

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 28 ottobre 2008 , n. 83

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 28 ottobre 2008 (della Regione Puglia)

(GU n. 1 del 7-1-2009)

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, Presidente della giunta, on. le dott. Nicola Vendola, rappresentata e difesa giusta deliberazione di G.R. n. 1919 del 17 ottobre 2008, nonche' procura speciale a margine del presente atto, dall'avv. Sabina Ornella di Lecce ed elettivamente domiciliata in Roma - Delegazione Regione Puglia, via Barberini n. 36.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore per la dichiarazione di illegittimita' costituzionale dell'art. 64, comma 4 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, per violazione dell'articolo 117 cost. e del principio di leale cooperazione.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 e' stata pubblicata la legge n. 133/2008, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitivita', la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria».

L'impugnata disposizione e' lesiva delle competenze regionali per il seguente motivo di'

D i r i t t o

Illegittimita' costituzionale art. 64, comma 4, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133. Violazione articolo 117 Cost.

Con la legge n. 133/2008 sono state approvate una serie di disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitivita', la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

In particolare, l'art. 64, nell'ambito delle misure volte al contenimento della spesa per il pubblico impiego, introduce nuove disposizioni in materia di organizzazione scolastica, individuando, all'uopo, una serie di «interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei tenendo anche conto delle necessita' relative agli alunni diversamente abili».

Il comma 3 dello stesso articolo, in modo testuale, dispone che: «3. Per la realizzazione delle finalita' previste dal presente articolo, il Ministro dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predispone, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente 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».

L'attuazione del piano programmatico citato viene disciplinata dal comma 4, il quale prevede che: «Per l'attuazione del piano di cui al comma 3, con uno o piu' regolamenti da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto ed in modo da assicurare comunque la puntuale attuazione del piano di cui al comma

3, in relazione agli interventi annuali ivi previsti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:

a) razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilita' nell'impiego dei docenti;

b) ridefinizione dei 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;

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 modalita' 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;

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».

L'art. 64, comma 4 demanda, dunque, ad uno o piu' di regolamenti ministeriali, adottati sentita la conferenza unificata, idonei anche a modificare norme di legge, nel rispetto dei precitati criteri l'attuazione del piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane, per l'efficienza del sistema scolastico.

In particolare, da quel che e' dato comprendere dal testo normativo l'emanando regolamento(i) dettera' anche criteri, tempi e modalita' per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, potendo a tal fine modificare anche le leggi, comprese quelle regionali legittimamente emanate per la disciplina di tali ultimi profili.

Tanto, in assoluta difformita' rispetto all'assetto costituzionale delle competenze in un ambito nel quale sussiste la competenza concorrente regionale e dove, pertanto, spetta alle regioni dettare la relativa normativa, nel rispetto dei principi posti dalla legge dello Stato.

Come noto, l'assetto istituzionale vigente delinea, infatti, un sistema educativo di istruzione e di formazione unitario nel quale lo Stato detta le norme di carattere generale, tutela e garantisce i

livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale e ne definisce i principi fondamentali.

Lo Stato ha la competenza esclusiva «sulle norme generali sull'istruzione» e sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettere n) e m); spetta allo Stato, inoltre, la determinazione di principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, tra le quali rientra l'istruzione (art. 117, terzo comma).

Alle regioni e' riconosciuta la potesta' legislativa esclusiva sull'istruzione e sulla formazione professionale (art. 117, terzo comma), fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonche' su ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le regioni sono chiamate a svolgere un ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento, accompagnato da un'attivita' di monitoraggio dei processi e di valutazione degli esiti, nel quadro di un sistema legislativo regionale ispirato ai principi di sussidiarieta' e di autonomia.

Le regioni, inoltre, sono titolari di una competenza non delegata dallo Stato, nei seguenti settori:

a) la programmazione dell'offerta integrata d'istruzione e formazione e la definizione di obiettivi specifici del sistema in relazione alla vocazione economico-sociale del territorio;

b) l'organizzazione territoriale dell'offerta formativa, con i conseguenti poteri d'istituzione, di fusione e di soppressione delle istituzioni scolastiche;

c) le scelte di diritto allo studio;

d) la gestione del personale della scuola.

Codesta ecc.ma Corte, oggi investita della questione di costituzionalita' dell'art. 64, comma 4 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, ha gia', invero, avuto modo di occuparsi della individuazione degli ambiti di competenza nella materia dell'«istruzione»; il riferimento e' alla pronuncia n. 13 del 2004.

Esaminiamone il contenuto per comodita' espositiva: «'13. Secondo il riparto concepito sotto il vigore dell'art. 117 Cost. nella sua originaria formulazione, le competenze regionali proprie non oltrepassavano l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica, ogni altra competenza essendo esercitata dalla regione su delega statale. Lo Stato, conformemente ai caratteri propri di tale strumento organizzativo, poteva dunque trattenere per se' qualsiasi profilo di disciplina della materia, con l'effetto che le funzioni delegate alle regioni potevano risultare frammentarie e disorganiche.

Tutto cio' non e' piu' possibile nel quadro costituzionale definito dalla riforma del Titolo V, giacche' la materia istruzione ('salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale') forma oggetto di potesta' concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), mentre allo Stato e' riservata soltanto la potesta' legislativa esclusiva in materia di 'norme generali sull'istruzione' [art. 117, secondo comma, lettera n)].

Ai fini della presente decisione non e' necessario definire interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le 'norme generali sull'istruzione' e i 'principi fondamentali', le prime di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi destinati a orientare le regioni chiamate a svolgerli. Nel complesso intrecciarsi

in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si puo' assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle rete scolastica. E' infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era gia' ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Questo, per la parte che qui rileva, disponeva che alle regioni fossero delegate le funzioni amministrative relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, alla suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa e, soprattutto, alla programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilita' di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta formativa integrata. In una parola era conferito alle regioni, nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche.

Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non e' materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non puo' essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicche', anche in relazione ad essa, la competenza statale non puo' esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle regioni svolgere con una propria disciplina.''.

La sentenza innanzi trascritta, oggetto di ampio dibattito dottrinario, conferma, dunque, lo spirito e la ratio della legge costituzionale n. 3 del 2001, ove proprio la materia dell''istruzione'' ha trovato la regolamentazione piu' complessa in ordine all'attribuzione dei rispettivi ruoli tra stato, regioni, enti locali ed istituzioni scolastiche. Si e', dunque, passati da un sistema statale ad un sistema in cui alle regioni viene riconosciuta la potesta' legislativa nella materia dell'istruzione, mentre lo Stato mantiene il potere di fissare con legge i principi fondamentali, nonche' il potere (esclusivo) di dettare le norme generali» (sul punto nota a sentenza di Pietro Milazzo in «Le Regioni» - 2004).

Alla luce di quanto innanzi, risulta evidente che l'azione di ridimensionamento della rete scolastica, la distribuzione del personale, nonche' l'incremento, nell'ambito dell'organico del personale docente statale, dei posti attivati per le attivita' di tempo pieno e di tempo prolungato, previsti dalla norma qui censurata, attengono ad aspetti di organizzazione scolastica che, evidentemente, intersecano le suddette competenze regionali, cosi' in violando frontalmente l'art. 117 Cost.

L'impugnata disposizione viola, altresì, il dettato costituzionale sotto differente aspetto.

L'art. 117 Cost., al sesto comma, dispone, come noto, che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni. La potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia.

La innanzi citata disposizione normativa, demandando a regolamento il compito di disciplinare anche ambiti di competenza delle regioni, ed, addirittura, affidando a quest'ultimo la possibilità di modificare disposizioni legislative vigenti (anche regionali?) sembra, invero, ignorare il dettato costituzionale di tenore inequivoco.

Il regolamento statale, infatti, è ammesso solo in materie di competenza esclusiva statale e, pertanto, non può essere fonte idonea a stabilire i principi vincolanti per il legislatore regionale in una materia soggetta a potestà legislativa concorrente.

Lo Stato non può emanare disposizioni regolamentari in materie diverse da quelle di sua competenza legislativa esclusiva. Eventuali regolamenti statali, adottati in materie regionali, sono, quindi, viziati da illegittimità costituzionale.

L'ambito della potestà regolamentare dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ha rappresentato e rappresenta oggetto di ampio dibattito, atteso l'ampliamento della competenza legislativa regionale (concorrente ed esclusiva) che comporta il conseguente allargamento, per effetto del parallelismo previsto dall'art. 117, sesto comma, della potestà regolamentare regionale.

Si cita, in proposito, una relazione a firma del Presidente del Tribunale amministrativo regionale Lazio, dott. Pasquale de Lise (in Studi e Contributi-Giustizia Amministrativa.it), ove risultano esaminati in modo attento i rapporti che intercorrono tra competenza statale e competenza regionale, tenuto conto del carattere «esclusivo» della potestà regolamentare regionale nelle materie di competenza legislativa concorrente e regionale esclusiva (con il limite della competenza regolamentare delle autonomie locali). Nel citato scritto viene decisamente esclusa la possibilità che nuove leggi possano prevedere la potestà regolamentare statale in materie non di competenza esclusiva statale; detta ipotesi viene ritenuta «senz'altro inammissibile».

La stessa Adunanza generale del Consiglio di Stato, con parere del 17 ottobre 2002, nel ribadire l'efficacia immediatamente precettiva dell'art. 117, sesto comma Cost., ha evidenziato, come si legge nella richiamata relazione, che «è precluso al legislatore statale, dopo la modifica del Titolo V, dar vita a nuove competenze regolamentari statali al di là delle aree attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Spetta, invece, in tali ambiti, alla legge regionale (in sede di competenza concorrente o esclusiva) procedere alla gestione normativa della materia, decidendo, con norme di carattere generale o di volta in volta, se alla disciplina della materia debba provvedere direttamente la legge regionale stessa o, in tutto o in parte, anche la normativa regolamentare».

Risulta, pertanto, evidente che la disposizione normativa in epigrafe indicata lede le prerogative regionali nella materia anche sotto tale ulteriore profilo.

P. Q. M.

La Regione Puglia, come in atti rappresentata e difesa chiede che

la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008, per i motivi indicati nel presente ricorso.

Bari, Roma, addì 17 ottobre 2008

Avv. Sabina Ornella di Lecce