

## **SENTENZA N. 200**

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

### **LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	”
-	Alfio	FINOCCHIARO	”
-	Alfonso	QUARANTA	”
-	Franco	GALLO	”
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Maria Rita	SAULLE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'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), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; dell'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169; e dell'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), promossi dalle Regioni Piemonte (2 ricorsi), Emilia-Romagna, Toscana (2 ricorsi), Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Siciliana e Abruzzo con ricorsi notificati il 16-17, il 20 e il 24-28 ottobre, il 14 e il 19 novembre, il 3, il 5 e il 6 dicembre 2008, depositati in cancelleria il 22, il 24 e il 28 ottobre, il 20 e il 26 novembre, il 10, il 12 e il 22 dicembre 2008 e rispettivamente iscritti ai nn. 68, 69, 74, 75, 81, 83, 91, 93, 95, 96, 97 e 101 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 9 giugno 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* gli avvocati Stefano Santarelli per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Lucia Bora per la Regione Toscana, Sabina Ornella di Lecce per la Regione Puglia, Mariano Calogero per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.— La Regione Piemonte, con ricorso notificato il 17 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 22 (ric. n. 68 del 2008), ha impugnato, tra l'altro, l'art. 64, commi da 1 a 4, 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), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La Regione ha prospettato la lesione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

In particolare la ricorrente, nel richiamare la [sentenza n. 13 del 2004 di questa Corte](#), afferma che le disposizioni impuginate lederebbero la competenza legislativa in materia di "istruzione".

A tale proposito, si osserva che i criteri elencati nel comma 4, in relazione alle finalità di risparmio finanziario di cui ai commi 2 e 3, assunti senza la previa intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti d'interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), non costituirebbero "norme generali sull'istruzione", ma integrerebbero una disciplina organizzativa che violerebbe le competenze regionali e il principio di leale collaborazione.

Sul punto, la ricorrente richiama anche il comma 6-*bis* dell'art. 64, introdotto dal decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), espunto in sede di conversione nella legge 4 dicembre 2008, n. 189, rispetto al quale la Regione si è riservata di proporre autonoma impugnazione.

Infine, si sottolinea di avere già approvato i criteri per l'organica revisione del piano di dimensionamento scolastico, in ragione, altresì, della competenza sulla programmazione scolastica di cui all'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 legge 15 marzo 1997, n. 59).

1.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e comunque la non fondatezza della questione di costituzionalità promossa dalla Regione Piemonte.

La difesa dello Stato assume che le disposizioni censurate sono inserite nell'ambito della manovra finanziaria e quindi non possono che essere unitarie e valere per tutte le amministrazioni, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici.

Le norme in questione costituirebbero principi fondamentali nella materia istruzione, anche in riferimento a quanto affermato dalla Corte con la [sentenza n. 279 del 2005](#). La normativa sulla riorganizzazione della rete scolastica non potrebbe ritenersi normativa di dettaglio perché la stessa presenterebbe carattere generale, al fine di garantire la necessaria omogeneità dell'offerta formativa del sistema scolastico.

Inoltre, le disposizioni relative alle dotazioni organiche del personale della scuola andrebbero sussunte nell'ambito della materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Infine, si osserva che la disciplina censurata, essendo rivolta ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, spetterebbe alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

Secondo l'Avvocatura dello Stato, invece, l'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica nei singoli ambiti territoriali rientrerebbe nelle competenze delle Regioni e delle autonomie locali, come sarebbe confermato dalla lettera *f-ter*) del suddetto art. 64, nonché dal comma *6-bis*, introdotto dal citato decreto-legge n. 154 del 2008, che determina i tempi per la definizione dei piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche di competenza delle Regioni e degli enti locali.

Da quanto dedotto discenderebbe, infine, la legittimità dei regolamenti previsti dalle norme impugnate.

2.— La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 22 (ric. n. 69 del 2008), ha impugnato, anch'essa, tra l'altro, l'art. 64, commi 3 e 4 (in particolare lettera *f-bis*), del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008, nonché il comma *6-bis*, introdotto nel citato art. 64 dal decreto-legge n. 154 del 2008.

In particolare, ad avviso della Regione la previsione del piano programmatico di interventi previsto dall'art. 64, comma 3, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. Ed, infatti, detto piano, volto ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili non rientrerebbe nell'ambito delle "norme generali sull'istruzione", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., ma nella generale materia "istruzione", che l'art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce alla potestà legislativa regionale, salva la determinazione dei principi fondamentali da parte della legislazione statale.

Né potrebbe ritenersi che si sia in presenza delle condizioni per la chiamata in sussidiarietà, poiché tale evenienza avrebbe richiesto il pieno coinvolgimento dei soggetti costituzionalmente titolari della potestà legislativa, mentre nella fattispecie in esame è stato previsto il mero parere della Conferenza unificata e non l'intesa.

In ordine alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, la difesa regionale deduce la violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Ed infatti detta norma, nel prevedere che, per l'adozione del piano di cui al comma 3, con successivi regolamenti si provveda ad una revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, esulerebbe dall'ambito delle «norme generali dell'istruzione», dovendo, pertanto escludersi, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., il potere regolamentare dello Stato.

In ogni caso, qualora si ritenesse sussistente tale potere, la procedura prevista, non contemplando l'intesa ma solo il parere della Conferenza unificata, sarebbe illegittima. La Regione rileva, inoltre, che la previsione dei suddetti regolamenti altererebbe il sistema delle fonti come delineato nella Costituzione.

Con riferimento alla lettera *f-bis*), del suddetto comma 4 dell'art. 64, introdotta nel decreto-legge n. 112 del 2008 in sede di conversione in legge, si rileva come l'ulteriore ambito demandato alla disciplina regolamentare dello Stato – relativa alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa» – poiché sarebbe riconducibile alla potestà legislativa regionale concorrente, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost.

A sostegno delle proprie argomentazioni la ricorrente afferma, richiamando le sentenze [n. 34 del 2005](#) e [n. 13 del 2004](#), che tra le funzioni spettanti alle Regioni va annoverata quella di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e di programmazione della rete scolastica.

Infine, la Regione Emilia-Romagna ha censurato il comma 6-*bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, lamentando la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 15 della legge 23 agosto 1988 n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), in quanto non sarebbero ravvisabili i requisiti di necessità ed urgenza.

Si duole, altresì, della circostanza che la disposizione in esame ponga norme di dettaglio per l'approvazione dei piani di ridimensionamento, nonché della previsione di un potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni in assenza di esigenze di carattere unitario.

2.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato e prospettando, in merito, argomentazioni difensive analoghe a quelle dedotte con riguardo al ricorso n. 68 del 2008.

3.— La Regione Toscana, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 24 ottobre (ric. n. 74 del 2008), ha impugnato, tra l'altro, l'art. 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito nella legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.

La ricorrente espone che la norma impugnata demanda a regolamenti statali una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, per dare attuazione al piano programmatico disciplinato dal comma 3.

I criteri dettati dal legislatore, alle lettere da *a*) ad *f-ter*) del comma 4, per l'esercizio della menzionata potestà regolamentare, ad avviso della difesa regionale, evidenzerebbero come detti regolamenti debbano disciplinare anche profili organizzativi del sistema scolastico, materia in ordine alla quale sussisterebbe la potestà legislativa concorrente delle Regioni, con la conseguente lesione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost.

Anche la Regione Toscana, a sostegno delle proprie argomentazioni, richiama le sentenze [n. 34 del 2005](#) e [n. 13 del 2004](#).

3.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato e prospettando argomentazioni difensive analoghe a quelle già dedotte rispetto ai ricorsi di cui sopra.

4.— La Regione Piemonte, con ricorso notificato con spedizione a mezzo posta il 24 ottobre 2008 e pervenuto presso la cancelleria della Corte il medesimo giorno 24 (ric. n. 75 del 2008), ha impugnato il comma 6-*bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In via preliminare, la ricorrente richiama le censure mosse in ordine all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 con il ricorso n. 68 del 2008.

Con riguardo alla specifica norma oggetto di impugnazione la Regione ha prospettato le seguenti doglianze.

In primo luogo, si deduce la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Non sussisterebbero, infatti, i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo rispetto ad organi delle Regioni e degli enti locali.

In secondo luogo, si assume la violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto, in presenza di competenze delle Regioni *ex art. 117 Cost.*, non sarebbero ravvisabili le condizioni per incidere su queste ultime in ragione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Infine, si prospetta la violazione degli artt. 3, 5, 77 e 97 Cost.

In ragione della ritenuta presenza di un rischio grave ed irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini la Regione ha proposto istanza di sospensione della norma impugnata ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

4.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo come la disposizione impugnata sia stata oggetto, nell'*iter* procedimentale per la conversione in legge, di un emendamento sostitutivo. Pertanto, ha chiesto che venga dichiarata cessata la materia del contendere, qualora detto emendamento fosse stato approvato.

5.— La Regione Lazio, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato presso la cancelleria della Corte il 28 ottobre 2008 (ric. n. 81 del 2008), ha impugnato l'art. 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

La disposizione impugnata, infatti, ad avviso della Regione, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non si limiterebbe a dettare norme di carattere generale né individuerebbe principi e criteri direttivi.

Anche la Regione Lazio richiama la [sentenza n. 13 del 2004 di questa Corte](#).

Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, sesto comma Cost., atteso che la norma impugnata atterrebbe ad ambiti materiali in relazione ai quali non sarebbe ammesso l'esercizio del potere regolamentare.

5.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata, in ragione delle medesime argomentazioni difensive sopra riportate.

6.— La Regione Puglia, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo giorno 28 (ric. n. 83 del 2008), ha impugnato l'art. 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008, in riferimento all'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione.

In particolare tale disposizione, secondo la ricorrente, violerebbe la competenza concorrente regionale in materia di istruzione. L'assetto costituzionale delle competenze porrebbe in evidenza come le Regioni siano chiamate a svolgere, in relazione all'istruzione, un ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento, accompagnato da un'attività di monitoraggio dei processi e di valutazione degli esiti, nel quadro di un sistema legislativo regionale ispirato ai principi di sussidiarietà e di autonomia.

A sostegno delle proprie argomentazioni anche la Regione Puglia richiama la [sentenza n. 13 del 2004 di questa Corte](#).

La norma impugnata, inoltre, lederebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuirebbe allo Stato una potestà regolamentare in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente.

6.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata per le ragioni già prospettate in relazione agli altri ricorsi.

7.— La Regione Toscana, con ricorso notificato il 14 novembre 2008 e depositato il successivo giorno 20 novembre (ric. n. 91 del 2008), ha impugnato l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 che, nel testo originario, introduceva il comma *6-bis* nell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito nella legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 Cost.

Ad avviso della Regione la norma impugnata, relativa ai piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, inciderebbe sulle competenze regionali in materia di istruzione, come delineate anche dalla giurisprudenza della Corte (sono richiamate le sentenze [n. 34 del 2005](#) e [n. 13 del 2004](#)). Né sarebbero ravvisabili nella norma censurata principi fondamentali della materia ovvero la presenza di esigenze unitarie che autorizzino lo Stato a disciplinare un aspetto di essa, in attuazione dell'art. 118 Cost.

Sarebbe, inoltre, violato, secondo la ricorrente, anche l'art. 120 Cost., mancando i presupposti per l'esercizio del previsto potere sostitutivo.

7.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo che la disposizione impugnata era stata oggetto, nell'*iter* procedimentale per la conversione in legge, di un emendamento sostitutivo concordato in sede di Conferenza unificata.

Sul punto, pertanto, qualora detto emendamento fosse stato approvato, l'Avvocatura chiedeva dichiararsi cessata la materia del contendere.

8.— La Regione Calabria, con ricorso notificato il 19 novembre 2008 e depositato il successivo giorno 26 novembre (ric. n. 93 del 2008), ha anch'essa impugnato l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 che, nel testo originario, introduceva il comma *6-bis* nell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito nella legge n. 133 del 2008.

In primo luogo, la difesa regionale deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., del principio di leale collaborazione, nonché dell'art. 3 Cost., con particolare riguardo al generale canone di ragionevolezza delle leggi. In particolare, la ricorrente rileva che l'attività di pianificazione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche rientrerebbe nella materia "istruzione" attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In secondo luogo, si assume la violazione degli artt. 118, primo comma, Cost., del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del generale canone di ragionevolezza delle leggi.

È, inoltre, prospettata la violazione degli artt. 119, primo e secondo comma, e 81, terzo comma, Cost.

Altre doglianze sono prospettate con riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 8, primo comma, della legge n. 131 del 2003, al principio di leale collaborazione, al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, Cost., al canone di ragionevolezza delle leggi di cui all'art. 3 Cost.

Infine, si rileva la lesione degli artt. 70, 76, 77, primo e secondo comma, e 89, primo comma, Cost.

Infine, ad avviso della Regione, poiché il Ministro dell'istruzione, università e ricerca non figura né tra i ministri proponenti, né tra quelli controfirmatari del decreto-legge n. 154 del 2008, sussisterebbe la violazione dell'art. 89, primo comma, Cost.

La Regione ha proposto istanza di sospensione della norma impugnata ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953.

8.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo che la disposizione impugnata è stata oggetto, nell'*iter* procedimentale per la conversione in legge, di un emendamento sostitutivo concordato in sede di Conferenza unificata.

Pertanto, si chiedeva che fosse dichiarata cessata la materia del contendere, qualora detto emendamento fosse stato approvato.

9.— La Regione Campania, con ricorso notificato il 3 dicembre 2008 e depositato il successivo 10 dicembre 2008 (ric. n. 95 del 2008), ha impugnato il predetto art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 117, 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 8, primo comma, della legge 15 giugno 2003, n. 131, e al principio di leale collaborazione.

La Regione ha dedotto la violazione dell'art. 117 Cost., in quanto la disposizione in esame non conterrebbe norme generali o principi fondamentali, ma stabilirebbe norme, anche procedurali, di dettaglio, e rinvierebbe ad organi dello Stato attività pianificatorie e regolamentari. Ciò comporterebbe anche la violazione dell'art. 118 Cost.

Sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione in ragione del breve lasso di tempo assegnato alle Regioni per l'adozione di piani di ridimensionamento. Infine, la Regione censura la norma in esame per la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 8, primo comma, della legge n. 131 del 2003, nonché dell'art. 77, secondo comma, Cost.

9.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata cessata la materia del contendere in quanto, in sede di conversione in legge, la norma impugnata è stata espunta.

10.— La Regione Basilicata, con ricorso notificato il 6 dicembre 2008 e depositato il 12 dicembre 2008 (ric. n. 96 del 2008), ha anch'essa impugnato il suddetto art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 prospettando una pluralità di censure.

In primo luogo, la ricorrente ha denunciato la lesione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., poiché la norma in esame inciderebbe sull'esercizio della potestà legislativa concorrente delle Regioni nella materia "istruzione" e sulla correlata potestà regolamentare e programmatica.

In secondo luogo, la difesa regionale prospetta la conseguente violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Ulteriori censure sono formulate con riguardo all'art. 120 Cost., sia sotto il profilo della mancanza delle condizioni per prevedere un potere sostitutivo del Governo, sia sotto il profilo dell'introduzione di un procedimento alternativo rispetto a quello disciplinato dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

È, inoltre, dedotta la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., anche attraverso la violazione degli artt. 12, comma 1, lettera a), e 5, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e dell'art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003.

Infine è prospettata la violazione del principio di ragionevolezza.

10.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata cessata la materia del contendere, essendo venuta meno la norma impugnata.

11.— La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 5 dicembre 2008 e depositato il successivo 12 dicembre (ric. n. 97 del 2008), ha impugnato il già citato art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 e, in connessione alla suddetta impugnazione, l'art. 4 del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 169 del 2008.

In particolare, la Regione censura l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 in riferimento agli artt. 14, lettera *r*), e 17, lettera *d*), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e delle relative norme di attuazione in materia di pubblica istruzione, adottate con decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di pubblica istruzione), e/o degli articoli 117, terzo comma, e 118 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Ed infatti – ad avviso della ricorrente – le previsioni contenute nello Statuto della Regione Siciliana assegnano, tra l'altro, alla competenza esclusiva della stessa la materia dell'istruzione elementare (art. 14, lettera *r*) ed a quella concorrente l'istruzione media e universitaria (art. 17, lettera *d*), mentre le norme di attuazione statutaria in materia di istruzione, adottate con il d.P.R. n. 246 del 1985, attribuiscono alla Regione le funzioni amministrative esercitate dagli organi statali in materia di istruzione, anche se riservano allo Stato alcune funzioni e determinazioni, tra cui l'ordinamento degli studi e degli esami, i programmi didattici, lo stato giuridico ed economico del personale della scuola.

La ricorrente sottolinea, altresì, come il quadro normativo costituzionale rilevante comprenda anche l'assetto determinato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, in base al quale, la materia istruzione è rimessa alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

La Regione Siciliana ritiene costituzionalmente illegittimo il citato art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, anche per violazione dell'art. 3 Cost., del principio di ragionevolezza, nonché del principio di buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Ulteriore motivo di doglianza è connesso alla lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto il potere sostitutivo previsto dal suddetto art. 3 si porrebbe al di fuori delle condizioni stabilite dalla Carta fondamentale.

Infine, è prospettata la violazione del principio di leale collaborazione, poiché per il ridimensionamento di funzioni previsto si prescinderebbe da qualsiasi confronto ed interlocuzione con la Regione, almeno nella prima applicazione.

La Regione Siciliana estende le suddette censure all'impugnazione dell'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 convertito nella legge n. 169 del 2008.

11.1.— Con atto depositato l'8 gennaio 2009 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto dichiararsi cessata la materia del contendere in quanto, in sede di conversione in legge, l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 è stato sostituito.

12.— Con ricorso notificato il 5 dicembre 2008 e depositato il successivo 22 dicembre 2008, anche la Regione Abruzzo ha impugnato il citato art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., nonché ai principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di proporzionalità. Con atto del 6 aprile 2009, la Regione Abruzzo ha rinunciato al giudizio in ragione del venir meno della norma impugnata.

La rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri con atto del 27 aprile 2009.

13.— In prossimità dell'odierna udienza pubblica le Regioni Puglia, Toscana, Calabria ed Emilia-Romagna hanno depositato memorie.

In particolare, le Regioni Toscana, Calabria ed Emilia-Romagna hanno chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere in ordine all'impugnazione del suddetto comma 6-*bis*, mentre, in ordine alle rispettive impugnazioni dell'art. 64, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito nella legge n. 133 del 2008, sono state ribadite le conclusioni già rassegnate, alla luce delle prospettate argomentazioni.

Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato memorie, di analogo contenuto, in ordine ai ricorsi numeri 68, 69, 74, 75, 81 e 83 del 2008.

Nel riaffermare la legittimità della disciplina sottoposta al vaglio della Corte, la difesa dello Stato ha sottolineato come sia in corso l'attuazione della stessa attraverso l'adozione del piano e dei regolamenti previsti in «un continuo e proficuo dialogo con le Regioni».

### *Considerato in diritto*

1.— Con distinti ricorsi le Regioni Piemonte (ric. n. 68 e n. 75 del 2008), Emilia-Romagna (ric. n. 69 del 2008), Toscana (ric. n. 74 e n. 91 del 2008), Lazio (ric. n. 81 del 2008), Puglia (ric. n. 83 del 2008), Calabria (ric. n. 93 del 2008), Campania (ric. n. 95 del 2008), Basilicata (ric. n. 96 del 2008), Siciliana (ric. n. 97 del 2008) e Abruzzo (ric. n. 101 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni 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 e ulteriormente modificato dall'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), con l'introduzione, tra l'altro, del comma *6-bis* nell'art. 64, in riferimento agli artt. 3, 5, 70, 76, 77, 81, 89, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

2.— La sola Regione Siciliana ha impugnato anche l'art. 4, in particolare nei commi 1 e *2-ter*, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito dalla legge 30 ottobre 2008 n. 169, in riferimento agli artt. 14, lettera *r*), e 17, lettera *d*), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), agli artt. 1, 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione), all'art. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost., in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché ai principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa e di leale collaborazione.

3.— La Regione Piemonte (ric. n. 75 del 2008) e la Regione Calabria hanno formulato istanza di sospensione delle norme impuginate ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

4.— Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di costituzionalità relative all'art. 64, commi da 1 a 4, e comma *6-bis*, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, nonché all'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008.

5.— In particolare, in relazione al decreto-legge n. 112 del 2008 la Regione Piemonte ha censurato: l'art. 64, commi da 1 a 4 (ric. n. 68 del 2008) e comma *6-bis* (ric. n. 75 del 2008); la Regione Emilia-Romagna: l'art. 64, commi 3 e 4, in particolare lettera *f-bis*), nonché comma *6-bis*; la Regione Toscana: l'art. 64, comma 4 (ric. n. 74 del 2008), nonché comma *6-bis* (ric. n. 91 del 2008); le Regioni Lazio e Puglia: l'art. 64, comma 4; le Regioni Calabria, Campania, Basilicata e Abruzzo: l'art. 64, comma *6-bis*; la Regione Siciliana: l'art. 64, comma *6-bis*, e l'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008.

6.— Poiché le norme impuginate attengono al medesimo oggetto e le censure mosse dalle ricorrenti sono sostanzialmente coincidenti, va disposta la riunione dei relativi giudizi.

7.— In relazione a tale quadro articolato di impugnazioni e tenuto conto delle disposizioni introdotte dall'art. 3 del decreto-legge 154 del 2008, che in parte sono state espunte dal testo del citato decreto-legge in sede di conversione in legge, occorre preliminarmente accertare se persistano, in ordine all'impugnazione del citato art. 3, e dunque delle relative modificazioni apportate all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, le condizioni per una decisione di merito.

Al riguardo, va osservato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, è necessario che le norme abrogate (o comunque non più vigenti) non abbiano prodotto concretamente effetti durante il periodo della loro vigenza (*ex multis*, sentenze numeri [74 del 2009](#); [439](#) e [289 del 2008](#)), non essendo, all'evidenza, sufficiente che esse siano state transitoriamente in vigore.

Nel caso di specie, l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 – il quale, nel testo originario, introduceva il comma *6-bis* nell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 – è stato convertito nella legge n. 189 del 2008 con l'esclusione del suddetto comma e l'ulteriore introduzione, nel medesimo art. 64, dei commi *4-quater*, *4-quinquies*, e *4-sexies*, i quali, però, non formano oggetto di impugnazione e non vengono in rilievo nel presente giudizio.

La legge di conversione del decreto-legge n. 154 del 2008 è entrata in vigore il 7 dicembre 2008 (giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale n. 286 del 6 dicembre 2008) e non ha previsto alcuna salvezza degli effetti eventualmente prodottisi in ragione delle disposizioni escluse.

Ne consegue che la perdita retroattiva di efficacia della disposizione non convertita determina la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di costituzionalità del comma *6-bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, aggiunto dall'art. 3 del decreto-legge 154 del 2008 e poi espunto dal testo di quest'ultimo decreto-legge in sede di conversione, sollevata dalle ricorrenti Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Calabria, Campania e Basilicata.

Anche in ordine alle questioni proposte dalla Regione Siciliana deve essere dichiarata, nel loro insieme, la cessazione della materia del contendere, dal momento che la lesività dell'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 è stata prospettata dalla ricorrente come conseguenza della vigenza del comma *6-bis* dell'art. 64 sopra citato.

Ed infatti, con riguardo al citato art. 4, la stessa ricorrente ha rilevato che la disposizione contenuta nel comma 1 (l'affidamento ad unico insegnante delle classi delle istituzioni scolastiche della scuola primaria), non «lederebbe autonomamente disposizioni statutarie o costituzionali, limitandosi a stabilire che di tale previsione riduttiva si debba tener conto nei regolamenti di cui all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 bilanciando anche le esigenze di una più ampia articolazione del tempo-scuola».

Tuttavia, ad avviso della ricorrente, se l'art. 4 viene considerato integralmente, tenendo conto di quanto previsto dal suo comma *2-ter* («la disciplina prevista dal presente articolo entra in vigore a partire dall'anno scolastico 2009/2010, relativamente alle prime classi del ciclo scolastico») e in relazione con quanto disposto dal citato comma *6-bis*, «la previsione dell'affidamento ad unico insegnante impone modalità di esercizio delle competenze regionali sulla programmazione scolastica sulla scorta di criteri e presupposti non concertati e senza alcun raccordo con le Regioni».

Deve, però, rilevarsi che proprio per effetto del collegamento effettuato dalla stessa Regione ricorrente tra l'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 e il comma *6-bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 – in ordine al quale, come si è precisato, si deve disporre la cessazione della materia del contendere – quest'ultima inevitabilmente coinvolge anche l'impugnazione dell'art. 4 in questione.

8.— Infine, deve essere dichiarato estinto il giudizio promosso dalla Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., essendo intervenuta la rinuncia da parte della ricorrente, seguita dalla sua accettazione ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri.

9.— Ciò premesso, si può passare all'esame delle singole disposizioni dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, oggetto di impugnazione, con riferimento alle doglianze prospettate dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia.

10.— Le ricorrenti censurano il suddetto art. 64, nel testo integrato con l'aggiunta delle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) al comma 4 dalla legge di conversione n. 133 del 2008.

In particolare, la Regione Piemonte censura i commi da 1 a 4, le Regioni Toscana, Lazio e Puglia censurano il solo comma 4, mentre la Regione Emilia-Romagna censura i commi 3 e 4, oltre a prospettare specifiche doglianze in ordine alla lettera *f-bis*) del medesimo comma 4.

11.— Le disposizioni impugnate, in primo luogo, prevedono che, al fine di garantire una migliore qualificazione dei servizi scolastici e una piena valorizzazione professionale del personale docente, oltre che per la revisione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato – Regioni città e autonomie locali e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, deve predisporre, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico (comma 3).

Il comma 4, nei cui confronti si appuntano, in particolare, le doglianze di tutte le ricorrenti, demanda a regolamenti statali, che dovranno attenersi ai criteri ivi indicati, l'attuazione del suddetto piano.

12.— Le ricorrenti hanno articolato le proprie doglianze nel modo che segue.

La Regione Piemonte ha prospettato la lesione degli artt. 117, 118 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente assume che l'art. 64, in tutti i suoi commi, pretermetterebbe le competenze regionali in materia di istruzione, con violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. (è richiamata la [sentenza n. 13 del 2004](#)).

In particolare, i criteri elencati nel comma 4, in relazione alle finalità di risparmio finanziario di cui ai commi 2 e 3, previsti senza la preventiva intesa con la Conferenza unificata, non costituirebbero "norme generali sull'istruzione", ma integrerebbero norme organizzative, come tali lesive delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione.

Inoltre, essendo stati già approvati in sede regionale i criteri per l'organica revisione del piano di dimensionamento scolastico, sarebbe da escludere che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita dall'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» (è richiamata la [sentenza n. 34 del 2005](#)).

13.— La Regione Emilia-Romagna, nell'impugnare i commi 3 e 4 del medesimo art. 64, deduce che la previsione del piano programmatico di interventi lederebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

13.1.— Tale piano, infatti, pur essendo volto ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, allo scopo di conferire una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico, non rientrerebbe comunque tra le "norme generali sull'istruzione" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., ma nella generale materia dell'istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost., affida alla potestà legislativa regionale, salva la determinazione dei principi fondamentali da parte della legislazione statale.

Né potrebbe ritenersi che si sia in presenza delle condizioni per la chiamata in sussidiarietà, in quanto tale evenienza richiede il pieno coinvolgimento dei soggetti costituzionalmente titolari della potestà legislativa, mentre nella specie è stata previsto solo il parere della Conferenza unificata in luogo dell'intesa da raggiungere nella sede della Conferenza stessa.

13.2.— Con riguardo, in particolare, alle disposizioni contenute nel comma 4, la difesa regionale deduce la violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, con riferimento alla circostanza che, per l'adozione del piano di cui al comma 3, sia stata prevista l'adozione di regolamenti governativi diretti alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Tale contenuto precettivo esulerebbe dall'ambito delle "norme generali sull'istruzione", con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., non potrebbe ritenersi sussistente il potere regolamentare dello Stato.

In ogni caso, qualora si ritenesse il contrario, la procedura prevista, contemplando solo il parere della Conferenza unificata, e non già l'intesa, non sarebbe costituzionalmente corretta.

Infine, la ricorrente rileva che la previsione dei suddetti regolamenti altera il sistema delle fonti delineato dalla Costituzione.

13.3.— La stessa Regione prospetta poi specifiche censure in ordine alla lettera *f-bis*) del comma in questione, introdotta in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 112 del 2008, deducendo la violazione dell'art. 117, comma sesto, Cost.

A sostegno delle proprie argomentazioni la ricorrente richiama le sentenze [n. 13 del 2004](#) e [n. 34 del 2005](#).

14.— Anche la Regione Toscana deduce che il comma 4, demandando a regolamenti statali la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, violerebbe l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost.

15.— La Regione Lazio, dal canto suo, afferma che le disposizioni impugnate non si limiterebbero a dettare norme di carattere generale, né individuerebbero principi e criteri direttivi, sicché esse lederebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. Si afferma, in particolare, che se «il regolamento ministeriale dovrà intervenire su aspetti strettamente attinenti all'organizzazione scolastica, tale regolamento andrà a disciplinare materie che dovrebbero essere disciplinate dalla legge regionale, sulla base dei principi e criteri direttivi individuati dalla legge statale».

Sarebbe così violato, l'art. 117, sesto comma, Cost., non vertendosi in un'ipotesi in cui è ammessa la potestà regolamentare dello Stato.

16.— Infine, la Regione Puglia deduce che il comma 4 violerebbe la competenza concorrente delle Regioni, in quanto, sulla base dell'attuale assetto costituzionale delle competenze, le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento, accompagnato da un'attività di monitoraggio dei processi e di valutazione degli esiti, nel quadro di un sistema legislativo regionale ispirato ai principi di sussidiarietà e di autonomia.

La norma impugnata, infine, lederebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuisce allo Stato una potestà regolamentare in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente.

17.— In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, nel dedurre l'inammissibilità e comunque l'infondatezza delle prospettate questioni di costituzionalità, rileva che le disposizioni censurate si inseriscono nell'ambito di una complessa manovra finanziaria e quindi non possono che essere unitarie e debbono valere sia per le amministrazioni statali, sia per le Regioni e gli altri enti pubblici.

Le norme in questione costituirebbero, inoltre, principi fondamentali nella materia dell'istruzione, anche con riferimento a quanto affermato dalla Corte con la [sentenza n. 279 del 2005](#).

Né la normativa sulla riorganizzazione della rete scolastica potrebbe ritenersi di dettaglio, atteso il suo carattere generale e il fine di garantire la necessaria omogeneità dell'offerta formativa del sistema scolastico, che deve valere per tutte le Regioni.

Quanto poi alle disposizioni relative alle dotazioni organiche del personale della scuola, esse si inquadrano nell'ambito della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

18.— Infine, la difesa dello Stato osserva che la disciplina censurata è rivolta ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, di esclusiva potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Secondo l'Avvocatura dello Stato resterebbe evidentemente fermo che l'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica nei singoli ambiti territoriali rientra nelle competenze regionali e delle autonomie locali, come confermato, tra l'altro, dalla lettera *f-ter*) del suddetto art. 64.

Da quanto sopra discenderebbe, altresì, la non fondatezza della censura di violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

19.— In definitiva, alla luce di quanto sin qui esposto, è necessario sottolineare, ai fini della delimitazione del *thema decidendum*, come le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti si incentrino, principalmente, sulla violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto le norme impugnate atterrebbero, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla materia istruzione, rimessa alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni e non a quella esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n); ciò che escluderebbe la possibilità per lo Stato di adottare disposizioni regolamentari.

20.— Le questioni promosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia, con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 64, sono fondate solo nei limiti di seguito precisati.

Al riguardo, occorre procedere alla ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo in materia alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, al fine di stabilire se le disposizioni impugnate rientrano o meno nella categoria delle "norme generali sull'istruzione".

21.— In proposito, va ricordato, innanzitutto, che il riferimento alla predetta categoria si rinviene già nell'art. 33, secondo comma, Cost., in base al quale «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione (...)».

Sul punto deve, invero, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: 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 delle scuole 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.).

Dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava, dunque, una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al “concetto” di “norme generali sull’istruzione”. In altri termini, 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 si colloca l’art. 117, secondo comma, Cost. lettera *n*), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, 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. Inoltre, lo stesso art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce la materia dell’istruzione, «salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», alla potestà legislativa concorrente.

Sul piano della legislazione ordinaria, va sottolineato come la legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) abbia delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle “norme generali sull’istruzione”.

Ai sensi di questa legge, rientrano nelle 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.

Sulla base della citata delega legislativa sono stati emanati sei decreti legislativi volti a definire specificamente le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione.

Si tratta, in particolare:

- del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione, a norma dell’articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53);
- 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, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

– del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53);

– del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 (Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28.3.2003, n. 53);

– 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, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

– del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227 (Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53), poi abrogato dall'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Inoltre, in via interpretativa, sono, in linea di principio, considerate norme generali sull'istruzione anche quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15.3.1997, 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), quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30.6.1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

Il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo.

22.— In siffatta indagine devono essere tenuti presenti, altresì, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni nella materia dell'istruzione.

Con la [sentenza n. 13 del 2004](#), più volte richiamata dalle stesse ricorrenti, la Corte ha affermato che «nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle reti scolastica. E' 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».

Successivamente, con la [sentenza n. 34 del 2005](#) la Corte, nel richiamare la suindicata [sentenza n. 13 del 2004](#), ha affermato che l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, ed attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b).

Occorre, inoltre, fare cenno anche alla [sentenza n. 120 del 2005](#), con cui la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la individuazione degli *standards* strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale».

Infine, con la [sentenza n. 279 del 2005](#), la Corte ha affermato che «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».

23.— Emerge, dunque, da quanto sin qui precisato che, come ha posto in evidenza la citata [sentenza di questa Corte n. 13 del 2004](#), nella materia dell'istruzione si intrecciano «norme generali, principi fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche».

24.— In tale contesto assume particolare importanza la individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le “norme generali sull'istruzione” e i “principi fondamentali” di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale.

Al riguardo, prendendo le mosse dal complesso di disposizioni costituzionali e legislative qualificate espressamente quali norme generali sull'istruzione, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata, può ritenersi che appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Le norme sin qui richiamate – che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante – si ribadisce – 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.

È bene aggiungere, ma il punto verrà ripreso nel prosieguo, che le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possono legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

25.— Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, 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.

In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico. In questa prospettiva viene in rilievo, come si dirà oltre nell'analisi delle specifiche censure prospettate, sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio, negli ambiti sopra indicati, va intesa, come questa Corte ha avuto modo di affermare, nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenze [n. 430 del 2007](#) e [n. 181 del 2006](#)). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale ([sentenza n. 177 del 1988](#)). Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le "norme generali" e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle "norme generali sull'istruzione". In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni (sul rapporto tra diversi livelli di competenza e sulla funzione dei principi fondamentali si veda, sia pure con riferimento a fattispecie diversa da quella in esame, la [sentenza n. 102 del 2008](#)).

26.— In definitiva, deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. 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.

Resta fermo, beninteso, che, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario – con legge dello Stato, approvata con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le "norme generali sull'istruzione".

27.— Un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia è, inoltre, rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti "diritti civili e sociali" 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. Tuttavia, la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio ([sentenza n. 120 del 2005](#)), che comunque non rileva nella specie.

Ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia possono, inoltre, essere rinvenuti nella 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.

28.— L'analisi delle singole disposizioni oggetto di impugnazione da parte delle Regioni ricorrenti deve, dunque, essere condotta, in base a quanto sopra indicato, allo scopo di verificare se tutte le disposizioni contenute nell'art. 64 in questione (ma soprattutto quelle del comma 4, oggetto di specifiche censure da parte delle ricorrenti) siano alternativamente ascrivibili alla categoria delle norme generali sull'istruzione, a quella di principi fondamentali di tale materia ovvero alla normativa di dettaglio rientrante nella specifica competenza regionale.

29.— L'articolo richiamato, nel suo complesso, reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale.

Il comma 1 precisa che, ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale dei docenti, a decorrere dall'anno scolastico 2009-2010, sono adottati interventi e misure volti a incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente, allo scopo di accostarlo ai relativi standard europei, tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili.

Il comma 2 prevede che si proceda alla revisione dei criteri e dei parametri fissati per la definizione delle dotazioni organiche del personale ATA, in modo da consentire, nel triennio 2009-2011, una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008; con decremento annuo non inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire.

Il comma 3, a sua volta, come si è accennato, stabilisce che per la realizzazione delle suddette finalità, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, deve predisporre un piano programmatico di interventi «volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico».

Il comma 4, sul quale – come si è precisato – si appuntano in modo particolare le critiche delle Regioni ricorrenti, detta disposizioni per «l'attuazione del piano di cui al comma 3», mediante l'emanazione di regolamenti governativi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), «su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata» anche modificando le disposizioni legislative statali vigenti, come stabilito dal citato art. 17, comma 2. E ciò al fine di provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, sulla base dei seguenti criteri:

«a. razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;

b. ridefinizione di curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;

c. revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;

d. rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica» (lettera modificata dalla legge di conversione n. 133 del 2008);

«e. revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;

f. ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa;

*f-bis.* definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa» (lettera aggiunta dalla legge di conversione n. 133 del 2008);

«*f-ter.* nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti» (lettera aggiunta dalla legge di conversione n. 133 del 2008).

30.— Così precisato il contenuto specifico delle disposizioni impugnate, deve rilevarsi come dall'esame dei ricorsi proposti emerge che la sola Regione Piemonte ha coinvolto nell'impugnazione proposta anche i commi 1 e 2 dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, quali risultano dalle modificazioni disposte in sede di conversione in legge, deducendo la violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost.

L'impugnazione di detti commi deve essere dichiarata inammissibile, in quanto priva di consistenti elementi argomentativi atti a suffragarla. La ricorrente, infatti, si è limitata a coinvolgere i due commi citati in una generica deduzione d'insieme con la quale afferma che sarebbero state pretermesse «le competenze regionali in materia di istruzione» rientranti «nella previsione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione».

Analogamente inammissibile, per mancanza di deduzioni sul punto, è l'impugnazione dei commi da 1 a 4, promossa dalla medesima Regione in riferimento all'art. 120 Cost.

31.— Ammissibili sono, invece, le impugnazioni dei commi 3 e 4, ma soprattutto 4, proposte dalla stessa Regione Piemonte, nonché dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia. I suindicati commi prevedono, da un lato, l'adozione di un piano programmatico di settore per la realizzazione di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico; dall'altro, stabiliscono i criteri che debbono orientare tale razionalizzazione, per l'attuazione della quale è prevista l'adozione di regolamenti governativi.

32.— Prima di procedere all'analisi specifica di tali norme è necessario sottolineare che il comma 4, nel suo *incipit*, dispone che, ai fini dell'attuazione del piano programmatico previsto al comma 3, si provvede con regolamenti di delegificazione «a una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico» attenendosi ai criteri indicati nelle lettere che seguono nel comma stesso.

Sul punto è indispensabile precisare che la disposizione in questione, correttamente interpretata, deve essere intesa nel senso che oggetto di revisione sono le “le caratteristiche basilari” dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. Ciò in coerenza con la natura di norma generale che deve essere riconosciuta alla disposizione stessa e proprio perché essa è diretta, nel suo insieme, ad assicurare unitarietà ed uniformità nell’intero territorio nazionale all’ordinamento scolastico.

33.— Ciò chiarito, le disposizioni impugnate devono essere esaminate sotto un duplice profilo: in primo luogo, sotto il profilo sostanziale; e, in secondo luogo, in relazione allo strumento previsto perché esse siano operanti.

Seguendo tale impostazione si procederà ad una analisi disgiunta delle disposizioni inserite nelle lettere da *a*) a *f*) del predetto comma 4, da quella contenuta nelle lettere *f-bis*) ed *f-ter*), aggiunte in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 112 del 2008.

34.— Quanto al primo gruppo di disposizioni è da ritenere, sotto un profilo d’ordine sostanzialistico, che esse possano essere senz’altro qualificate come “norme generali sull’istruzione”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull’intero territorio nazionale in tema: di razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell’impiego di docenti; di ridefinizione dei “curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola” attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell’organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell’assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti.

Si tratta, dunque, di disposizioni che contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione: esse non necessitano di un’ulteriore normazione a livello regionale, e dunque non possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia dell’istruzione. Si tratta, infatti, di norme che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono alla esigenza essenziale, cui si è fatto precedentemente riferimento, di fissare standard di qualità dell’offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull’intero territorio nazionale.

In definitiva, dette disposizioni si sottraggono alle censure di incostituzionalità sollevate dalle ricorrenti nei termini in cui le stesse sono state proposte.

35.— Il secondo profilo di esame della normativa, oggetto di censure da parte delle ricorrenti, attiene alle modalità procedurali previste nel suindicato comma 4 e nel precedente comma 3.

Quest’ultimo, in particolare, stabilisce che, per realizzare le finalità dell’intero art. 64, il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, predisponga «un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell’utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico».

Il comma 4, a sua volta, dispone che «per l’attuazione del piano di cui al comma 3» (e per assicurarne la puntuale attuazione) lo Stato è legittimato ad emanare regolamenti governativi di delegificazione, ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, «sentita la Conferenza unificata», anche modificando le disposizioni legislative vigenti sulla base dei criteri innanzi indicati.

Le suindicate disposizioni, sia per la parte in cui prevedono e disciplinano una attività di programmazione nazionale degli interventi diretti a rendere uniforme la normativa in tema di istruzione sull'intero territorio nazionale, sia per quella in cui prevedono la possibilità di utilizzare lo strumento del regolamento governativo, si sottraggono alle censure di incostituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti. Ciò in quanto la riconosciuta natura di "norme generali sull'istruzione", nei limiti di quanto sopra precisato, delle disposizioni contenute nel comma 4, lettere da *a*) ad *f*), dell'art. 64 legittima tanto l'adozione dell'atto di programmazione, quanto la previsione della fonte regolamentare statale per la loro concreta esecuzione.

35.1.— Più in particolare, con riferimento al predetto atto di programmazione, non varrebbe, al fine di infirmare le conclusioni cui si è pervenuti, fare riferimento a quanto affermato da questa Corte con la [sentenza n. 13 del 2004](#), richiamata dalle ricorrenti a sostegno delle loro tesi difensive.

Infatti, dall'esame della suindicata pronuncia emerge indiscutibilmente che la «programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e istruzione professionale» di competenza delle Regioni è, come già posto in evidenza, quella operante – sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati – sul *territorio regionale*, vale a dire «in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa e, soprattutto, alla programmazione, sul *piano regionale*, (...) sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta formativa integrata» (evidentemente, quest'ultima, di livello nazionale).

In altri termini, la citata sentenza opera una netta distinzione tra programmazione nazionale, che, come si è già precisato, non può spettare ad altri che allo Stato, e programmazione regionale, originariamente delegata alle Regioni per effetto dell'art. 138 del Dlgs. n. 112 del 1998 e poi, dopo la riforma costituzionale del 2001, di competenza propria delle Regioni stesse per effetto dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La sentenza stessa non può, dunque, essere di per sé invocata per dedurre la illegittimità costituzionale, nel loro insieme, delle disposizioni ora impugnate, le quali, sotto l'indicato aspetto, sono dirette a disciplinare la pianificazione, sul piano nazionale, dell'offerta formativa.

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, la circostanza che con il d.lgs. n. 112 del 1998 le Regioni siano state delegate dallo Stato, sul piano meramente amministrativo, a provvedere in materia di programmazione scolastica (in particolare, dell'offerta formativa), e in materia di organizzazione scolastica territoriale, non toglie che, in sede nazionale, lo Stato abbia 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. Oggetto di quella delega, lo si ribadisce, era, né poteva essere diversamente, l'attività amministrativa di programmazione dell'offerta formativa a livello regionale, non già quella generale prevista per l'intero territorio nazionale.

35.2.— Con riguardo, invece, alla potestà regolamentare, il legislatore ha fatto espresso riferimento ai regolamenti di delegificazione contemplati nel comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1998.

Sul punto, è bene chiarire che il sesto comma dell'art. 117 Cost., da un lato, autorizza il legislatore statale, come già sottolineato, ad esercitare la potestà regolamentare in tutte le materie di legislazione esclusiva dello Stato; dall'altro, non pone limitazioni, in linea con la sua funzione di norma di riparto delle competenze, in ordine alla tipologia di atto regolamentare emanabile.

Ne consegue che risulta conforme al sistema delle fonti la previsione di regolamenti di delegificazione anche in presenza dell'ambito materiale in esame. Deve, anzi, ritenersi che le "norme generali sull'istruzione" – essendo fonti di regolazione di fattispecie relative alla struttura essenziale del sistema scolastico nazionale – si prestano a ricevere "attuazione" anche mediante l'emanazione di atti regolamentari di delegificazione, purché in concreto vengano rispettati il principio di legalità sostanziale e quello di separazione delle competenze.

Tali principi nella specie sono stati rispettati, in quanto il legislatore statale ha posto una disciplina in linea con il modello di delegificazione prefigurato dal citato art. 17, comma 2.

Infatti, deve rilevarsi come la normativa in esame abbia, in primo luogo, autorizzato l'emanazione di atti normativi secondari delegati in una materia che non è coperta da riserva assoluta di legge.

In secondo luogo, la disposizione censurata, contenendo «norme generali regolatrici della materia», cui fa riferimento il citato art. 17, rispetta il richiamato principio di legalità sostanziale. In particolare, a tale proposito, il legislatore – nello stabilire che, mediante lo strumento dei regolamenti di delegificazione, si debba provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da intendersi riferito, come già rilevato, alle sole modifiche relative alle caratteristiche generali del sistema nazionale dell'istruzione – ha provveduto ad una predeterminazione contenutistica puntuale dei «criteri» cui deve rigorosamente attenersi il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare delegata. La chiara delimitazione dei settori di materia, dei presupposti e delle condizioni cui sono strettamente vincolati ad attenersi i regolamenti in questione consente, pertanto, di ritenere che le disposizioni risultanti dalla concorrenza delle predette fonti, nel loro combinato disposto, possono essere ascritte alla categoria delle norme generali.

Inoltre, in linea con quanto prescritto dall'art. 17, comma 2, l'effetto modificativo delle «disposizioni vigenti» in materia è, secondo ben noti principi generali, riconducibile alla fonte primaria, con la peculiarità, insita nel sistema della delegificazione, che tale modificazione sarà concretamente operativa soltanto al momento dell'effettiva vigenza dell'atto regolamentare. Né varrebbe, nella specie, rilevare che il richiamo generico alle «disposizioni legislative vigenti» finisce per assegnare di fatto al regolamento un potere di individuazione degli atti, anche primari, da modificare non ammissibile alla luce del richiamato principio di legalità. Infatti, nella specie, la puntuale indicazione dei criteri che vincolano l'esercizio del potere regolamentare, unitamente alla delimitazione degli ambiti settoriali di intervento autorizzati, consente di ritenere che il legislatore statale abbia individuato il complesso delle fonti di regolazione di cui si prevede la possibile modificazione.

Infine, è necessario puntualizzare che il comma in esame, nella parte in cui consente l'intervento di modifica delle «disposizioni vigenti», si riferisce ovviamente – in ragione dell'ambito materiale che viene in esame e in ossequio al principio della separazione delle fonti che non permette, tra l'altro, l'incidenza di una fonte secondaria in ambiti che la Costituzione attribuisce alla competenza di fonti regionali (da ultimo, [sentenza n. 401 del 2007](#)) – a disposizioni "statali" e non anche a quelle eventualmente emanate dalle singole Regioni.

Rimane comunque fermo – è bene precisare – il controllo di legittimità dell'esercizio del potere regolamentare innanzi alle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione.

36.— Neppure può ritenersi condivisibile la tesi delle ricorrenti secondo cui gli interventi e le misure di razionalizzazione del sistema scolastico, di cui innanzi, dovrebbero essere comunque adottati «d'intesa» con la Conferenza unificata. Difatti, proprio perché si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato, data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina afferente al servizio scolastico, deve ritenersi sufficiente – ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione – la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata.

37.— Né può ritenersi sussistente la dedotta violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Non è, infatti, irragionevole la scelta di assegnare allo Stato le funzioni amministrative, considerate le esigenze di esercizio unitario dettate dal programma di razionalizzazione della rete scolastica, che richiede unitarietà sia di disegno, sia di realizzazione.

Nella specie la normativa impugnata ha ravvisato come maggiormente adatto, in ragione delle obiettive esigenze di gestione unitaria sull'intero territorio nazionale delle funzioni di programmazione, proprio il livello statale. Sul piano procedimentale, la normativa stessa ha, inoltre, previsto un sufficiente coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nella fase amministrativa mediante la previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata.

38.— A diversa conclusione deve, invece, pervenirsi per quanto concerne le disposizioni (aggiunte in sede di conversione) contenute nelle lettere f-bis) ed f-ter) del medesimo comma 4, attesa la loro diretta incidenza su ambiti di specifica competenza regionale.

38.1— Quanto, infatti, alla lettera f-bis), è pure vero che essa prevede che, con atto regolamentare, si dovrà provvedere alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica»; tuttavia, agli effetti del riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, ciò che rileva è il riferimento al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, vale a dire ad un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale.

Sul punto, infatti, questa Corte ha avuto modo di rilevare che, da un lato, l'art. 138, comma 1, lettere a) e b), del Dlgs. n. 112 del 1998 aveva già delegato alle Regioni, nei limiti sopra esposti, funzioni amministrative in materia, tra l'altro, di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, nonché di programmazione della rete scolastica; dall'altro, l'art. 3 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 legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva disposto che «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](#)).

Avendo riguardo alle riportate disposizioni legislative, la Corte ha così ritenuto, con la citata sentenza, che «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, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il 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.

In altri termini, la definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il citato decreto legislativo fornisce un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Ed in effetti, se si ha riguardo all'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, si deve constatare che 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.

E 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».

La disposizione in questione, pertanto, lungi dal poter essere qualificata come “norma generale sull'istruzione” nel senso prima precisato, 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.

La sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari.

39.2.— Analoghe considerazioni devono essere fatte anche per quanto attiene alla lettera f-ter) del comma in esame, la quale demanda al regolamento governativo di prevedere, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.

La disposizione contenuta in tale lettera opera 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.

La disposizione in esame, per il suo contenuto precettivo, non può, pertanto, trovare svolgimento in sede regolamentare, atteso che, per le ragioni già indicate, al regolamento governativo non è consentito intervenire, in ossequio al principio della separazione delle competenze, in ambiti materiali la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali.

È, però, bene puntualizzare, che 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.

La norma impugnata deve, dunque, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., fermo restando che l'obiettivo di consentire l'adozione delle predette misure può essere raggiunto sulla base di autonome determinazioni assunte in sede locale.

39.3.— Conclusivamente, poiché si è in presenza di disposizioni che, nei limiti innanzi precisati, non sono riconducibili alla categoria delle norme generali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. e non possono, quindi, formare oggetto di disciplina regolamentare da parte dello Stato, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale delle lettere f-bis) e f-ter) del comma 4 dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, aggiunte entrambe dalla relativa legge di conversione n. 133 del 2008, mentre, per il resto, devono essere respinti i ricorsi proposti nei confronti del comma 3 e del comma 4, lettere da a) a f), del medesimo comma.

40.— L'istanza di sospensione formulata dalle Regioni Piemonte e Calabria deve ritenersi assorbita dalla presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettera f-bis) e f-ter) 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), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 1 e 2, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promossa, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso di cui in epigrafe (ric. n. 68 del 2008);

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso di cui in epigrafe (ric. n. 68 del 2008);

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4, lettere da a) ad f), del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte (ric. n. 68 del 2008), Emilia-Romagna, Toscana (ric. n. 74 del 2008), Lazio e Puglia, con i ricorsi di cui in epigrafe;

5) *dichiara* estinto il giudizio concernente l'art. 64, comma 6-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), promosso dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 6-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, promosse, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 5, 70, 76, 77, primo e secondo comma, 81, terzo comma, 89, primo comma, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e secondo comma, 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte (ric. n. 75 del 2008), Toscana (ric. n. 91 del 2008), Calabria, Campania e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 6-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, nonché dell'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, promossa dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, lettera r) e 17, lettera d), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), agli artt. 1, 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione), all'art. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost., con riguardo all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché ai principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa e di leale collaborazione, con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

*F.to:*

*Francesco AMIRANTE, Presidente*

*Alfonso QUARANTA, Redattore*

*Roberto MILANA, Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2009