CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **147/2012** (ECLI:IT:COST:2012:147)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **MATTARELLA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **04/06/2012**
Deposito del **07/06/2012**; Pubblicazione in G. U. **13/06/2012**
Norme impugnate: Art. 19, c. 4° e 5°, del decreto legge 06/07/2011, n. 98, convertito con modificazioni in legge 15/07/2011 n. 111.
Massime: **36384 36385 36386**
Atti decisi: **ric. 90, 98, 99, 101, 102, 104 e 105/2011**

SENTENZA N. 147

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'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, promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, dalla Regione siciliana, e dalle Regioni Puglia e Basilicata, con

ricorsi notificati il 12-14 e il 13 settembre 2011, depositati in cancelleria il 14, il 21 e il 23 settembre 2011 e rispettivamente iscritti ai nn. 90, 98, 99, 101, 102, 104 e 105 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Paola Manuali per la Regione Umbria, Marina Valli e Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con sette diversi ricorsi le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e la Regione siciliana hanno proposto questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

La presente decisione ha oggetto unicamente l'impugnazione dell'art. 19, commi 4 e 5, del citato decreto-legge, essendo oggetto di separate decisioni la trattazione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte dalle sole Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Liguria avverso altre disposizioni, con riferimento anche a differenti parametri.

Le Regioni menzionate hanno censurato l'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011 – e alcune di esse, e cioè le Regioni Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata, anche il successivo comma 5 – per violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, del principio di leale collaborazione e, limitatamente alla Regione siciliana, anche per violazione, oltre che del già citato art. 117, terzo comma, Cost., degli 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 degli 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).

2.— Il testo dei due commi impugnati è il seguente:

«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 compresivi 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».

3.— Le Regioni a statuto ordinario ricorrenti censurano le suindicate disposizioni con argomentazioni in larga misura coincidenti.

Esse osservano, innanzitutto, che tali norme comportano una significativa riduzione del numero delle scuole dell'infanzia, delle scuole primarie e delle scuole secondarie di primo grado mediante la formazione di istituti comprensivi, imponendo un numero minimo di iscritti come condizione per ottenere l'autonomia e determinando una diminuzione del numero dei dirigenti scolastici; il tutto nel quadro di un complessivo contenimento della spesa in materia di istruzione, avviato già con l'art. 64 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.

Nella materia dell'istruzione – argomentano le ricorrenti – convivono diverse competenze, suddivise tra Stato e Regioni: al primo spetta la competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., in tema di «norme generali sull'istruzione», mentre è oggetto di competenza concorrente, secondo l'art. 117, terzo comma, Cost., la materia dell'istruzione in generale, nella quale allo Stato rimane soltanto la determinazione dei principi fondamentali.

Le Regioni ricorrenti rilevano che nel caso specifico, alla luce dei concetti espressi nella sentenza n. 200 del 2009 di questa Corte, non sembra che le disposizioni censurate possano rappresentare norme generali sull'istruzione, in quanto esse non fissano affatto gli standard minimi, non toccano i cicli dell'istruzione, non regolano le finalità ultime del sistema dell'istruzione, né hanno ad oggetto la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli o la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti. Allo stesso modo, però, neppure sembra che le norme censurate possano ritenersi espressione di principi fondamentali in materia di istruzione, poiché le stesse si risolvono nell'enunciazione di una serie di regole di dettaglio «che precludono l'esercizio di scelte che sono la ragione stessa dell'autonomia che la Costituzione riserva alle Regioni» (così, testualmente, le Regioni Emilia-Romagna e Liguria). Stabilire che non possono esservi scuole dell'infanzia, scuole primarie e secondarie di primo grado che non siano accorpate in istituti comprensivi (art. 19, comma 4) significa escludere in via assoluta la possibilità di dare risalto a specifiche particolarità locali, imponendo alle Regioni una mera attività di esecuzione. Analogamente, l'art. 19, comma 5, vietando di attribuire la dirigenza scolastica alle istituzioni scolastiche autonome con un numero di alunni inferiore ad una certa soglia fissata dallo Stato esclude, senza una plausibile ragione, qualunque possibilità di valutazione da parte delle Regioni, da compiere sulla base delle risorse disponibili. Non si tratta, quindi, di principi fondamentali, bensì, in modo evidente, di una normativa di dettaglio emessa in una materia di competenza concorrente.

Osservano poi le ricorrenti che una tipica competenza regionale – riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale intervenuta subito dopo la riforma del 2001 (sentenze n. 13 del 2004, n. 34 e n. 279 del 2005) e poi ribadita nella citata pronuncia n. 200 del 2009 – è proprio quella riguardante la programmazione della rete scolastica ed il dimensionamento degli istituti scolastici. Tale competenza era stata già conferita alle Regioni dall'art. 138 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); né è pensabile che una funzione attribuita alle Regioni nel quadro costituzionale antecedente la riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia stata poi alle stesse sottratta dopo tale riforma, che è orientata nel senso di una maggiore autonomia.

In particolare, la Regione Toscana sottolinea che le norme in esame rientrerebbero nel medesimo ambito di cui all'art. 64, comma 4, lettera f-bis), del d.l. n. 112 del 2008, già dichiarato costituzionalmente illegittimo con citata la sentenza n. 200 del 2009.

La totale mancanza di ogni coinvolgimento delle Regioni nel processo di ristrutturazione degli istituti scolastici determinerebbe, inoltre, la violazione del principio di leale

collaborazione – che la Regione Basilicata, in particolare, ricollega all'art. 120 Cost. – e dell'art. 118 Cost. (richiamato dalle Regioni Toscana e Umbria), poiché, anche invocando il principio di sussidiarietà in senso ascendente, si sarebbe dovuta comunque garantire un'adeguata concertazione con le Regioni. Il che è ancor più grave se si pensa che la modifica legislativa è intervenuta nel mese di luglio, ossia a ridosso dell'inizio dell'anno scolastico, in tal modo alterando decisioni ed assetti organizzativi già assunti dalle Regioni. A questo proposito, le Regioni Toscana, Umbria e Puglia fanno presente di essersi già dotate, con proprie leggi regionali o provvedimenti aventi natura di decreti, di un piano concernente il dimensionamento degli istituti scolastici.

Il carattere di norme di dettaglio delle disposizioni sottoposte a scrutinio, inoltre, lederebbe anche l'art. 117, sesto comma, Cost., in base al quale la potestà regolamentare spetta alle Regioni in tutte le materie che non rientrano in quelle di competenza esclusiva dello Stato.

4.— Le Regioni ricorrenti rilevano, inoltre, che le disposizioni contenute nell'art. 19, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011 non possono trarre il loro fondamento giustificativo in altri titoli di competenza previsti dall'art. 117 della Costituzione.

Al riguardo, le Regioni Umbria e Puglia evidenziano che non può parlarsi, in questo caso, di disposizioni concernenti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché la normativa impugnata non si preoccupa di imporre il raggiungimento di livelli qualitativamente minimi nel servizio istruzione – livelli che le Regioni possono certamente migliorare – ma detta, invece, una normativa specifica relativa alle dimensioni ed alla dirigenza degli istituti scolastici.

Tutte le Regioni ordinarie ricorrenti, infine, specificano che le disposizioni oggi sottoposte allo scrutinio della Corte, pur avendo un chiaro obiettivo di riduzione della spesa, non possono considerarsi principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha ribadito in più occasioni (si richiamano, tra le altre, le sentenze n. 182 del 2011, n. 120 e n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007) che lo Stato può imporre legittimamente alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio; tuttavia, affinché non venga invasa la sfera di competenza regionale, occorre che tali limiti riguardino l'entità del disavanzo oppure, ma solo in via transitoria, la crescita della spesa corrente, fermo restando che lo Stato non può mai fissare limiti precisi per singole voci di spesa, ma soltanto un limite complessivo che lasci alle Regioni la libertà di allocare le risorse nei diversi ambiti. Nel caso specifico, invece, la normativa statale lede ulteriormente la competenza concorrente delle Regioni nella materia citata, perché non lascia alle stesse alcuna possibilità di scelta.

5.— La Regione siciliana, infine, nel proprio ricorso, svolge considerazioni analoghe a quelle delle Regioni a statuto ordinario, ma richiama, inoltre, specificamente i parametri costituiti dalle norme dello Statuto speciale e dalle relative disposizioni di attuazione.

A norma dell'art. 14, lettera r), e dell'art. 17, lettera d), del r.d.lgs. n. 455 del 1946, infatti, la Regione è titolare di una potestà normativa primaria in materia di istruzione elementare e di una potestà concorrente relativa all'istruzione media e universitaria; l'art. 20 dello Statuto, poi, attribuisce alla Regione le funzioni esecutive ed amministrative nelle materie di competenza regionale. Tale quadro è completato dagli artt. 1 e 6 del d.P.R. n. 246 del 1985.

In attuazione di tali proprie competenze, la Regione siciliana precisa di essere intervenuta a regolare, fra l'altro, anche il dimensionamento degli istituti scolastici, con le proprie leggi regionali 24 febbraio 2000, n. 6, e 12 luglio 2011, n. 13. Scorrendo le disposizioni di queste ultime, si vede che la Regione ha fissato le condizioni numeriche che gli istituti scolastici sono tenuti a raggiungere per poter conseguire l'autonomia, per cui le indicazioni imposte dallo Stato vengono a confliggere con la normativa regionale. D'altra parte, la giurisprudenza

costituzionale ha da tempo riconosciuto (vengono citate le risalenti pronunce n. 18 del 1969 e n. 165 del 1973) che la disciplina statale ha, nelle materie di competenza primaria della Regione, una sorta di efficacia suppletiva, tale che, ove la Regione abbia dettato norme proprie, le stesse prevalgono su quelle statali.

Osserva poi la ricorrente che le norme impugnate, invece, pur non essendo esplicitamente destinate ad operare anche nelle Regioni a statuto speciale, devono, in assenza di espressa previsione di garanzie delle loro competenze, ritenersi applicabili anche alle medesime.

La giurisprudenza costituzionale ha stabilito (sentenza n. 177 del 2004) che alla Regione siciliana spettano le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione, mentre allo Stato rimane la competenza relativa alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali, secondo un assetto che è da ritenere confermato anche alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ne deriverebbe, pertanto, la sicura illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Oltre alle citate lesioni, la Regione lamenta anche la violazione del principio di leale collaborazione, perché la normativa oggetto di ricorso è stata approvata senza alcuna previa concertazione con le Regioni.

6.— In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con singoli atti di identico contenuto, chiedendo che le prospettate questioni vengano dichiarate non fondate.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che le norme impugnate impongono la formazione di istituti comprensivi per la scuola dell'infanzia, per quella primaria e per quella secondaria di primo grado.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 200 del 2009, ha chiarito che, anche dopo la riforma del 2001, lo Stato mantiene una competenza esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione; secondo tale pronuncia, deve ritenersi che «il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, rivesta carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni». Alla luce di questo criterio, va riconosciuto che le norme censurate, andando ad incidere sulla determinazione degli standard strutturali minimi che le istituzioni scolastiche devono possedere, «si possono annoverare tra quelle disposizioni che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme su tutto il territorio nazionale»; in quanto tali, esse rientrano nella competenza esclusiva dello Stato. Come già in precedenza avveniva con l'art. 2 del 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), anche l'attuale art. 19 risponde alla necessità di fissare criteri omogenei su tutto il territorio al fine di far acquisire alle istituzioni scolastiche l'autonomia e di consentire l'attribuzione della personalità giuridica.

Ad analoghe conclusioni si perviene, secondo l'Avvocatura dello Stato, anche richiamando la competenza concorrente in tema di istruzione prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost.: infatti la natura di norma di principio emerge dal rilievo per cui le norme dell'impugnato art. 19, commi 4 e 5, contribuiscono a configurare la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, al fine anche di consentire un'offerta formativa omogenea.

Rileva poi la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri che esiste, nella specie, anche un altro titolo di competenza statale, ossia quello del coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni in questione, infatti, in attuazione degli obiettivi finanziari già delineati dall'art. 64

del d.l. n. 112 del 2008, determinano evidenti risparmi di spesa «derivanti dalla riduzione del numero di istituti scolastici di 1.130 unità e dei posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi». In base alla giurisprudenza costituzionale (si citano le pronunce n. 417 del 2005, n. 181 del 2006 e n. 237 del 2009), una norma statale di principio, adottata in materia di competenza concorrente, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, il che comporterebbe la piena legittimità costituzionale delle disposizioni oggi in esame.

L'Avvocatura dello Stato rileva, infine, che la previsione di una soglia minima di alunni degli istituti scolastici costituirebbe uno degli standard per conseguire l'autonomia e che la relativa materia è di spettanza esclusiva dello Stato.

7.— In prossimità dell'udienza, hanno depositato memorie le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia e Basilicata, confutando le argomentazioni difensive dell'Avvocatura dello Stato, in particolare rispetto alla attinenza delle norme censurate alla materia dei principi generali sull'istruzione. Le difese delle Regioni hanno, altresì, ribadito la illegittimità di tali disposizioni anche sotto il profilo della materia del coordinamento della finanza pubblica, facendo riferimento all'orientamento della Corte per cui in tale materia la legge statale può porre gli obiettivi, lasciando alle Regioni la scelta circa gli strumenti concreti per la loro realizzazione.

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e la Regione siciliana hanno proposto, con separati ricorsi, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; nei ricorsi delle Regioni Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata le questioni sono state sollevate anche con riguardo al comma 5 del medesimo articolo.

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; ed 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.

2.— I giudizi vanno riuniti, avendo ad oggetto le medesime disposizioni, ancorché prospettate in riferimento a diversi parametri costituzionali.

Occorre preliminarmente rilevare che il testo dell'art. 19, comma 5, oggetto di censura ha subito, successivamente alla proposizione delle odierne questioni, una modifica ad opera

dell'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (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: «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 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 satisfattiva 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 giurisprudenza di questa Corte, si procederà 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).

3.— Passando al merito delle questioni, occorre esaminare per prima quella relativa all'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011.

È opportuno rilevare, ai fini del corretto inquadramento della questione, che il citato comma 4 è da ricondurre alla materia della «istruzione». La giurisprudenza di questa Corte, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, intervenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha individuato i criteri del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni 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).

L'art. 19, comma 4, oggi in esame 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.

4.— Alla luce delle osservazioni che precedono, la questione avente ad oggetto l'art. 19, comma 4, è fondata.

La disposizione censurata mostra, anzitutto, un certo margine di ambiguità perché, mentre impone l'aggregazione delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, in istituti comprensivi, non esclude la possibilità di soppressioni pure e semplici, cioè di soppressioni che non prevedano contestuali aggregazioni. Ma, comunque, anche volendo disattendere questa possibile lettura, è indubbio che la disposizione in esame incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti, materia che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (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; la sentenza n. 200 del 2009 rileva, in proposito, che «il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche» è «ambito che deve ritenersi di spettanza regionale». Trattandosi di ambito di competenza concorrente, allo Stato spetta soltanto di determinare i principi fondamentali, e la norma in questione non può esserne espressione.

L'art. 19, comma 4, infatti, pur richiamandosi ad una finalità di «continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione», in realtà non dispone sulla didattica: esso, anche con questa sua prima previsione, realizza un ridimensionamento della rete scolastica al fine di conseguire una riduzione della spesa, come, del resto, enunciato dalla rubrica dell'art. 19 («Razionalizzazione delle spese relative all'organizzazione scolastica. Concorso degli enti locali alla stabilizzazione finanziaria»), dalla rubrica del Capo III del decreto-legge («Contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica»), nonché dal titolo del medesimo («Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»). L'aggregazione negli istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di 1.000 alunni, conduce al risultato di ridurre le strutture amministrative scolastiche ed il personale operante all'interno delle medesime, con evidenti obiettivi di risparmio; ma, in tal modo, essa si risolve in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale.

Il carattere di intervento di dettaglio nel dimensionamento della rete scolastica emerge, con ancor maggiore evidenza, dalla seconda parte del comma 4, relativa alla soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia: in tal modo lo Stato stabilisce alcune soglie rigide le quali escludono in toto le Regioni da qualsiasi possibilità di decisione, imponendo un dato numerico preciso sul quale le Regioni non possono in alcun modo interloquire. Va ribadito ancora una volta, invece, come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 200 del 2009, che «la preordinazione dei criteri volti all'attuazione del dimensionamento» delle istituzioni scolastiche «ha una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e 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».

Occorre rilevare, per completezza, che l'Avvocatura dello Stato ha invocato, nei propri scritti difensivi, 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).

Sulla base delle precedenti considerazioni, va rilevato che la disposizione sottoposta a scrutinio non risponde alle condizioni necessarie per costituire un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'Avvocatura dello Stato ha altresì invocato, con riferimento alla seconda parte del comma 4 in esame, la competenza esclusiva statale in materia di requisiti minimi che le istituzioni scolastiche devono possedere per essere definite autonome. È indubbio che competa allo Stato la definizione dei requisiti che connotano l'autonomia scolastica, ma questi riguardano il grado della loro autonomia rispetto alle amministrazioni, statale e regionale, nonché le modalità che la regolano, ma certamente non il dimensionamento e la rete scolastica, riservati alle Regioni nell'ambito della competenza concorrente. Va ricordato che la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), che reca norme fondamentali sull'autonomia – invocata anche dall'Avvocatura dello Stato per motivare questa rivendicazione in competenza esclusiva – prevede, all'art. 21, che i «requisiti dimensionali ottimali» per l'autonomia vanno «individuati in rapporto alle esigenze e alla varietà delle situazioni locali». Anche a motivo di questa esigenza, ancor prima del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, gli artt. 2 e 3 del d.P.R. n. 233 del 1998 – anche esso invocato dall'Avvocatura perché, in larga misura, tuttora in vigore – hanno previsto che i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, previsti dall'art. 21 in questione, al fine dell'attribuzione dell'autonomia, vadano definiti in conferenze provinciali, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni, cui è affidata anche l'approvazione del piano regionale.

L'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, pertanto, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., essendo una norma di dettaglio dettata in un ambito di competenza concorrente. Restano assorbiti gli ulteriori parametri richiamati nei ricorsi delle Regioni, ivi compresi quelli relativi allo Statuto speciale ed alle disposizioni di attuazione invocati dalla Regione siciliana.

5.— La questione avente ad oggetto l'art. 19, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, nel testo modificato dell'art. 4, comma 69, della legge n. 183 del 2011, non è fondata.

La disposizione censurata, come si è detto, prevede che alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto a 400 per le istituzioni site in piccole isole, comuni montani e aree caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato; tali istituzioni, invece, sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome.

È indubbio che questa previsione incide in modo significativo sulla condizione della rete scolastica, ma va rilevato che la norma in questione non sopprime i posti di dirigente, limitandosi a stabilirne un diverso modo di copertura e, 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, dalla Regione siciliana e dalle Regioni Puglia e Basilicata;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 5, del medesimo d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dell'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.