.

<sup>5</sup> Così si esprime l'art. 2 del D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 il 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 legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>6</sup> Così stabilisce l'art. 4 del D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, che individua come ulteriori elementi dei quali si deve tener conto per l'ottimale dimensionamento di ciascuna istituzione scolastica: l'estensione dei fenomeni di devianza giovanile e criminalità minorile; nonché la complessità di direzione, gestione e organizzazione didattica, con riguardo alla pluralità di gradi di scuole o indirizzi di studio coesistenti nella stessa istituzione, ivi comprese le attività di educazione permanente, di istruzione degli adulti e di perfezionamento o specializzazione, nonché alla conduzione di aziende agrarie, convitti annessi, officine e laboratori ad alta specializzazione o con rilevante specificità. Più recentemente, l'art. 1 del D.P.R. 81/2009, che reca norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale utilizzo delle risorse umane, nell'affidare ad un decreto di natura regolamentare - risultante dal concerto tra Ministro dell'Istruzione e il Ministro dell'economia, previa intesa in sede di Conferenza unificata -, la definizione dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio, dispone che, nelle more della sua adozione, si continui a far riferimento ai parametri già previsti nei precedenti decreti ministeriali 15 marzo 1997, n. 176, e 24 luglio 1998, n. 331 e nel citato D.P.R. 233/1999.

<sup>7</sup> Secondo quanto riportato nella relazione tecnica al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (in Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, XVI Legislatura, *Disegni di legge e Relazioni - Documenti*, Disegno di legge n. 2814, comunicato alla Presidenza il 6 luglio 2011, pp. 146-147), l'applicazione di tale disposizione ridurrà il numero di istituzioni scolastiche autonome di 1130 unità e comporterà una riduzione dei posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi, contribuendo alle economie di spesa previste dall'art. 64, comma 6 del decreto legge n. 112 del 2008. Inoltre in forza del comma 4 dell'art. 19 - che innalza il numero di alunni

D'altra parte che l'intera operazione di riorganizzazione della scuola di base disposta dalla manovra di luglio non sia dettata da motivazioni di carattere pedagogico, culturale o didattico, ma abbia come finalità principale quello di conseguire risparmi di spesa nel settore della scuola, si evince dalla stessa collocazione delle norme in esame nell'articolo 19 del decreto che - come scritto nella rubrica - ha come scopo la *razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica*.

E' a tali fini che il comma 4 impone alle istituzioni scolastiche di accorparsi in istituti comprensivi con almeno mille alunni. In questo modo, come spiega la relazione illustrativa del decreto, pur lasciando inalterati i punti di erogazione del servizio, le istituzioni scolastiche autonome soppresse saranno 1130, con conseguente riduzione dei posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi. Inoltre, sempre per conseguire maggiori risparmi di spesa, il comma 5 prevede che non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato "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"<sup>8</sup>. La direzione di tali istituti autonomi oggi ospitanti un numero di alunni inferiore è conferita in *reggenza* a dirigenti scolastici già titolari di incarico per altri istituti<sup>9</sup>.

Secondo alcune stime l'accorpamento in istituti comprensivi e il loro ridimensionamento in nuovi istituti con almeno 1000 alunni - disposto dalle norme in esame - coinvolgerà tre quinti delle istituzioni scolastiche, cioè circa 5.700 delle attuali 10.500 istituzioni esistenti; determinerà una contrazione di organico di circa 3.180 posti di dirigente scolastico (-30%), di circa 1130 posti direttore dei servizi generali e amministrativi (-11%), di circa 1100 posti di assistente amministrativo. La riorganizzazione delle istituzioni scolastiche comporterà, inoltre, una notevole discontinuità didattica e amministrativa modificando per più di 5 milioni di famiglie l'attuale riferimento nella segreteria della scuola e con il dirigente scolastico; infine, i numerosi accorpamenti di scuole e la conseguente soppressione di organico modificheranno profondamente la funzione dirigenziale in ragione dei nuovi carichi di lavoro, della necessaria riorganizzazione dei servizi e della diffusione delle reggenze che, si stima saranno circa duemila<sup>10</sup>.

## **2. La ricostruzione del quadro delle competenze legislative in materia di istruzione operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2009**

Le scelte compiute dallo Stato con la manovra di luglio sono state fortemente osteggiate dalle Regioni. La riorganizzazione delle strutture scolastiche approvata in estate, infatti, non prevede alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni e interessa direttamente il dimensionamento della rete scolastico sul territorio, un ambito che esse considerano di competenza regionale sulla base dell'art. 117, terzo e della recente

---

necessari ai fini del conseguimento dell'autonomia dagli attuali 500-900 ad almeno mille alunni - molti degli attuali istituti comprensivi saranno interessati dal complessivo processo di riorganizzazione della rete scolastica. A questo riguardo va segnalato che già l'art. 1 del D.P.R. 81/2009, nell'affidare ad un decreto di natura regolamentare - che ancora non è stato adottato -, la definizione dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio, dispone dalle misure sul dimensionamento della rete scolastica deve conseguire una economia di spesa non inferiore a 85 milioni di euro entro l'anno scolastico 2011/2012.

<sup>8</sup> Il comma 5 è stato modificato dall'art. 4, comma 69, legge 12 novembre 2011, n. 183, (legge di stabilità 2012) che ha portato - a decorrere dal 1° gennaio 2012 - da 500 a 600 il numero di alunni al di sotto del quale all'istituto scolastico non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e da 300 a 400 il numero minimo necessario a quelle istituzioni scolastiche site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, per vedersi assegnato un dirigente scolastico a tempo indeterminato.

<sup>9</sup> L'istituto della reggenza è regolato dall'art. 19 del Contratto collettivo nazionale per il personale dirigente della V area siglato l'11 aprile 2006. Esso si configura come un incarico di natura obbligatoria, non declinabile, conferito dall'amministrazione e remunerato con il compenso integralmente e direttamente percepito dal dirigente.

<sup>10</sup> Tali stime sono contenute nel dossier Tuttoscuola, *Scuola tutti i numeri della rivoluzione organizzativa (di cui non si parla)*, Roma 31 agosto 2011, scaricabile dal sito internet [www.tuttoscuola.com](http://www.tuttoscuola.com). Si veda anche L. Salvia, *La scuola che perde presidi*, "Corriere della Sera", 31 agosto 2011, p. 29; G. Capecehatro, *Tagli e accorpamenti Gelmini trionfale: "Scuola da Oscar", "il Riformista"*, del 1° settembre 2011, p. 5.

giurisprudenza costituzionale in materia. E' in questo quadro che vanno collocati i ricorsi che le Regioni hanno depositato nel settembre del 2011 sulla legittimità costituzionale dei commi 4 e 5 dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98. Prima di esaminarne il contenuto è opportuno procedere ad una sommaria ricostruzione della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di istruzione, a partire da quanto deciso dalla sentenza della Corte n. 200 del 2009, alla quale tutti i ricorsi presentati fanno, del resto, esplicito riferimento. I motivi dell'importanza di tale sentenza per la questione di legittimità proposta dalle Regioni ricorrenti sono evidenti<sup>11</sup>.

Innanzitutto, con questa sentenza la Consulta ha operato – anche alla luce dei suoi precedenti orientamenti giurisprudenziali – una ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo della materia che oggi rappresenta un punto di riferimento ineludibile per la soluzione delle questioni relative alle competenze legislative in materia di istruzione. La sentenza n. 200 del 2009 ha, infatti, tracciato una linea di demarcazione tra le *norme generali sull'istruzione* – che l'articolo 117, comma 2, lettera n) Cost. assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato – e *principi fondamentali in materia di istruzione*, anch'essi di competenza statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale, come previsto dall'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

In questa sentenza la Corte si è pronunciata sul problema della competenza legislativa regionale in materia di programmazione scolastica e di dimensionamento nel territorio della rete scolastica. Tali profili sono con tutta evidenza toccati dalle norme della manovra finanziaria di luglio oggetto dei ricorsi presentati da Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Sicilia, Puglia, Basilicata e Marche: è perciò a partire anche da questa pronuncia che le Regioni ricorrenti argomentano l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, commi 4 e 5 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

Infine, nella sentenza 200 del 2009 vi è il tentativo di definire più complessivamente i caratteri del *sistema di istruzione italiano* che, a giudizio della Corte, “*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.*”

## **2.1 La distinzione tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali in materia di istruzione”**

Nella sentenza n. 200 del 2009 la Corte ha delimitato gli ambiti riconducibili al concetto di “norme generali sull'istruzione”, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera n) Cost., a partire da una complessiva ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo della materia e alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

Il ragionamento della Consulta prende le mosse dall'art. 33, secondo comma Cost. per il quale “la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione”. Tale categoria, già presente nel testo costituzionale prima della riforma del titolo V del 2001, va collegata a quelle “*caratteristiche basilari del sistema scolastico*” che, secondo la Corte, il legislatore ha inteso individuare nelle norme degli articoli 33 e 34 della Costituzione. Da questo la Consulta ricava una definizione “*vincolante*”, anche se “*non tassativa*”, degli ambiti riconducibili

<sup>11</sup> Sulla sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale: A. Poggi, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche governative” sull'istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in Rivista telematica Federalismi.it; F. Cortese, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in Forum dei Quaderni Costituzionali; M. Troisi, *La Corte tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali”*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in Forum dei Quaderni Costituzionali.

al concetto di norme generali sull'istruzione, che non sarebbero altro che quelli delineati dai due citati articoli della Carta costituzionale e, quindi, quelli relativi: 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 della 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.).

In questo modo - a parere della Corte - «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 - prosegue la sentenza n. 200 del 2009 - si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera n), Cost., nel testo novellato dalla citata riforma del titolo V 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.».

Per quanto riguarda la legislazione ordinaria - e sulla base del quadro costituzionale sopra delineato - la sentenza in esame individua nella legge 28 marzo 2003, n. 53 - recante una *delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*<sup>12</sup>, - e nei relativi decreti legislativi, dei significativi termini di riferimento per la qualificazione delle disposizioni che debbono essere ricomprese nel concetto di "norme generali sull'istruzione". In via interpretativa la Corte considera norme generali sull'istruzione: quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge n. 59 del 1997; quelle sull'assetto degli organi collegiali territoriali di cui al decreto legislativo n. 233 del 1999, nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62. Infine la Corte ricorda che, in conformità con quanto previsto dall'art. 117, sesto comma Cost., le disposizioni legislative concernenti le norme generali sull'istruzione, proprio in quanto adottate nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, possono prevedere in tale ambito l'emanazione di regolamenti statali<sup>13</sup>.

Sulla base di tale ricognizione e alla luce della sua precedente giurisprudenza, la Consulta ritiene che appartengono alla categoria delle norme generali sull'istruzione «*quelle disposizioni statali che definiscono la*

<sup>12</sup> Secondo tale legge rientrano tra le *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.

<sup>13</sup> A questo riguardo vanno ricordati per la loro rilevanza i sei decreti legislativi emanati sulla base della delega contenuta nella legge 28 marzo 2003, n. 53 e citati nella stessa sentenza n. 200 del 2009. Si tratta: a) 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*); b) del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (*Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione*); c) del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 (*Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro*); d) 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*); e) del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione*); f) del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227 (*Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento*), poi abrogato dall'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

*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». Tali norme, conclude la Corte, dettano discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale e «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.».*

Dalle norme generali sull'istruzione devono essere distinti i *principi fondamentali in materia di istruzione*. La loro determinazione è riservata dall'articolo 117, comma 3 della Costituzione allo Stato, nell'ambito della legislazione concorrente che affida alle Regioni la potestà legislativa in materia di istruzione "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione dell'istruzione e della formazione professionale"<sup>14</sup>. Nella sentenza n. 200 del 2009 la Corte costituzionale definisce 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'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*»<sup>15</sup>. Questi svolgono di fatto secondo la Corte una funzione di raccordo e di collegamento tra il sistema scolastico nazionale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni.

Un diverso ambito di legislazione statale esclusiva che può incidere sulla materia dell'istruzione riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.). Non vi è dubbio, infatti, – afferma la Consulta – che tra tali diritti 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*».

Infine ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia di istruzione possono, derivare dalla 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”.

## **2.2 La potestà legislativa regionale in materia di istruzione: la questione della programmazione scolastica regionale e del dimensionamento della rete scolastica**

Se è vero come scrive la Corte – sempre nella sentenza n. 200 del 2009 - che nella materia dell'istruzione si intrecciano norme generali, principi fondamentali e leggi regionali, oltre che «determinazioni

<sup>14</sup> L'articolo 117, terzo comma Cost, facendo salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche dalla potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, la rende – come ribadito anche nella sentenza n. 200 del 2009 – oggetto di norme generali di competenza Stato, come nei fatti è del resto avvenuto in seguito alla delega di cui all'art. 21 della legge n. 59 del 1997.

<sup>15</sup> Un analogo distinzione tra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali in materia si trova nella sentenza n. 279 del 2005 nella quale la Corte ha affermato 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 se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose*».

autonome delle istituzioni scolastiche», in quale ambito ed in quali settori di essa va individuata la competenza legislativa regionale?

Per rispondere a questa domanda la Consulta richiama la sua precedente giurisprudenza in materia. In particolare nella sentenza n. 13 del 2004 la Corte aveva affermato: «*si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle 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*»<sup>16</sup>. In altre parole le funzioni amministrative concernenti l'istruzione, che l'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva delegato alle Regioni prima della riforma costituzionale del 2001, viene utilizzato per ricostruire l'ambito delle competenze legislative attribuito in tale materia alle Regioni dalla stessa riforma del titolo V<sup>17</sup>. Lo stesso criterio viene esteso dalla sentenza n. 34 del 2005 *alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e a proposito del dimensionamento delle istituzioni scolastiche* che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V – l'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 - attribuiva la competenza regionale<sup>18</sup>.

La definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998 fornisce – come ammette la stessa Corte - «un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha successivamente attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni». «Proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche» è da escludersi «che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita»<sup>19</sup> sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo.

Nella sentenza n. 200 del 2009 la Corte ribadisce – come già affermato nella sentenza n. 13 del 2004 – che in questi ambiti va operata una netta distinzione tra programmazione nazionale e programmazione regionale: la prima non può che spettare allo Stato che ha «un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione nazionale in tema di istruzione, quanto le linee generali sulla organizzazione scolastica a livello nazionale», la seconda, invece, in quanto necessaria a disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, di rilievo per la programmazione scolastica regionale è stata prima delegata alle Regioni e successivamente, con riforma del titolo V è diventata di competenza delle Regioni in forza del nuovo articolo 117, terzo comma della Costituzione.

<sup>16</sup> Sulla sentenza n. 13 del 2004 della Corte costituzionale: P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, "Le Regioni", n. 4, pp 963-978, 2004; di A. Pajno, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, in Giorn. dir. amm., 2004, p. 530 e sgg.; R. Morzenti Pellegrini, *Il principio di continuità in senso «istituzionale» e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione (nota a C.cost.13 gennaio 2004 n.13)*, "Il Foro amministrativo – CdS", 2004, V. 3, fasc. 1, pp. 41-61; A. Poggi, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione (commento alla sent. n. 13/2004 della Corte costituzionale)*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004, n. 3.

<sup>17</sup> Secondo il comma 1 dell'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sul *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*: "Ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, sono delegate alle regioni le seguenti funzioni amministrative: a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a); c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa; d) la determinazione del calendario scolastico; e) i contributi alle scuole non statali; f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

<sup>18</sup> Si tratta del 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 legge 15 marzo 1997, n. 59, che disponeva all'art. «i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (...) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni» (sentenza n. 34 del 2005).

<sup>19</sup> Corte costituzionale sentenza n. 34 del 2005. A commento di questa sentenza si veda A. Poggi, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, "Le Regioni", 2005, n. 5, 946 e sgg.

Nella sentenza n. 200 del 2009, la Corte ha, dunque, precisato gli ambiti della potestà concorrente regionale in materia di istruzione e conseguentemente ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni del decreto legge n. 112 del 2008, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione<sup>20</sup>. La prima disposizione prevedeva che con un proprio atto regolamentare lo Stato avrebbe provveduto alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica». A giudizio della Consulta in tale norma *«la preordinazione dei criteri volti alla attuazione di tale dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica»*<sup>21</sup>. Pertanto non potendo essere qualificata quale norma generale sull'istruzione essa *«invade spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni relativi alla competenza alle stesse spettanti nella disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio»*.

Nella stessa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sempre per violazione dell'articolo 117, terzo comma Cost., di una norma che assegnava ad un regolamento il compito di prevedere misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti in caso di chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni. Anche in questo caso si opera – a giudizio della Corte – *«una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali»*. In conclusione - aggiunge la Corte - *«non sussistono dubbi in ordine alla facoltà spettante alle Regioni e agli enti locali di prevedere misure volte a ridurre, nei casi in questione, il disagio degli utenti del servizio scolastico, proprio per l'impatto che tali eventi hanno sulle comunità insediate nel territorio e con riguardo alle necessità dell'utenza delle singole realtà locali»*.

Inoltre, va ricordata la recente sentenza n. 92 del 2011, con la quale la Corte costituzionale ha confermato il proprio orientamento sulla competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica sul territorio. Le Regioni Toscana e Piemonte avevano, infatti, promosso conflitto di attribuzione in seguito all'emanazione di un regolamento governativo di delegificazione, adottato in attuazione di quelle stesse norme contenute nel decreto legge n. 112 del 2008 e dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 200 del 2009<sup>22</sup>.

La Consulta ha così dichiarato con la sentenza n. 92 del 2011 che, con le disposizioni regolamentari contenute nel D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, *«lo Stato ha invaso la competenza delle ricorrenti sul punto specifico di adattamento della rete scolastica alle esigenze socio-economiche di ciascun territorio regionale, «che ben possono e devono essere apprezzate» in ciascuna Regione»*. La Corte ha quindi confermato il suo orientamento affermando che *«la istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti, attiene, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio; attribuzione che la sentenza n. 200 del 2009 ha riconosciuto spettare al legislatore regionale, in quanto non riconducibile, nel*

<sup>20</sup> Si tratta dell'art. 64, comma 4, lettera f-bis) ed f-ter) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

<sup>21</sup> A questo proposito prosegue la Corte "non è senza significato che il comma 4-quater dello stesso art. 64, introdotto dall'art. 3, comma 1, del successivo decreto-legge n. 154 del 2008, come convertito nella legge n. 189 del 2008, abbia previsto – in sostanziale discontinuità con quanto contenuto nella disposizione censurata – che le Regioni e gli enti locali, «nell'ambito delle rispettive competenze (...) assicurano il dimensionamento delle istituzioni scolastiche»".

<sup>22</sup> Si tratta del D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 recante la *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* (Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15-7-2009). Della pronuncia n. 200 del 2009 - come rileva la stessa Corte - non si è tenuto conto nell'adozione del regolamento legislativo di delegificazione: in particolare l'articolo 2, comma 4, del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, ha disposto che *«l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso»*. Le Regioni ricorrenti hanno quindi denunciato la lesione della loro competenza in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, e il contrasto delle norme del regolamento con il citato art. 117, terzo comma, della Costituzione.

contesto generale del citato art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, all'ambito delle norme generali sull'istruzione".

### **3. I ricorsi del settembre 2011 e la denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione**

Le norme della manovra finanziaria del luglio 2011 – contenute nel comma 4 dell'articolo 19 del decreto n. 98 del 2011 – sull'obbligatorio accorpamento di scuole dell'infanzia, elementari e medie in istituti comprensivi, nonché sul ridimensionamento di questi in nuovi istituti con almeno 1000 alunni, sono state oggetto di ricorso alla Corte costituzionale da parte di ben sette Regioni. La Toscana, la Basilicata e la Puglia, inoltre, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale anche in riferimento alle disposizioni contenute nel comma 5 dello stesso articolo 19, che privano le scuole aventi un numero di alunni inferiore a 600 unità di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e le affidano in reggenza a dirigenti scolastici di altri istituti.

Il profilo principale sulla base del quale tutte le Regioni denunciano l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 19 – ed in alcuni ricorsi anche del comma 5 dello stesso articolo<sup>23</sup> – è quello della violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione. Inoltre, nei ricorsi in questione, vengono sollevati ulteriori profili di illegittimità costituzionale lamentati dalle Regioni per violazione degli artt. 3, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 della Cost. Qui ci dedicheremo al primo profilo sollevato dai ricorrenti, mettendo insieme le diverse argomentazioni proposte dalle Regioni a sostegno della lamentata violazione della propria competenza legislativa nella materia concorrente dell'istruzione.

Le norme contenute nel comma 4 dispongono, come si è visto, l'aggregazione della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado in istituti comprensivi; condizionano il riconoscimento dell'autonomia di questi istituti ad un numero non inferiore ai 1.000 alunni; infine impongono la soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado. Queste norme - a parere delle Regioni ricorrenti - non possono essere qualificate quali "norme generali sull'istruzione". Tali disposizioni - scrive nel suo ricorso la regione Toscana - «non esprimono esigenze di carattere unitario alla stregua dei valori da tutelare, che sole legittimano l'intervento statale, non riguardano norme generali sull'istruzione né principi generali della materia; dette norme, infatti, non contengono "le indicazioni delle finalità" della scuola, non pongono "condizioni minime di uniformità in materia scolastica", né esprimono quegli essenziali interventi volti a garantire l'uguaglianza sostanziale nell'accesso e nella fruizione della cultura, tali da doversi applicare indistintamente su tutto il territorio nazionale»<sup>24</sup>.

Per altro verso – si legge nel ricorso della Regione Basilicata – il comma 4 dell'articolo 19 del decreto n. 98 del 2011 "pone una norma di sicuro dettaglio, idonea ad incidere in modo vincolante sulle scelte regionali concernenti la definizione degli assetti programmatico-organizzativi della rete scolastica e ad elidere competenze ineludibilmente assegnate alle Regioni, le più idonee a conoscere ed operare scelte politiche rispondenti alle caratteristiche ed esigenze del proprio territorio e della popolazione ivi residente. La disposizione, infatti, prevedendo in modo vincolante il siffatto accorpamento verticale delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I grado ed il limite minimo del loro dimensionamento, preclude alle Regioni di adeguare la rete scolastica ed il suo dimensionamento, alle esigenze e particolarità del suo

<sup>23</sup> Si tratta del ricorso del 21 settembre 2011, n. 104, della Regione Puglia e del ricorso del 21 settembre 2011, n. 105 della Regione Basilicata.

<sup>24</sup> Ricorso del 14 settembre 2011, n. 90, della Regione Toscana. In questo stesso senso si veda i ricorsi di Emilia Romagna. Un'analoga argomentazione è, inoltre, svolta dai ricorsi di Puglia e Basilicata che la estendono anche alle norme il comma 5, dell'art. 19 del decreto n. 98 del 2011.

territorio»<sup>25</sup>. Un analogo giudizio è espresso dalla Regione Toscana secondo la quale il comma 4, interviene con disposizioni di dettaglio in ordine al dimensionamento delle reti scolastiche. Un ambito quest'ultimo che spetta, come chiarito con la sentenza n. 200 del 2009, alla competenza legislativa delle Regioni<sup>26</sup>. Per la Regione Puglia sia il comma 4, che il comma 5, dell'art. 19 del decreto di luglio "sono immediatamente lesive della competenza regionale in materia di offerta formativa e di programmazione della rete scolastica", "in quanto stabiliscono nel dettaglio l'aggregazione di scuole in istituti comprensivi e la soglia minima di alunni per l'assegnazione di dirigenti a tempo indeterminato"<sup>27</sup>.

D'altra parte a giustificazione delle norme censurate non può essere invocata la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Questa, infatti, può essere invocata quando si fissano livelli delle prestazioni, mentre le norme della manovra finanziaria di luglio non fissano standards minimi cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio delle loro funzioni organizzative, ma allocano in capo allo Stato le funzioni finalizzate alla riorganizzazione della rete scolastica e al nuovo dimensionamento degli istituti. «Un conto» – prosegue la Puglia nel suo ricorso – «è la determinazione dei livelli essenziali, nel rispetto dei quali le Regioni ben potranno determinare standard qualitativi dei servizi superiori rispetto ai minimi, un altro è la minuziosa regolamentazione dell'esercizio della concreta potestà amministrativa»<sup>28</sup>. Sul punto va peraltro ricordato, anche se non rilevato dai ricorrenti, che la Corte, con sentenza n. 200 del 2009, - nel tracciare i confini della legittimazione dello Stato ad intervenire in materia di istruzione sulla base dell'art. 117, secondo comma, lett. m) - ha precisato che «la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio»<sup>29</sup>.

Con le disposizioni del comma 4 «viene disposta di fatto la soppressione di scuole di infanzia, primarie e secondarie, e la formazione di istituti comprensivi»<sup>30</sup>; in questo modo "le Regioni vengono, di fatto, private del ruolo primario nell'istituzione e nell'organizzazione delle scuole, che rappresenta senz'altro l'aspetto più rilevante nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica"<sup>31</sup>. Secondo la Regione Toscana, inoltre, «lo Stato interviene direttamente nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica», nel quale le Regioni erano titolari di funzioni amministrative già prima del nuovo titolo V, sulla base della delega contenuta nell'art. 138, del decreto legislativo n. 112 del 1998. A questo proposito le Regioni ricorrenti affermano che, nella valutazione delle norme della manovra finanziaria oggetto di censura, deve adottarsi il criterio seguito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 34 del 2005 e poi ripreso nella n. 200 del 2009 per l'individuazione e l'interpretazione degli ambiti materiali della potestà legislativa concorrente delle Regioni: secondo tale criterio – lo ricordiamo – "è da escludersi che il

<sup>25</sup> Ricorso del 21 settembre 2011, n. 105 della Regione Basilicata: "Il legislatore" – prosegue il ricorso – "non ha riformato il «sistema basilare di istruzione» riguardo al primo ciclo, ma ha solamente previsto una necessaria aggregazione di scuole di infanzia, di scuola primaria e scuola secondaria di I grado (che restano tali) in istituti comprensivi, che attiene sicuramente ad aspetti organizzativo-gestionali inerenti la programmazione ed organizzazione della rete scolastica (già riferito alla competenza regionale dalla sentenza 13 gennaio 2004, n. 13 della Corte costituzionale) ed il dimensionamento delle istituzioni (pure riferito alla competenza regionale da Codesta Corte, con sentenza n. 34 del 2005), che non può prescindere dalle realtà ed esigenze sociali del territorio. La scelta obbligata impedisce, infatti, alle singole regioni, di considerare nell'effettuazione delle scelte programmatiche ed organizzative della rete scolastica, la composizione e la dislocazione sul territorio della popolazione scolastica e delle strutture e servizi locali, la realtà geografica e la composizione orografica del suo territorio, la composizione demografica della popolazione regionale, la dislocazione e consistenza di strutture ed infrastrutture, particolarmente quelle relative ai trasporti ed ogni altro aspetto che deve essere demandato alle autonome scelte politiche delle regioni, invece ridotte a ben poca cosa con siffatti pesanti e spropositati condizionamenti".

<sup>26</sup> Così afferma il ricorso per legittimità costituzionale del 14 settembre 2011, n. 90 della Regione Toscana: "seppur non rinvii ad alcun regolamento, è evidente che il comma 4 dell'articolo 19, oggi in esame, tende ai medesimi fini di cui alle disposizioni già censurate dalla Corte con la sentenza n. 200 del 2009, disposizioni alle quali era stata negata la qualificazione di «norme generali sull'istruzione», e quindi la riconducibilità alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma 2, lettera n) della Costituzione, riguardando le stesse direttamente l'assetto del sistema scolastico e dunque la materia concorrente dell'istruzione".

<sup>27</sup> Ricorso del 21 settembre 2011, n. 104, della Regione Puglia. Un'impostazione analoga si ritrova nel ricorso della Basilicata.

<sup>28</sup> Ricorso del 21 settembre 2011, n. 104, della Regione Puglia. Un'analoga argomentazione è svolta dai ricorsi di Toscana.

<sup>29</sup> Sul punto si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2005.

<sup>30</sup> Ricorso del 14 settembre 2011, n. 90, della Regione Toscana.

<sup>31</sup> Ricorso del 21 settembre 2011, n. 104, della Regione Puglia.

legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo<sup>32</sup>.

I ricorsi in esame non solo contestano che le disposizioni del comma 4 possano ritenersi "norme generali sull'istruzione", ma negano anche che le stesse norme possano qualificarsi di competenza statale sulla base dell'art. 117, terzo comma, Cost. nell'ambito potestà legislativa concorrente delle Regioni quali "principi fondamentali in materia di istruzione". Infatti, come rileva il ricorso della Regione Toscana, a fronte di consolidate competenze regionali in materia di organizzazione e dimensionamento scolastico, le norme del comma 4 prevedono *"una disciplina puntuale ed autoapplicativa in relazione alla quale le Regioni non sono chiamate a svolgere alcun ruolo"*<sup>33</sup>. Tali norme non potrebbero, quindi, ritenersi principi fondamentali in materia di istruzione in quanto questi – come riaffermato dalla Corte nella sentenza n. 200 del 2009 – *"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"*. Al contrario la norma secondo la quale non possono esservi istituzioni scolastiche autonome che non riguardino insieme la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e quella secondaria di primo grado esclude radicalmente – come evidenzia nel suo ricorso la Regione Emilia Romagna – *"qualunque possibilità di apprezzamento delle particolarità locali, imponendo un'attività regionale di mera esecuzione"*<sup>34</sup>.

A questi rilievi va aggiunto – come sottolinea nel suo ricorso la Puglia – che *"la decorrenza delle disposizioni invasive coincide con l'anno scolastico 2011-2012, senza dare così alle Regioni il tempo per adeguare e modificare la propria offerta formativa al nuovo sistema e vanificando la programmazione annuale della rete scolastica regionale per l'anno 2011/2012"*

In conclusione, le disposizioni del comma 4 dell'articolo 19 del decreto n. 98 del 2011 «nella parte in cui direttamente dispongono la formazione di istituti comprensivi, fissando direttamente il numero minimo di iscritti (1000 e/o 500) degli stessi, intervengono con una normativa puntuale in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, ciò in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost.»<sup>35</sup>. Nei ricorsi di Puglia e Basilicata le due Regioni attribuiscono la violazione delle competenze regionali in materia di istruzione anche alle norme del comma 5 dell'articolo 19 del decreto n. 98 del 2011, e pertanto chiedono alla Corte di dichiararne l'illegittimità costituzionale sotto tale profilo<sup>36</sup>.

La riforma avrà, a parere delle Regioni ricorrenti, effetti peggiorativi sull'offerta formativa, sulla programmazione e sul dimensionamento della rete scolastica, in quanto – sostengono – *"fermo restando il rispetto degli standard minimi, la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti sono più efficacemente organizzati se tengono conto delle diverse realtà territoriali, realtà che meglio sono conosciute dalle Amministrazioni regionali"*<sup>37</sup>.

#### 4. Conclusioni

In attesa della pronuncia della Corte costituzionale il legislatore statale è tornato ad intervenire sulla questione modificando nella legge di stabilità approvata a novembre l'articolo 19 decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98<sup>38</sup>. Il nuovo intervento normativo è in stretta continuità con il contenuto e gli obiettivi della manovra finanziaria di luglio. Infatti, l'articolo 4 della legge di stabilità prevede, ai commi 69 e 70, che alle istituzioni

<sup>32</sup> Ricorso del 14 settembre 2011, n. 90, della Regione Toscana. Un analogo argomentazione è svolta dai ricorsi di Puglia e Basilicata.

<sup>33</sup> Secondo quanto affermato nel ricorso del 14 settembre 2011, n. 90 della Regione Toscana, ciò vale anche in riferimento al comma 5 dell'articolo 19, visto che l'intera disciplina censurata "disciplina aspetti organizzativi, con riferimento alla determinazione ed articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, senza prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni".

<sup>34</sup> Ricorso del 13 settembre 2011, n. 98 della Regione Emilia Romagna.

<sup>35</sup> Ricorso del 14 settembre 2011, n. 90 della Regione Toscana.

<sup>36</sup> Ricorso del 21 settembre 2011, n. 104, della Regione Puglia.

<sup>37</sup> Ricorso del 21 settembre 2011, n. 104, della Regione Puglia.

<sup>38</sup> Si tratta dell'articolo 4 commi 69 e 70 della legge 12 novembre 2011 n. 183, che reca *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)*. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 14 novembre 2011, n. 265, S.O.

scolastiche autonome di minore dimensione - quelle stesse alle quali l'art. 19, comma 5 del decreto di luglio ha precluso l'assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato - non possa essere assegnato, in via esclusiva, un posto di direttore dei servizi generali ed amministrativi, prevedendone invece l'assegnazione in comune con altre istituzioni scolastiche. Contemporaneamente, la legge di stabilità ha elevato il numero minimo di alunni previsti per avere una autonoma dirigenza scolastica - salito da 500 a 600 nelle scuole ordinarie e da 300 a 400 nelle scuole site nelle isole minori e nei comuni montani - e al sotto dei quali si prevedono i citati forti tagli al personale amministrativo<sup>39</sup>.

Di fatto, con queste modifiche, le scuole interessate dall'applicazione dell'art. 19 comma 5 del decreto di luglio, che nella formulazione originale erano 1.812, diventano 3.138. Per tali scuole -particolarmente penalizzate dal provvedimento - si stima che ogni due posti di direttore dei servizi generali ed amministrativi, almeno uno venga meno<sup>40</sup>. Il drastico taglio del personale amministrativo delle scuole del primo ciclo, che nella manovra di luglio aveva riguardato la figura del dirigente scolastico, viene ora esteso anche alla figura del direttore dei servizi generali e amministrativi. Con questo nuovo intervento legislativo la "razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica" prevista dall'articolo 19 del decreto n. 98 del 2011, accentua il suo carattere meramente contabile volto a conseguire nel settore della scuola dell'obbligo cospicui risparmi di spesa.

Le esigenze di carattere pedagogico, culturale e didattico non sembrano aver avuto alcun peso sull'intervento di "riorganizzazione" disposto dal legislatore statale. Peraltro, a quanto emerge dai documenti forniti dal Governo e dallo stesso esame parlamentare, non risulta in alcun modo chiaro se per effetto della drastica riduzione del personale amministrativo, possano determinarsi per gli istituti scolastici interessati aggravii di natura funzionale ed organizzativa, con un conseguente incremento dei relativi costi. Nonostante il conflitto di cui si è dato conto in queste pagine, anche nella legge di stabilità non ne è stato previsto anche alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni nel processo di riorganizzazione. Il conflitto tra Stato e Regioni sul tema dell'organizzazione scolastica è destinato quindi ad essere alimentato anche da quest'ultimo intervento legislativo.

La scuola dell'obbligo, il luogo nel quale il diritto costituzionale all'istruzione trova la sua più importante realizzazione e che dovrebbe essere considerata uno dei più importanti fattori di crescita civile ed economica del Paese, viene in rilievo - negli ultimi interventi legislativi dello Stato - esclusivamente come settore nel quale conseguire risparmi di spesa.

<sup>39</sup> Il comma 70 legge 12 novembre 2011 n. 183 ha introdotto all'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, il seguente: «5-bis. A decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, alle istituzioni scolastiche autonome di cui al comma 5 non può essere assegnato in via esclusiva un posto di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA); con decreto del Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale competente il posto è assegnato in comune con altre istituzioni scolastiche, individuate anche tra quelle cui si applichi il medesimo comma 5. Al personale DSGA che ricopra detti posti, in deroga all'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è riconosciuta, a seguito di specifica sessione negoziale, una indennità mensile avente carattere di spesa fissa, entro il limite massimo del 10 per cento dei risparmi recati dal presente comma». Il comma 69 ha invece modificato citato comma 5, laddove è previsto che 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 e nei comuni montani) non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato, il numero minimo di allievi previsti per avere una autonoma dirigenza scolastica è elevato a 600 nelle scuole ordinarie, che si riduce a 400 nelle scuole site nelle isole minori e nei siti montani.

<sup>40</sup> Come segnala la relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di stabilità 2012, il numero di posti di dirigente scolastico viene ridotto, a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013, di 1.331 unità e quello dei direttori dei servizi generali ed amministrativi 1.569 unità.