

SENTENZA N. 76

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 giugno 2012, depositato in cancelleria il 22 giugno 2012 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso spedito per la notifica il 19 giugno 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 22 giugno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere g), m) ed n), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

Il testo della disposizione impugnata è il seguente:

«1. Alla L.R. 19/2007 è apportata la seguente modifica:

a) dopo il comma 2 dell'articolo 3 sono aggiunti i seguenti:

“2-bis. Al fine di realizzare l'incrocio diretto tra la domanda delle istituzioni scolastiche autonome e l'offerta professionale dei docenti, a titolo sperimentale, nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato, per un triennio a partire dall'anno scolastico successivo alla stipula, le istituzioni scolastiche statali possono organizzare concorsi differenziati a seconda del

ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica.

2-ter. È ammesso a partecipare alla selezione il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento.

2-quater. Le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità, con deliberazione della Giunta regionale, sulla base dell'intesa di cui al comma 2-bis.

2-quinquies. La Giunta regionale relaziona semestralmente sulla sperimentazione alla commissione consiliare competente”».

2.— Tale disposizione, consentendo alle istituzioni scolastiche, sia pure a titolo sperimentale, di procedere all'organizzazione di concorsi ed al reclutamento del personale docente «nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato», oltrepasserebbe i limiti della potestà normativa della Regione, ponendosi in evidente contrasto con una cospicua serie di norme statali, soprattutto nella parte in cui, con formulazione poco chiara, consente che tali concorsi si svolgano anche in assenza di un accordo tra lo Stato e la Regione.

In particolare, il censurato art. 8 sarebbe in contrasto con l'art. 138, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), secondo cui la determinazione delle dotazioni organiche della rete scolastica è di competenza esclusiva dello Stato; con gli artt. 399, 400 e 401 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), in base ai quali l'assunzione del personale docente avviene tramite concorsi indetti dal Ministero della pubblica istruzione e gestiti dai singoli uffici scolastici regionali quali articolazioni periferiche del Ministero medesimo; nonché con l'art. 4, commi 1, 2 e 3, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), il quale prevede, in caso di impossibilità di conferimento delle cattedre a personale di ruolo, l'obbligo di provvedere all'assegnazione di supplenze annuali o temporanee tramite le c.d. graduatorie permanenti (oggi graduatorie ad esaurimento).

La norma regionale oggetto di ricorso, quindi, oltre ad essere in contrasto con i principi fondamentali in tema di istruzione, inciderebbe sui livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché il reclutamento del personale rientra nell'assetto organizzativo della scuola, ascrivibile nella citata categoria. Essa sarebbe, altresì, in contrasto con le norme generali sull'istruzione previste dall'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., poiché, alla luce della sentenza n. 200 del 2009 di questa Corte, le norme sul reclutamento degli insegnanti fanno parte di quelle «strutture portanti» del sistema nazionale dell'istruzione che richiedono un'applicazione unitaria sull'intero territorio nazionale; e violerebbe, infine, anche il richiamato art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., perché il reclutamento dei docenti attiene all'accesso al pubblico impiego, di competenza esclusiva dello Stato anche alla luce della sentenza n. 279 del 2005 di questa Corte.

3.— Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che la prospettata questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

3.1.— Rileva la Regione, in via preliminare, che la norma impugnata subordina l'avvio della sperimentazione relativa al reclutamento del personale docente al preventivo consenso dello Stato, da manifestarsi nella conclusione di appositi accordi. Ciò significa che la previsione non è operativa fino a quando non sia intervenuto tale accordo; il che comporta che l'odierna questione è inammissibile per carenza di interesse, alla luce della giurisprudenza di questa Corte che ha dichiarato inammissibili per mancanza di capacità lesiva alcune questioni di legittimità costituzionale di norme regionali, asseritamente lesive della competenza statale, in quanto le medesime prevedevano la necessità di una preventiva intesa con lo Stato (sentenze n. 134 del 2004, n. 429 del 2004 e n. 125 del 2010).

3.2.— Nel merito, la difesa regionale osserva che l'interpretazione della censurata disposizione compiuta nel ricorso introduttivo sarebbe errata; la norma regionale, infatti, richiama le norme generali sull'istruzione e gli accordi specifici che dovranno essere conclusi con lo Stato affinché il sistema di reclutamento possa diventare operativo (art. 8, comma 2-quater). Nella materia dell'istruzione si intrecciano tanto la competenza esclusiva dello Stato in tema di norme generali, quanto la competenza concorrente delle Regioni, da esercitare nell'ambito dei principi fondamentali dettati dalla legge statale; ne consegue che, data la complessità del riparto, lo strumento della leale collaborazione assume un ruolo fondamentale, per cui l'accordo previsto dalla disposizione impugnata «si pone come strumento di congiunzione e raccordo tra le competenze statali e regionali».

La giurisprudenza di questa Corte – osserva la Regione Lombardia – ha in più occasione tracciato il confine tra i rispettivi ambiti di competenza. Alla luce, in particolare, della sentenza n. 200 del 2009, le norme sul reclutamento dei docenti non coprono l'intero settore, lasciando aperti spazi all'autonomia regionale, da esercitare nell'ambito di specifici accordi. Tale pronuncia, infatti, ha ricompreso nella categoria delle norme generali sull'istruzione quelle disposizioni che sono destinate ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'identità culturale del Paese; ne consegue che, se alle Regioni è attribuito il potere di stabilire la programmazione ed il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, dovrebbero rientrare nello stesso ambito anche le norme sull'assunzione dei docenti, facendo salvo il principio del pubblico concorso. D'altra parte, la sentenza n. 200 del 2009 ha sottolineato in più punti l'importanza di preservare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la quale si espleta proprio attraverso norme come quella in esame, destinate a promuovere forme di sperimentazione. La possibilità di introdurre forme di sperimentazione era prevista già, nel precedente assetto costituzionale, dall'art. 11 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59); e va, del resto, considerato che il potere che la norma in esame conferisce alle istituzioni scolastiche è limitato dalla previsione per cui a tali procedure possono partecipare solo i docenti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento e solo in relazione ad incarichi annuali di insegnamento, in conformità con la previsione dell'art. 15 del d.P.R. n. 275 del 1999, che escludeva dalle attribuzioni delle istituzioni scolastiche le sole funzioni in tema di reclutamento del personale docente a tempo indeterminato.

Non vi sarebbe, pertanto, alcuna lesione della competenza esclusiva dello Stato in tema di norme generali sull'istruzione.

Non sussiste neppure, secondo la Regione, una lesione della competenza concorrente in materia di istruzione (art. 117, terzo comma, Cost.), perché l'art. 8 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012 «rispetta il principio di merito e opera all'interno delle norme generali sull'istruzione che valorizzano l'autonomia scolastica».

3.3.— La Regione Lombardia osserva, inoltre, che sarebbe da respingere anche la censura prospettata nel ricorso per presunta lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, i quali riguardano «il versante strettamente “contenutistico” della materia» e non attengono alla «definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio». Sotto questo aspetto, anzi, la norma regionale non lede i livelli essenziali «ma anzi contribuisce a migliorare il livello di offerta, in quanto consente di selezionare i migliori docenti e di garantire la continuità didattica, elemento fondamentale di qualità dell'offerta formativa».

Infondata sarebbe infine la questione, secondo la Regione, anche sotto il profilo della lesione della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.; nella memoria si richiama, al riguardo, la sentenza n. 279 del 2005 di questa Corte, la quale non avrebbe stabilito che il reclutamento dei docenti sia di competenza statale, limitandosi ad affermare, invece, che la definizione dei compiti e dell'orario di lavoro del personale docente rientra in tale materia in quanto attinente al rapporto di lavoro del personale statale. La disciplina del reclutamento – rileva la Regione Lombardia – è strettamente connessa con la disciplina dell'organizzazione scolastica, che rientra proprio nella competenza regionale sull'istruzione, sicché la norma impugnata non avrebbe

fatto altro che seguire la linea indicata da questa Corte, subordinando l'operatività della disposizione alla preventiva conclusione di intese con lo Stato e valorizzando l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere g), m) ed n), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

Secondo il ricorrente la censurata disposizione – nella parte in cui consente alle istituzioni scolastiche, nell'ambito delle norme generali sull'istruzione o di specifici accordi con lo Stato, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali – sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere g), m) ed n), e terzo comma, della Costituzione.

Ciò quanto all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., perché il reclutamento del personale docente rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato, facendo parte di quelle «strutture portanti» del sistema nazionale dell'istruzione che richiedono un'applicazione unitaria sull'intero territorio nazionale; risulterebbe violato, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., perché il reclutamento dei docenti attiene all'accesso al pubblico impiego, di competenza esclusiva dello Stato anche alla luce della sentenza n. 279 del 2005 di questa Corte; e sarebbero in tal modo lesi, infine, i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché il reclutamento del personale rientra nell'assetto organizzativo della scuola, da inserire nella menzionata categoria.

2.— La Regione Lombardia ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione.

Secondo tale difesa, infatti, la censurata disposizione sarebbe strutturata in modo tale da prevedere necessariamente un'intesa tra lo Stato e la Regione, senza della quale il sistema ivi delineato non potrebbe funzionare. A questa conclusione la Regione perviene osservando che – in base al comma 2-quater della norma in esame – le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite con deliberazione della Giunta regionale sulla base dell'intesa di cui al comma 2-bis. Simile previsione toglierebbe ogni sostanziale interesse alla questione, perché allo Stato sarebbe sufficiente non dare corso all'intesa per bloccare ogni iniziativa della Regione.

2.1.— L'eccezione non è fondata.

Rileva questa Corte che il testo della disposizione in esame presenta un certo margine di ambiguità. Infatti, mentre nel comma 2-bis dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dall'impugnato art. 8 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012, la possibilità di istituire i concorsi si colloca «nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato», il successivo comma 2-quater del medesimo art. 3 afferma che le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite «con deliberazione della Giunta regionale, sulla base dell'intesa di cui al comma 2-bis»; non è ben chiaro, quindi, se l'intesa sia prevista come assolutamente necessaria o meno, perché la congiunzione disgiuntiva “o” di cui al comma 2-bis non permette un'interpretazione chiara in un senso o nell'altro.

Anche indipendentemente da simile ambiguità lessicale, tuttavia, l'eccezione è da ritenere comunque priva di fondamento per il fatto che – come questa Corte ha avuto modo di affermare più volte – le forme di collaborazione e coordinamento, pure auspicabili, tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere «disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro

potestà legislativa», ma devono «trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 104 del 2010). Ne consegue che una Regione non può invocare a salvezza di una propria normativa il fatto che la medesima necessiti, per la concreta operatività, di forme di collaborazione con lo Stato che non siano state oggetto di precedenti forme di accordo, e tanto in conformità al principio della leale collaborazione che deve animare l'intero quadro dei rapporti Stato-Regioni.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata consente alle istituzioni scolastiche – secondo quanto riportato in precedenza – di «organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica»; a tali selezioni è ammesso a partecipare – in base al comma 2-ter dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dalla norma oggi in esame – soltanto «il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento». In base al sistema così creato, quindi, ciascun istituto scolastico statale ha la possibilità, alle condizioni indicate, di bandire i concorsi per il reclutamento dei docenti precari con incarico annuale.

È evidente, però, che in tal modo la Regione dispone in merito all'assunzione di una categoria di personale, appunto quello docente, che è inserito nel pubblico impiego statale. Come questa Corte ha avuto modo di rilevare, infatti, con le sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012 – l'una in riferimento al c.d. personale ATA e l'altra in rapporto alla diversa posizione dei dirigenti scolastici – nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni. Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

La disposizione in esame si inserisce nel corpo dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, norma titolata «Valorizzazione dell'autonomia scolastica». Ora, il fatto che la previsione di concorsi per l'assunzione del personale docente sia inserita in tale ambito non muta i termini della questione, perché la valorizzazione dell'autonomia non può spingersi fino al punto di consentire ai singoli istituti scolastici di scegliere il proprio personale docente con concorsi locali. Né a diversa conclusione può pervenirsi per il fatto che la legge regionale in esame limita la possibilità di assunzione del personale docente – scelto nell'ambito delle graduatorie provinciali ad esaurimento – ai soli incarichi annuali, avendo come obiettivo quello di favorire la continuità didattica; anche il personale docente assunto con contratto a tempo determinato fa ugualmente parte del pubblico impiego.

La previsione della possibilità di reclutare tale personale con modalità stabilite da una legge regionale, quindi, oltre ad essere del tutto eccentrica rispetto all'ordinamento nel suo complesso, è in evidente contrasto con il menzionato parametro costituzionale.

4.— Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Gli ulteriori parametri costituzionali richiamati rimangono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI