

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **168/2024**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **BARBERA** - Redattore **D'ALBERTI**

Udienza Pubblica del **25/09/2024** Decisione del **25/09/2024**

Deposito del **28/10/2024** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 05/02/2024, n. 2.

Massime:

Atti decisi: **ric. 15/2024**

SENTENZA N. 168

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 aprile 2024, depositato in cancelleria il 5 aprile 2024, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

udito l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 settembre 2024.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 4 aprile 2024, depositato il 5 aprile 2024 e iscritto al reg. ric. n. 15 del 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione). Le questioni sono promosse in riferimento agli artt. 3, 5 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere g) ed n), della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 557 e 558, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), e all'art. 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18.

2.– Il ricorrente premette che l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024 stabilisce che, nelle more dell'approvazione di una legge regionale di riforma in materia di istruzione e formazione, tenuto conto di una serie di peculiarità della Regione autonoma stessa, venga avviato il procedimento di cui all'art. 56 dello statuto, al fine di definire una norma di attuazione che preveda il mantenimento di tutte le autonomie in essere nell'anno scolastico 2023-2024. Osserva, tuttavia, che in conseguenza della riorganizzazione della rete scolastica, introdotta dall'art. 1, commi 557 e 558, della legge n. 197 del 2022 e dall'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, è stata prevista «la possibilità, per il solo anno scolastico 2024/2025, di incrementare il numero di autonomie scolastiche in misura non superiore al 2,5 per cento del contingente quantificato dal decreto interministeriale n. 127 del 2023».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, dunque, che in base alla riorganizzazione suddetta, il numero di scuole autonome che possono essere istituite in Sardegna sarebbe pari a 234. Di contro, la Regione autonoma, confermando lo stesso numero di autonomie scolastiche istituite nell'anno scolastico 2023-2024, pari a 270, avrebbe determinato un incremento di 36 autonomie rispetto al contingente stabilito dalla normativa nazionale, con un conseguente incremento del personale scolastico previsto per la Regione.

Ne discenderebbe l'illegittimità costituzionale della norma in esame in ragione della inapplicabilità delle procedure di cui all'art. 56 dello statuto alla materia degli organici del personale scolastico.

La disposizione regionale determinerebbe anche la compromissione dell'unitarietà ed omogeneità, sul piano nazionale, della disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale scolastico, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., e della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di norme generali sull'istruzione, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. Inoltre, poiché i contingenti organici del personale scolastico sarebbero estranei ad ambiti di competenza legislativa regionale, in quanto relativi a dipendenti statali, vi sarebbe contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato». Il ricorrente richiama, sull'argomento, le considerazioni svolte nella sentenza di questa Corte n. 223 del 2023.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche gli artt. 2 e 3 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024. L'art. 2, al comma 1, prevede che, fino alla definizione delle iniziative previste dall'art. 1 e anche in caso di esito negativo delle stesse, la Regione autonoma Sardegna provveda autonomamente al

dimensionamento della rete scolastica e alla programmazione dell'offerta formativa, attraverso l'adozione di un piano annuale che tenga conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche della Regione in attuazione e nel rispetto delle norme regionali e statali.

L'art. 3, al comma 1, prevede, in via sperimentale, che per il solo anno scolastico 2024-2025, fermo restando il contingente organico determinato ai sensi dell'art. 2, la Regione autonoma Sardegna, previa intesa con lo Stato, provveda al mantenimento di un «presidio con funzioni organizzative e gestorie, presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione in base ai parametri di cui all'articolo 2». Al fine di garantire il suddetto presidio, la Regione autonoma prevede di farsi carico dell'onere connesso alla retribuzione e alle indennità derivanti dall'impiego di un docente con funzioni di collaboratore del dirigente scolastico, un assistente amministrativo e fino a tre collaboratori scolastici; il relativo onere viene parametrato in 600 ore annue.

Secondo il ricorrente le due disposizioni regionali violerebbero l'ambito di competenza legislativa stabilito agli artt. 3 e 5 dello statuto reg. Sardegna e si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in relazione alla riforma del sistema di dimensionamento della rete scolastica, poiché il mantenimento dei presidi previsti nelle disposizioni impugnate riguarderebbe un ambito relativo a personale inserito nel pubblico impiego statale.

L'applicazione del contratto collettivo nazionale dell'area istruzione e ricerca al personale impiegato nella costituzione dei predetti presidi determinerebbe, inoltre, maggiori oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Vi sarebbe anche uno sconfinamento della potestà legislativa regionale nelle attribuzioni riservate dall'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. alla legislazione esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione, poiché spetterebbe allo Stato la gestione del reclutamento del personale scolastico e la conseguente variazione della consistenza delle dotazioni organiche.

Inoltre, avuto riguardo all'art. 3, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, il ricorrente evidenzia che non vengono esplicitati i destinatari dei trasferimenti delle risorse per l'istituzione dei menzionati presidi di cui al comma 1.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, quindi, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, relativo alle risorse finanziarie, richiamando i parametri costituzionali e le norme interposte evocate nell'impugnazione dei precedenti articoli della medesima legge regionale, rilevando che la loro caducazione determinerebbe automaticamente il travolgimento anche della norma finanziaria.

5.– Infine, il ricorrente richiama «per tuziorismo» alcuni precedenti di questa Corte (in particolare, la sentenza n. 279 del 2020), che esonerano dall'onere di confrontare le competenze legislative statutarie nel caso in cui le disposizioni impugnate riguardino la violazione di competenze legislative esclusive statali.

6.– La Regione autonoma Sardegna non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 15 del 2024) impugna gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024.

2.– L'art. 1 stabilisce che, nelle more dell'approvazione di una legge regionale di riforma in materia di istruzione e formazione, tenuto conto di una serie di peculiarità della Regione autonoma stessa, venga avviato il procedimento previsto all'art. 56 dello statuto, al fine di definire una norma di attuazione che preveda il mantenimento di tutte le autonomie in essere nell'anno scolastico 2023-2024. Il ricorrente ritiene

che la Regione autonoma Sardegna, confermando lo stesso numero di autonomie scolastiche istituite nell'anno scolastico 2023-2024 avrebbe determinato un incremento rispetto al contingente stabilito dalla normativa nazionale, con un conseguente aumento del personale scolastico previsto per la Regione. Ciò si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali sul riparto delle competenze legislative esclusive in materia di istruzione, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., nonché con quelli in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato di cui alla lettera g), in relazione alle norme sulla riforma del sistema di dimensionamento della rete scolastica di cui all'art. 1, commi 557 e 558, della legge n. 197 del 2022 e all'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito. Il ricorrente richiama, sull'argomento, le considerazioni svolte nella sentenza di questa Corte n. 223 del 2023.

Il ricorrente osserva anche che alla materia degli organici del personale scolastico non sarebbe applicabile la procedura di cui all'art. 56 dello statuto reg. Sardegna e che la disposizione impugnata violerebbe anche gli artt. 3 e 97 Cost., determinando la compromissione dell'unitarietà ed omogeneità, sul piano nazionale, della disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale scolastico.

3.– Sono impugnati anche gli artt. 2 e 3 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024.

L'art.2, al comma 1, prevede che, fino alla definizione delle iniziative previste dall'art. 1 e anche in caso di esito negativo delle stesse, la Regione autonoma Sardegna provveda autonomamente al dimensionamento della rete scolastica e alla programmazione dell'offerta formativa, attraverso l'adozione di un piano annuale che tenga conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche della Regione autonoma in attuazione e nel rispetto delle norme regionali e statali.

L'art. 3, al comma 1, prevede, in via sperimentale, che per il solo anno scolastico 2024-2025, fermo restando il contingente organico determinato ai sensi dell'art. 2, la Regione autonoma Sardegna, previa intesa con lo Stato, provveda al mantenimento di un «presidio con funzioni organizzative e gestorie, presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione in base ai parametri di cui all'articolo 2»: l'onere connesso alla retribuzione e alle indennità derivanti dal mantenimento del presidio viene posto a carico della Regione.

Le due disposizioni violerebbero l'ambito di competenza legislativa stabilito dagli artt. 3 e 5 dello statuto reg. Sardegna e si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché il mantenimento dei presidi previsti nelle disposizioni impugnate riguarderebbe un ambito relativo a personale inserito nel pubblico impiego statale. Vi sarebbe anche uno sconfinamento nelle attribuzioni riservate dall'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato in materia di norme generali sull'istruzione. Inoltre, verrebbero introdotti maggiori oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

4.– Infine, è impugnato l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, relativo alle risorse finanziarie, che secondo il ricorrente verrebbe travolto automaticamente dalla caducazione delle precedenti disposizioni.

5.– Avuto riguardo all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024 e alle questioni promosse in riferimento ai parametri sulla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., occorre premettere una breve analisi delle norme evocate quali parametri interposti dal Governo nell'odierno ricorso e, in particolare dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, e dell'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

L'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 inserisce, all'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, i commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies*. I primi due commi stabiliscono che le regioni provvedano al dimensionamento scolastico sulla base dei parametri individuati da un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e nei limiti del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) individuato dal medesimo decreto. Tale decreto è adottato a seguito di un accordo in sede di

Conferenza unificata; se in tale sede l'accordo non viene raggiunto, all'adozione del decreto provvedono unilateralmente i suddetti Ministri.

L'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, anch'esso evocato quale parametro interposto nel ricorso in esame, ha consentito alle regioni di attivare, per il solo anno scolastico 2024-2025, «un ulteriore numero di autonomie scolastiche in misura non superiore al 2,5 per cento del contingente dei corrispondenti posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi» definito con apposito decreto ministeriale. A tali autonomie scolastiche aggiuntive possono essere attribuite «solo reggenze e senza un corrispondente incremento delle facoltà assunzionali».

6.– Va, inoltre, precisato che con la sentenza n. 223 del 2023 questa Corte ha osservato che le disposizioni introdotte dalla legge n. 197 del 2022 «modificano la disciplina per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e la sua distribuzione tra le regioni». Tali disposizioni «senza in alcun modo incidere sulla concreta possibilità per le regioni di localizzare gli edifici scolastici ove collocare le istituzioni autonome o i relativi plessi [...] ridefiniscono la consistenza del contingente organico dei DS e dei DSGA, al quale è correlata la individuazione quantitativa delle istituzioni scolastiche autonome in base al nuovo criterio che stabilisce una relazione biunivoca tra ognuna di queste e un dirigente». La pronuncia aggiunge che la disciplina statale, nello stabilire che il numero delle autonomie scolastiche debba corrispondere a quello dei DS e dei DSGA, «mira [...] a superare l'istituto della reggenza».

Questa Corte, nella medesima sentenza, ha rilevato che la disciplina dettata dal legislatore statale si fonda, in via prevalente, su due diversi titoli della sua competenza esclusiva. In primo luogo, viene in rilievo la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di cui alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto la determinazione del contingente scolastico e la contestuale scelta del superamento dell'istituto giuridico della reggenza sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale. In secondo luogo, va considerata la materia «norme generali sull'istruzione», rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., perché la revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici riguarda tale materia (così la sentenza n. 200 del 2009); e perché le disposizioni statali mirano «a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale [...] che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura» (ancora sentenza n. 223 del 2023).

In definitiva, in base alle indicazioni rese dalla decisione sopra riportata, resta ferma la competenza delle regioni quanto allo svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico: esse possono autonomamente definire il tipo e l'ubicazione delle istituzioni scolastiche, nonché decidere di istituire nuovi plessi ovvero di aggregare quelli esistenti, tenendo anche conto delle peculiari esigenze di ciascun territorio. Tuttavia, la riforma statale impone loro di rispettare, nello svolgimento di tale funzione, il contingente organico determinato dal decreto ministeriale e di superare, a regime, l'istituto della reggenza, fatta salva, per il solo anno scolastico 2024-2025, la puntuale deroga percentuale prevista al citato art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

7.– Tanto premesso, risulta evidente come l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, nel porsi l'obiettivo di mantenere tutte le autonomie scolastiche esistenti, e dunque a prescindere dal contingente dirigenziale definito dallo Stato, sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa statale esclusiva la materia «norme generali sull'istruzione», poiché viola il principio della corrispondenza tra dirigenti assegnati alle regioni e alle istituzioni scolastiche presenti sul territorio.

La disposizione impugnata è parimenti in contrasto con la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto, come esplicitato dalla sentenza n. 223 del 2023, la «determinazione del contingente [scolastico]» e la contestuale «scelta del superamento [...] dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale».

8.– Anche gli artt. 2 e 3 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024 sconfinano in ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le due disposizioni infatti, lette congiuntamente, hanno il dichiarato obiettivo di istituire presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione (e, dunque, in quelle che non sarà possibile mantenere a causa del mancato accordo con lo Stato di cui all'art. 1) un «presidio con funzioni organizzative e gestorie». I maggiori oneri per la costituzione del presidio, composto «da un docente, che svolge le mansioni di collaboratore del dirigente scolastico, un assistente amministrativo e fino a tre collaboratori scolastici», sono posti a carico della Regione autonoma, nella misura quantificata nel successivo art. 4.

Gli artt. 2, 3 e 4 violano, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., in quanto incidono sull'autonomia scolastica e sulla determinazione degli organici, sottraendo parte del personale docente all'espletamento delle funzioni didattiche. Inoltre, si pongono in contrasto anche con la lettera g) del medesimo secondo comma, riguardando l'ambito mansionistico del personale inserito nel pubblico impiego statale, senza peraltro chiarire in quale modo dovrebbe essere scelto il personale da assegnare ai suddetti presidi.

9.– In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., lettere g) ed n), con assorbimento delle questioni promosse in riferimento agli ulteriori parametri evocati.

La restante disposizione della legge regionale impugnata, riguardante la sua entrata in vigore (art. 5), resta priva di autonoma portata normativa. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve estendersi all'intero testo della legge regionale (sentenze n. 31 del 2021, n. 228 del 2018 e n. 217 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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

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