

Sentenza: 22 novembre 2023, n. 223

Materia: Istruzione – Definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) – Fondi e stanziamenti statali nel settore dell’istruzione

Parametri invocati: 3, 5, 34, 97 secondo comma, 117 primo, terzo e sesto comma, 118 primo e secondo comma, 119, 120 Cost. – Principio di leale collaborazione.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia

Oggetto: art. 1, commi 557, 558, 560 e 561 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)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 558, terzo periodo, 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), nella parte in cui non prevede che il decreto ivi indicato è adottato «previo parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;
- inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni di legittimità sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia hanno impugnato varie disposizioni della legge n. 197 del 2022 recante il bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 relative alla disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (di seguito DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (di seguito DSGA) e alla sua distribuzione tra le regioni, nonché ad alcuni fondi e stanziamenti statali nel settore della istruzione. E’ in primo luogo impugnato l’art. 1, comma 557, che introduce i commi 5 quater, 5 quinquies e 5 sexies nell’art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, lamentando principalmente la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.. Del medesimo art. 1 è impugnato anche il comma 558 con particolare riferimento al terzo periodo della disposizione che non prevederebbe l’acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza unificata sul decreto ministeriale con il quale si provvede al riparto delle risorse del fondo istituito dal medesimo comma 558. Infine, sono stati impugnati anche i commi 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo, dello stesso art. 1 della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui non coinvolgerebbero le regioni nella gestione dei finanziamenti statali vincolati, rispettivamente, alla ricognizione e valutazione di strutture scolastiche in dismissione e alla valorizzazione del personale scolastico.

I giudizi promossi dalle varie ricorrenti sono stati riuniti per essere definiti con un’unica pronuncia, avendo ad oggetto questioni relative in parte alle medesime norme, in parte a norme comunque oggettivamente connesse, tutte impugunate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti.

Preliminarmente, ed in via generale, la Corte rileva che le disposizioni impugunate sono finalizzate a dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR. La Riforma dell’organizzazione del sistema scolastico (Riforma 1.3, collocata all’interno della più ampia Missione 4 «Istruzione e Ricerca», Componente 1 «Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nidi alle università»), richiede, infatti, fra l’altro, di adottare come “parametro

efficace”, al fine di identificare le istituzioni cui assegnare un DS e un DSGA, la “*popolazione scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente*”. In funzione quindi degli sviluppi demografici, da tempo in costante diminuzione, l’art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, mira a modificare la disciplina della definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, nonché a superare l’istituto della reggenza, prevista dai commi 5 e 5 bis dell’art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 che consentivano alle regioni di istituire o, comunque, mantenere in vita autonomie scolastiche anche sottodimensionate rispetto alla soglia di 600 alunni, (oppure di 400, se situate nelle piccole isole, o in comuni montani, ovvero in aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche). Le stesse, infatti, venivano assegnate in reggenza a dirigenti scolastici già titolari di un incarico in una istituzione normodimensionata. Per la Corte, va anche chiarito che nessun contenuto delle disposizioni impugnate comporta l’effetto di imporre la soppressione di scuole, intese come luoghi dove si svolge l’attività didattica ed educativa, distribuiti sul territorio regionale. Piuttosto, 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, le previsioni impugnate 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. Pertanto, la nuova normativa non determina, almeno nel primo anno di applicazione, nemmeno una diminuzione del numero complessivo di dirigenti assegnato a ciascuna delle regioni ricorrenti, che anzi aumenta di qualche unità; precludendo il ricorso all’istituto della reggenza, diminuisce invece il numero delle istituzioni scolastiche autonome, inducendo alcuni accorpamenti di plessi con le stesse, per cui i primi si configureranno quali sedi distaccate delle seconde. La nuova disciplina consente di eliminare gli effetti negativi, in termini di inefficienza e inefficacia, conseguenti alla possibilità in precedenza consentita di conferire allo stesso dirigente uno o più incarichi aggiuntivi di reggenza di istituzioni scolastiche sottodimensionate; ciò determinava la moltiplicazione di adempimenti, gestionali e di bilancio, connessi alla distinta personalità giuridica delle istituzioni scolastiche allo stesso assegnate. Inoltre, la disciplina in esame adegua il sistema alla costante riduzione demografica, così da determinare progressivi risparmi di spesa riferiti al complessivo contingente dei DS e dei DSGA, risparmi che sono vincolati alle destinazioni indicate nell’art. 1, comma 558, della l.197/2022 e rimangono pertanto all’interno dello stesso sistema scolastico che in questo modo beneficia di un canale di autofinanziamento.

Ciò premesso, si passa all’esame delle singole disposizioni. Il comma 557 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 inserisce i commi 5 quater, 5 quinquies e 5 sexies nell’art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 modificando, a decorrere dall’anno scolastico 2024/2025, il procedimento già disciplinato dal comma 5 ter con cui sono stabiliti i criteri per la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni. In particolare non è più necessario, per l’assegnazione di personale stabile ai vertici delle istituzioni scolastiche, che queste raggiungano il numero minimo di alunni previsto dai commi 5 e 5 bis dello stesso art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 poiché si dovrà, invece, tenere conto del parametro della popolazione scolastica regionale, menzionato dalla Riforma 1.3 del PNRR, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale. Sono previsti, inoltre, termini precisi ai fini del raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata, alla quale lo schema del decreto che definisce i criteri per la determinazione dell’organico dei DS e dei DSGA deve essere trasmesso entro il 15 aprile, in modo da consentire l’adozione del decreto entro il 31 maggio dell’anno solare precedente all’anno scolastico di riferimento. Sulla base dei parametri individuati dal suddetto decreto le regioni provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto; successivamente, l’ufficio scolastico regionale, sentita la regione, provvede alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici alla stessa assegnato. Qualora, invece, il suddetto termine del 31 maggio decorra inutilmente, il comma 5 quinquies stabilisce che il contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua

distribuzione tra le regioni siano definiti con decreto adottato di concerto tra i Ministri dell'istruzione e del merito e dell'economia e delle finanze sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo.

Per la Corte, i suddetti commi, inseriti dall'impugnato comma 557 dell'art. 1 della l. n. 197 del 2022 interferiscono con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, inquadrato in tale ambito materiale dalla costante giurisprudenza costituzionale. Il comma 5 quater prescrive, infatti, che le regioni provvedono al dimensionamento scolastico *sulla base dei parametri individuati dal decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto*. Tale decreto, che definisce i criteri rilevanti per la determinazione del contingente organico dei DS e dei DSGA, è adottato a seguito dell'accordo, ove raggiunto, in sede di Conferenza unificata; in mancanza di accordo, all'adozione del decreto provvedono unilateralmente i suddetti Ministri. Anche i due commi 5 quinquies e 5 sexies richiedono alle regioni di considerare il contingente organico nello svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico, dovendo queste organizzare la rete scolastica prevedendo un numero di istituzioni autonome compatibile con quello complessivo dell'organico di DS e di DSGA assegnato dalla disciplina statale introdotta. Tuttavia, nonostante tale interferenza con la competenza regionale, le disposizioni in esame sono ascrivibili, in via prevalente, alla competenza esclusiva statale. Infatti esse, sia sotto il profilo della determinazione del contingente che sotto quello della scelta del superamento dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché i DS sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico. Pertanto, tali norme rientrano a pieno titolo nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, di competenza esclusiva statale ex lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Le medesime disposizioni sono inoltre per un duplice profilo qualificabili anche come norme generali sull'istruzione, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. Ciò in primo luogo in quanto, come già affermato dalla Corte in precedenti pronunce, la “revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici rientra tra le norme generali dell'istruzione. In secondo luogo perché tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale – la cui disciplina la Corte ha già ricondotto alle “norme generali sull'istruzione” che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, al punto che non si dà più la prima in assenza di tale figura.

Per la Corte, quindi, la disciplina in esame è legittima in quanto adottata nell'esercizio prevalente della potestà legislativa esclusiva statale relativa all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e alle norme generali sull'istruzione, con conseguente infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni.

Per la Corte è fondata unicamente la questione di legittimità relativa al comma 558 dell'art. 1 della l. 197/2022 nella parte in cui esclude le regioni dalle scelte riguardanti l'utilizzo del fondo statale istituito dal primo periodo della stessa disposizione, il cui vincolo di destinazione è riconducibile alla materia della istruzione. L'omesso coinvolgimento delle regioni nella forma dell'intesa acquisita in sede di Conferenza unificata contrasterebbe per le ricorrenti con gli art. 117, terzo comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione. La Corte ricorda che nel fondo istituito dal comma 558 confluiscono anzitutto i risparmi conseguiti dall'attuazione del nuovo sistema di definizione dei contingenti organici dei DS e dei DSGA, introdotto dal precedente comma 557; a tali risorse si aggiungono le eventuali economie derivanti dall'applicazione della disciplina dell'assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome dei predetti dirigenti. Il fondo è dunque alimentato da risparmi ed economie provenienti da stanziamenti del bilancio statale, originariamente destinati al trattamento retributivo del personale scolastico dirigenziale e direttivo.

Nell'individuare le possibili destinazioni delle risorse del fondo, il primo periodo del comma 558 elenca il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 1, comma

601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica; il fondo integrativo di istituto; il fondo di cui all'articolo 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché il pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico.

Il fondo istituito dal comma 558 è quindi un fondo di mero transito, cui non è associata un'autonoma e univoca destinazione, perché le risorse vi confluiscono provvisoriamente per poi incrementare fondi e stanziamenti preesistenti, tra i quali esse sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, come stabilito dalla norma impugnata. Alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore sono senz'altro estranee ad ambiti di competenza regionale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti statali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Le altre possibili destinazioni si pongono, invece, in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all'istruzione. Non si può quindi ritenere, sotto questo aspetto, che la competenza regionale sia del tutto estranea alla gestione del nuovo fondo; pertanto le regioni devono essere ascoltate in ordine alla destinazione delle risorse che vi confluiscono al fine di consentire un migliore coordinamento ed una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi. Per questo motivo è necessaria l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 sulla ripartizione del fondo predisposta di concerto dai Ministri ai sensi della disposizione impugnata che, pertanto, va dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede l'acquisizione di tale parere.