

# **Il TAR del LAZIO sta valutando la legittimità dei primi REGOLAMENTI della Gelmini**

a cura di Osvaldo Roman

**Il 3 dicembre 2009 si é svolta presso il Tar del Lazio l'udienza per l'esame dei ricorsi proposti dal COORDINAMENTO GENITORI DEMOCRATICI, dal C.I.D.I. – CENTRO DI INIZIATIVA DEMOCRATICA DEGLI INSEGNANTI r dal 126° CIRCOLO DIDATTICO DI ROMA, PER L'ANNULLAMENTO del Piano Programmatico per la razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico, di cui all'art. 64, comma 3, D.L. n. 112/08 (convertito con modificazioni in legge 6.8.2008 n. 133) e, con i motivi aggiunti successivamente presentati dopo la loro emanazione ufficiale, per l'ANNULLAMENTO dei Regolamenti sul primo ciclo e sulla razionalizzazione della rete scolastica. La relativa sentenza è in corso di redazione.**

**Ciò mentre il Consiglio di Stato, dopo lo stop espresso sui Regolamenti per la scuola secondaria superiore, nei prossimi giorni valuterà i chiarimenti forniti dal MIUR.**

Riportiamo di seguito i motivi che sono stati posti alla base dei suddetti ricorsi.

## **Per il Piano programmatico**

**Gli iniziali MOTIVI del ricorso contro il Piano programmatico sono stati ripresi e aggiornati nei successivi motivi aggiunti presentati per impugnare i Regolamenti. Ciò anche alla luce della sopravvenuta sentenza della Corte Costituzionale n. 200/2009 e del Decreto legge n. 78 del 1 luglio 2009 convertito nella legge n.102 del 3 agosto 2009.**

**Per il D.P.R. n.89, entrato in vigore il 16 luglio 2009, con cui è stato emanato il Regolamento che disciplina la scuola dell'infanzia ed il primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, D.L. n. 112/08 (convertito con modificazioni in legge 6.8.2008 n. 133) e di ogni atto preordinato, connesso e conseguente.**

I MOTIVI del ricorso sono i seguenti:

**1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 70 E 76 COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. ILLOGICITÀ.**

L'art. 64 del D.L. 112/08 prevede uno strano ed abnorme procedimento, che rende di per sé illegittimo il Piano nel momento stesso in cui viene adottato e che incide inevitabilmente anche sui Regolamenti successivamente approvati.

Ed, infatti, l'art. 64, 4° comma, non fissa i criteri e l'ambito di applicazione del procedimento di delegificazione, demandando tale compito al Piano.

Ne è conseguenza, quindi, che i Regolamenti oggi impugnati esercitano un potere abrogativo di norme primarie che non gli proviene dalla Legge (art. 64 L. n. 113/08) ma che promana da un atto amministrativo, il Piano Attuativo di cui al 3° comma dell'art. 64 cit.

Atto che certamente non costituisce fonte qualificata del potere di delegificare, che viene oggi esercitato tramite il Regolamento impugnato.

## 2. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 64, 3° E 4° COMMA DEL D.L. 25.6.2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133 PER

### VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 70 E 76 COSTITUZIONE.

I commi 3 e 4 dell'art. 64, come abbiamo già detto, prevedono che il Piano – e cioè un atto amministrativo – deve contenere i criteri per la modificazione della legislazione esistente.

Sempre l'art. 64, poi, prevede che i regolamenti di attuazione della delegificazione, adottati in attuazione del Piano, possono avere contenuto modificativo delle disposizioni legislative vigenti.

E con ciò palesemente violando i principi dell'ordinamento in materia di gerarchia delle fonti, di modificazione ed abrogazione della legge, così come individuati, peraltro, dall'art. 17 della legge 23.8.1988 n. 400.

E la violazione è duplice.

Da un lato, ovviamente, la legge 400/88 prevede che è la legge a dover contenere le norme generali regolatrici della materia mentre, nel caso in esame, tali norme sono contenute nel Piano e nei decreti di attuazione (che sono decreti di attuazione del piano e non della legge).

Ma l'altro aspetto inquietante è che, ovviamente, nei processi di delegificazione la legge 400/88 prevede espressamente che la norma disciplinante la delegificazione debba individuare quali siano le norme di legge che si ritiene abrogare.

E ciò è evidente in quanto solo il Parlamento può spogliarsi del potere legislativo.

Tutto ciò nel caso in esame non c'è, perché il legislatore si è limitato a prevedere che il Piano – e cioè un atto amministrativo – individui quali sono le norme da modificare e da abrogare.

Con la conseguenza che il Regolamento impugnato dispone l'abrogazione di norme primarie senza che vi sia alcuna previsione in tal senso nella legge statale.

Abrogazione espressa indispensabile, invece, per poter operare la delegificazione di una materia.

È il legislatore a dover stabilire che in quella materia vuole privarsi del proprio potere legislativo, non potendo certamente rinviare ad un atto amministrativo l'individuazione delle norme che si intendono eventualmente delegificare.

Se è pur vero che il procedimento previsto dalla legge 400 è un procedimento legislativo stabilito da legge ordinaria è altrettanto ovvio che la sua modificazione deve avvenire secondo criteri di logicità e nel rispetto dei principi costituzionali.

Orbene, il procedimento previsto dall'art. 64 è del tutto illogico, in quanto si inserisce tra legge e procedimento di delegificazione l'approvazione di un atto amministrativo – il piano di cui al 3° comma dell'art. 64 – che, se vuole avere contenuto modificativo, deve essere necessariamente in violazione dell'attuale legge, ma non può esserlo per la sua natura di atto amministrativo.

Ma vi è di più perché, addirittura, i Regolamenti di delegificazione non sono finalizzati all'attuazione della legge, ma sono finalizzati all'attuazione di un Piano e, cioè, di un atto amministrativo.

Solo dopo il processo di delegificazione poteva, viceversa, prevedersi una pianificazione di carattere non legislativo.

L'inversione del procedimento e l'inserimento di un atto amministrativo nell'ambito del processo legislativo di delegificazione rende di per sé illegittimo il regolamento e, comunque, rende non manifestamente infondata la questione di costituzionalità che qui espressamente si solleva dell'art. 64, 3° e 4° comma del d.l. 112/08 in relazione agli artt. 3, 70 e 97 della Costituzione.

## 3. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 64 D.L. 25 GIUGNO 2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133 E DELL'ART. 17 ,COMMA 25 DEL DL. N.78/2009 CONVERTITO NELLA LEGGE N.102 DEL 3 AGOSTO 2009.

Il Regolamento oggi impugnato è illegittimo, per violazione dell'art. 64, commi 3 e 4, della L. n. 113/08, e dell'art 17, comma 25 del D.L n.78 del 1 luglio 2009,convertito nella legge n.102 del 3 agosto 2009, anche sotto un ulteriore profilo.

Si è ampiamente dedotto innanzi in ordine al fatto che il Legislatore abbia previsto, nel caso in esame, un procedimento del tutto anomalo che prevede l'adozione di un Piano Attuativo e, subordinatamente a questo, l'ulteriore adozione di Regolamenti che diano "una puntuale attuazione" alle disposizioni del Piano.

Sotto tale profilo, quindi, i Regolamenti hanno funzione complementare rispetto al Piano, di cui costituiscono lo strumento attuativo. Il Piano indica l'ambito entro il quale deve attuarsi la delegificazione e, sempre il Piano, conferisce ai Regolamenti il potere di annullamento di norme di rango primario che verranno sostituite dalla nuova disciplina contenuta da atti di natura regolamentare.

Ne è conseguenza che i Regolamenti non possono esistere senza l'adozione del Piano.

Ebbene, nel caso in esame, il Regolamento è stato approvato sulla base del Piano, così come adottato dal Governo ed infatti nell'epigrafe del regolamento si legge: "visto il Piano Programmatico predisposto in data 4 settembre 2008".

Il Decreto legge n. 78 del 1 luglio 2009 convertito nella legge n.102 del 3 agosto 2009 nella prima parte dell'art.17, comma 25, così recita "L'articolo 64, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si interpreta nel senso che il Piano programmatico si intende perfezionato con l'acquisizione dei pareri previsti dalla medesima disposizione e all'eventuale recepimento dei relativi contenuti si provvede con i regolamenti attuativi dello stesso."

Poiché con la delibera del Consiglio dei ministri del 18 dicembre 2008, con cui è stato approvato lo Schema preliminare di Regolamento, nelle suddetta epigrafe non vengono citati i pareri resi dalle Camere la previsione richiamata del D.L. 78 non risulta rispettata, né d'altra parte poteva facilmente esserlo retroattivamente. Di conseguenza lo Schema di Regolamento approvato non ha potuto tenere conto di tali pareri e il Piano programmatico indicato nelle premesse risulta di fatto inesistente ai sensi della normativa vigente.

È evidente, quindi, la violazione del giusto procedimento di legge, che ai sensi del citato D.L n.78 imponeva al Ministro – una volta acquisiti i pareri obbligatori delle Camere - di presentare lo Schema di Regolamento formulato sulla base del Piano programmatico, accompagnandone la presentazione in Consiglio dei ministri con le osservazioni svolte dalle Commissioni Parlamentari. Questa circostanza non risulta dalla epigrafe del Regolamento e dagli atti del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 2008.

Di qui l'illegittimità del Regolamento che, in quanto atto conseguente rispetto al Piano, non poteva esser adottato sulla base di un Piano predisposto o perfezionato, ma non corredato dei previsti pareri.

Ma ancor più evidente l'eccesso di potere per illogicità e sviamento, in quanto si è voluto tenere conto solo del Piano adottato dal Governo, proprio per non prendere in considerazione le rilevanti modifiche richieste dal Parlamento.

#### 4. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 70 E 76 COSTITUZIONE.

VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 17, COMMA 3, LEGGE 23 AGOSTO 1988 N. 400. VIOLAZIONE ART. 64 D.L. 25 GIUGNO 2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133.

Il Regolamento impugnato è illegittimo anche nella parte in cui prevede, all'art. 1, comma 4, la revisione delle Indicazioni nazionali mediante regolamento da adottarsi, ai sensi dell'art. 17 della L. 400/88, comma 3.

Il Regolamento, infatti, prevede che “nel corso del triennio [...] l’eventuale revisione delle Indicazioni nazionali, da adottarsi con regolamento [...]”.

Ora, occorre subito precisare che le Indicazioni nazionali sono contenute in un atto avente forza di legge (D.lgs. 59/04), per cui la delega a modificarle deve essere contenuta in una legge.

Ancora una volta, invece, si introduce un procedimento di delegificazione non per legge, ma mediante atto amministrativo, con ciò evidentemente violando il procedimento previsto dalla Legge n. 400.

È noto, infatti, che per poter delegificare una determinata materia, è necessario che vi sia un atto normativo di rango primario, che fissi i criteri e l’ambito di applicazione dei decreti delegificanti, non essendo possibile che ciò accada mediante atto amministrativo.

Non vi può essere, quindi, un atto amministrativo che conferisca ad un altro atto amministrativo il potere di abrogare una norma di rango primario, così come accade nel caso in esame.

Il Regolamento prevede che un altro regolamento modifichi la legge, con un processo a cascata, che rende il Parlamento del tutto estraneo al processo.

In altri termini, sulla base di questa norma regolamentare, il Parlamento si troverà una normativa delegificata senza nemmeno saperlo, in quanto la delega alla delegificazione non è contenuta in una legge, ma in un regolamento.

Il Regolamento di cui all’art.1 comma 4 (da adottare ai sensi del comma 3 dell’art.17) non è quello previsto dal Piano che invece lo ricollocava tra quelli di cui all’art.64, comma 4 alla lettera b), (da realizzare in base al comma 2 dell’art.17). Non è neppure tra quelli previsti dall’ art.12 del D.lvo 226/05 che lo prevedeva, si ai sensi del 2 comma dell’articolo 17 della legge 400//98, ma con relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari. Il mantenimento di questo parere, trattandosi di materia a suo tempo valutata dal Parlamento, risultava estremamente necessario.

#### 5. VIOLAZIONE DELL’ART. 64 D.L. 25 GIUGNO 2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133.

Il Regolamento impugnato è illegittimo nella parte in cui disciplina la Scuola dell’Infanzia, pur in assenza di qualsivoglia previsione normativa in tale senso nell’art. 64 cit.

Ed infatti l’art. 64 del D.L. n. 112/08 non menziona affatto la Scuola d’Infanzia tra gli obiettivi della riforma, limitandosi ad incaricare il Ministro dell’Istruzione di redigere un Piano programmatico per il miglioramento dei servizi scolastici, senza prevedere la revisione dell’ordinamento della Scuola di infanzia.

Ma, a ben vedere, vi sono anche ulteriori elementi che dimostrano che l’art. 64 cit. non fa alcun riferimento alla Scuola di infanzia.

In primo luogo vi è da dire che la norma de qua si riferisce all’ordinamento scolastico; e la Scuola di infanzia non vi ha mai fatto parte, costituendo una Istituzione del tutto autonoma e diversa dalla Scuola primaria.

Ciò è ulteriormente confortato dal fatto che l’art. 64 cit. usa termini quali “piani di studio”, “curricoli” e “quadri orari” che certamente non hanno nulla a che fare con l’attuale ordinamento della Scuola di infanzia.

L’anticipo delle iscrizioni, contrariamente a quanto stabilito nel regolamento non è previsto nel Piano. Anzi nel Piano a pag. 7 si fa riferimento ad un apposito provvedimento normativo. Ciò perché si tratta di reintrodurre quanto già previsto dall’articolo 2 del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, e successivamente abrogato dall’art. 1 comma 630 della legge 296/2007. Per tale motivo lo stesso Piano ravvisava la necessità di uno specifico “atto normativo” che con tutta evidenza non poteva essere il regolamento.

È evidente, quindi, l’illegittimità del provvedimento impugnato, per violazione dell’art. 64 D.L. n. 112 cit. in quanto, come visto, non vi era alcuna indicazione legislativa, che consentisse al Ministro di intervenire anche sul settore della Scuola dell’ infanzia.

6. VIOLAZIONE ART. 64 D.L. 25.6.2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133. VIOLAZIONE DELL'ART. 4 DEL D.L. 1.9.2008 N. 137, CONVERTITO IN LEGGE 30.10.2008 N. 169.

Il Regolamento è illegittimo anche nella parte in cui incide sull'ordinamento didattico della Scuola primaria, intervenendo sull'organizzazione dei moduli, sopprimendoli e sostituendoli con un modello didattico operante con un maestro unico, cui è assegnata una cattedra di 24 ore settimanali. Accanto agli originari obiettivi di razionalizzazione scolastica, previsti dall'art. 64 cit., l'art. 4 del D.L. n. 137/08 (conv. in L. n. 169/08) ha previsto che "nell'ambito degli obiettivi di razionalizzazione di cui all'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nei regolamenti previsti dal comma 4 del medesimo articolo 64 è ulteriormente previsto che le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali, Nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alle domande delle famiglie, di una più ampia articolazione tempo-scuola".

La norma citata non prevede affatto l'estensione generalizzata del maestro unico a tutte le classi della scuola primaria, tanto è vero che si prevede di tenere comunque conto delle esigenze delle famiglie, in relazione ad una più ampia articolazione tempo-scuola.

Nel Regolamento impugnato, invece, è chiara l'intenzione del Ministro di provvedere alla introduzione esclusiva del cd. maestro unico ed alla sostituzione del precedente modulo didattico, basato su tre maestri per due classi .

Tanto si rileva dall'art. 4 del Regolamento impugnato che espressamente introduce la figura del maestro unico, come unica ipotesi a regime.

E la difformità tra il Regolamento, Piano Programmatico ed art. 64 D.L. 112/08 è ancor più evidente nella Relazione Tecnica allegata al Piano Programmatico.

Il Regolamento prevede l'abolizione totale dell'istituto del TEAM di tre docenti ogni due classi. Non attua il Piano programmatico perché nella sua relazione tecnica prevedeva la permanenza di 102.694 classi funzionanti con i moduli.

Il Regolamento invece, sostituisce (a regime) ovunque i TEAM. Di tale clamorosa innovazione (sostituzione generalizzata del TEAM con il maestro unico) non trattano l'art.64 della legge 133/08, l'art. 4 della legge 169/08 e lo stesso Piano.

Il Piano, contrariamente a quanto avviene nel Regolamento, non prospetta esplicitamente, come avrebbe potuto, il superamento totale del TEAM. Se la scelta del Piano fosse stata quella di introdurre il maestro unico al posto del TEAM e non quella di consentire una determinata riduzione dell'organico, non sarebbe stato necessario, per raggiungere tale obiettivo, ricorrere alla formula che prevede la riduzione da 30 a 27 ore settimanali nel funzionamento delle 102.694

classi attualmente funzionanti con il TEAM Sarebbe stato sufficiente indicare la sostituzione dei TEAM per tutte le classi, a cominciare dalle prime.

Anche l'abolizione delle compresenze e la conseguente riduzione dell'organico dei docenti della scuola primaria non erano previste né dall'art 4 della legge 169 né dallo stesso Piano.

Così neppure il Piano prevede la creazione dell'istituto del "posto orario" nella scuola primaria.

Ma la questione di gran lunga più rilevante fra quelle realizzate nei Regolamenti e non previste dal Piano è la riduzione dell'organico docente nella scuola primaria, che secondo il Piano avrebbe dovuto riguardare nel triennio 30.067 posti, e che è invece divenuta nella relazione tecnica al Regolamento un taglio di 38.912 posti.

Il Regolamento, quindi, va oltre quanto disposto dallo stesso Piano, trasformando quella che era una possibilità prevista dalla legge in un obbligo esclusivo, in evidente violazione della legge.

Il Regolamento è illegittimo anche nella parte in cui incide sull'ordinamento didattico della Scuola secondaria di primo grado. Infatti l'orario settimanale delle lezioni nella scuola secondaria di primo grado, che nel Regolamento è di 30 ore, non è più quello di 29 ore settimanali previsto nel Piano. Cambiano anche i criteri per l'effettuazione del tempo prolungato. Mentre la relazione tecnica del

Piano quantificava rispettivamente in 9.600 e in 13.600 i posti da tagliare con il nuovo modello di orario settimanale delle lezioni e con i nuovi criteri per l'istituzione del tempo prolungato, il Regolamento nella sua relazione tecnica prevede, nello stesso triennio, rispettivamente una riduzione di 6.285 e di 8.710 posti. Complessivamente, considerate tutte le misure previste per le riduzioni dei posti, si passa 29.740 posti del Piano ai 22.143 dei Regolamenti.

Il Regolamento disattende il Piano anche per quanto riguarda la riduzione di posti nella scuola secondaria superiore non prevedendo tagli per anno scolastico 2009-10 a fronte dei 3.300 posti previsti nel Piano.

**Per il D.P.R. n.81, entrato in vigore il 4 luglio 2009, con cui è stato emanato il Regolamento recante i criteri ed i parametri per il dimensionamento della rete scolastica nonché per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico, ai sensi dell'art. 64, comma 4, D.L. n. 112/08 (convertito con modificazioni in legge 6.8.2008 n. 133); b) e per ogni atto preordinato, connesso e conseguente.**

**I MOTIVI del ricorso sono i seguenti:**

1. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 17 DELLA L. 23.8.1988 N. 400.

Il Regolamento impugnato è stato adottato, con riferimento al suo Titolo I, in attuazione dell'art. 64, comma 4, lettera f-bis del D.L. n. 112/08 (convertito con modificazioni in Legge n. 133/08).

L'art. 64, comma 4 cit., infatti, ha demandato ad uno o più Regolamenti, da adottare secondo il procedimento di cui all'art. 17, comma 2, della L. n. 400 del 1988, il compito di procedere (anche mediante la modifica di disposizioni legislative vigenti) alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Il Regolamento impugnato, in particolare, ha la funzione di indicare i criteri ed i parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico.

Con sentenza in data 2 luglio 2009 n. 200 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettera f-bis del D.L. n. 112/08, come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, con ciò facendo venir meno il presupposto normativo in virtù del quale è stato adottato l'impugnato Regolamento.

Sul punto si deve chiarire che il Giudice delle Leggi ha accolto il ricorso proposto da numerose Regioni italiane, le quali lamentavano la violazione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Più in particolare, le Regioni Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Sicilia ed Abruzzo hanno promosso distinte questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 D.L. n. 112/08, affermando che la norma impugnata ledeva la competenza legislativa in materia di istruzione, autorizzando il Governo ad introdurre Regolamenti aventi la funzione di delegificare in una materia oggetto di competenza legislativa concorrente.

La Corte Costituzionale ha, preliminarmente, ricostruito il quadro ordinamentale e legislativo in materia di istruzione, al fine di verificare se le norme impuginate ledessero o meno le competenze legislative delle Regioni.

In tale prospettiva la Corte ha distinto le norme generali in materia di istruzione dai principi fondamentali.

Nella prima categoria rientrano 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 la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione» (cfr. Corte Cost., sent. n. 200/09).

Tali disposizioni hanno valenza necessariamente generale ed unitaria e rientrano in un ambito di competenza esclusivamente statale.

Ne consegue, quindi, che nel caso delle norme generali in materia di istruzione è consentita la delegificazione, non essendovi alcun potere legislativo concorrente delle Regioni.

Appartengono, invece, alla categoria dei principi fondamentali in materia di istruzione quelle norme che «nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare l'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 di istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi» (cfr. Corte Cost., sent. n. 200/09).

In tale ultimo caso, accanto alla competenza dello Stato nell'individuare i principi fondamentali della materia, vi è una competenza legislativa concorrente delle Regioni, cui spetta il compito di dettare la normativa di dettaglio.

Ne consegue che, in tale ipotesi, non è possibile modificare il quadro normativo vigente mediante l'adozione di regolamenti di delegificazione.

Fatte tali premesse, quindi, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lett. f-bis, in quanto ha affermato che il settore del dimensionamento scolastico rientra in ambito di legislazione concorrente e non può formare oggetto di delegificazione.

È evidente, quindi, l'illegittimità del Regolamento oggi impugnato, e di tutti gli atti conseguenti, mediante il quale è stata data attuazione ad una norma dichiarata incostituzionale.

## 2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 70 E 76 COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. ILLOGICITÀ.

L'art. 64 del D.L. 112/08 prevede uno strano ed abnorme procedimento, che rende di per sé illegittimo il Piano nel momento stesso in cui viene adottato e che incide inevitabilmente anche sui Regolamenti successivamente approvati.

Ed, infatti, l'art. 64, 4° comma, non fissa i criteri e l'ambito di applicazione del procedimento di delegificazione, demandando tale compito al Piano.

Ne è conseguenza, quindi, che il Regolamento oggi impugnato esercita un potere abrogativo di norme primarie, art. 24, che non gli proviene dalla Legge (art. 64 L. n. 113/08) ma che promana da un atto amministrativo, il Piano Attuativo di cui al 3° comma dell'art. 64 cit.

Atto che certamente non costituisce fonte qualificata del potere di delegificare, che viene oggi esercitato tramite il Regolamento impugnato.

## 3. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 64, 3° E 4° COMMA DEL D.L. 25.6.2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133 PER

### VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 70 E 76 COSTITUZIONE.

I commi 3 e 4 dell'art. 64, come abbiamo già detto, prevedono che il Piano – e cioè un atto amministrativo – deve contenere i criteri per la modificazione della legislazione esistente.

Sempre l'art. 64, poi, prevede che i regolamenti di attuazione della delegificazione, adottati in attuazione del Piano, possono avere contenuto modificativo delle disposizioni legislative vigenti.

E con ciò palesemente violando i principi dell'ordinamento in materia di gerarchia delle fonti, di modificazione ed abrogazione della legge, così come individuati, peraltro, dall'art. 17 della legge 23.8.1988 n. 400.

E la violazione è duplice.

Da un lato, ovviamente, la legge 400/88 prevede che è la legge a dover contenere le norme generali regolatrici della materia mentre, nel caso in esame, tali norme sono contenute nel Piano e nei Regolamenti di attuazione (che sono Decreti di attuazione del piano e non della legge).

Ma l'altro aspetto inquietante è che, ovviamente, nei processi di delegificazione la legge 400/88 prevede espressamente che la norma disciplinante la delegificazione debba individuare quali siano le norme di legge che si ritiene abrogare.

E ciò è evidente in quanto solo il Parlamento può spogliarsi del potere legislativo.

Tutto ciò nel caso in esame non c'è, perché il legislatore si è limitato a prevedere che il Piano – e cioè un atto amministrativo – individui quali siano le norme da modificare e da abrogare.

Con la conseguenza che il Regolamento impugnato dispone l'abrogazione di norme primarie senza che vi sia alcuna previsione in tal senso nella legge statale.

Abrogazione espressa indispensabile, invece, per poter operare la delegificazione di una materia.

È il legislatore a dover stabilire che in quella materia vuole privarsi del proprio potere legislativo, non potendo certamente rinviare ad un atto amministrativo l'individuazione delle norme che si intendono eventualmente delegificare.

Se è pur vero che il procedimento previsto dalla legge 400 è un procedimento legislativo stabilito da legge ordinaria è altrettanto ovvio che la sua modificazione deve avvenire secondo criteri di logicità e nel rispetto dei principi costituzionali.

Orbene, il procedimento previsto dall'art. 64 è del tutto illogico, in quanto si inserisce tra legge e procedimento di delegificazione l'approvazione di un atto amministrativo – il piano di cui al 3° comma dell'art. 64 – che, se vuole avere contenuto modificativo, deve essere necessariamente in violazione dell'attuale legge, ma non può esserlo per la sua natura di atto amministrativo.

Ma vi è di più perché, addirittura, i Regolamenti di delegificazione non sono finalizzati all'attuazione della legge, ma sono finalizzati all'attuazione di un Piano e, cioè, di un atto amministrativo.

Solo dopo il processo di delegificazione poteva, viceversa, prevedersi una pianificazione di carattere non legislativo.

L'inversione del procedimento e l'inserimento di un atto amministrativo nell'ambito del processo legislativo di delegificazione rende di per sé illegittimo il regolamento e, comunque, rende non manifestamente infondata la questione di costituzionalità che qui espressamente si solleva dell'art. 64, 3° e 4° comma del d.l. 112/08 in relazione agli artt. 3, 70 e 97 della Costituzione.

#### 4. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO DI LEGGE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 64 D.L. 25 GIUGNO 2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133 E DELL'ART. 17, COMMA 25 DEL DL. N.78/2009 CONVERTITO NELLA LEGGE N.102 DEL 3 AGOSTO 2009.

Il Regolamento oggi impugnato è illegittimo, per violazione dell'art. 64, commi 3 e 4, della L. n. 113/08, e dell'art 17, comma 25 del D.L n.78 del 1 luglio 2009,convertito nella legge n.102 del 3 agosto 2009, anche sotto un ulteriore profilo.

Si è ampiamente dedotto innanzi in ordine al fatto che il Legislatore abbia previsto, nel caso in esame, un procedimento del tutto anomalo che prevede l'adozione di un Piano Attuativo e, subordinatamente a questo, l'ulteriore adozione di Regolamenti che diano “una puntuale attuazione” alle disposizioni del Piano.

Sotto tale profilo, quindi, i Regolamenti hanno funzione complementare rispetto al Piano, di cui costituiscono lo strumento attuativo.

Il Piano indica l'ambito entro il quale deve attuarsi la delegificazione e, sempre il Piano, conferisce ai Regolamenti il potere di annullamento di norme di rango primario che verranno sostituite dalla nuova disciplina contenuta da atti di natura regolamentare.

Ne è conseguenza che i Regolamenti non possono esistere senza l'adozione del Piano.

Ebbene, nel caso in esame, il Regolamento è stato approvato sulla base del Piano, così come adottato dal Governo ed infatti nell'epigrafe del regolamento si legge: "visto il Piano Programmatico" ,senza specificarne la data.

Il Decreto legge n. 78 del 1 luglio 2009 convertito nella legge n.102 del 3 agosto 2009 nella prima parte dell'art.17, comma 25, così recita "L'articolo 64, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si interpreta nel senso che il Piano programmatico si intende perfezionato con l'acquisizione dei pareri previsti dalla medesima disposizione e all'eventuale recepimento dei relativi contenuti si provvede con i regolamenti attuativi dello stesso."

Poiché con la delibera del Consiglio dei ministri del 18 dicembre 2008, con cui è stato approvato lo Schema preliminare di Regolamento, nelle suddetta epigrafe non vengono citati i pareri resi dalle Camere la previsione richiamata del D.L. 78 non risulta rispettata, né d'altra parte poteva facilmente esserlo retroattivamente. Di conseguenza lo Schema di Regolamento approvato non ha potuto tenere conto di tali pareri e il Piano programmatico indicato nelle premesse risulta di fatto inesistente ai sensi della normativa vigente.

È evidente, quindi, la violazione del giusto procedimento di legge, che ai sensi del citato D.L. n.78 imponeva al Ministro – una volta acquisiti i pareri obbligatori delle Camere - di presentare lo Schema di Regolamento formulato sulla base del Piano programmatico, accompagnandone la presentazione in Consiglio dei ministri con le osservazioni svolte dalle Commissioni Parlamentari. Questa circostanza non risulta dalla epigrafe del Regolamento e dagli atti del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 2008.

Di qui l'illegittimità del Regolamento che, in quanto atto conseguente rispetto al Piano, non poteva esser adottato sulla base di un Piano predisposto o perfezionato, ma non corredato dei previsti pareri.

Ma ancor più evidente l'eccesso di potere per illogicità e sviamento, in quanto si è voluto tenere conto solo del Piano adottato dal Governo, proprio per non prendere in considerazione le rilevanti modifiche richieste dal Parlamento.

#### **5. VIOLAZIONE DELL'ART. 64 D.L. 25 GIUGNO 2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6.8.2008 N. 133 SOTTO UN ULTERIORE PROFILO.**

Il Regolamento impugnato è illegittimo anche perché non costituisce puntuale attuazione del Piano programmatico, ma si discosta dalle indicazioni del Piano in diversi punti.

In primo luogo, il Regolamento impugnato – rispetto al Piano – dispone il rinvio di un anno della razionalizzazione della rete scolastica con conseguenze sulla riduzione dell'organico dei docenti della scuola primaria e dei dirigenti che, secondo il Piano, nel triennio, avrebbe dovuto riguardare 27.593 posti e che, invece, nel Regolamento è divenuta di 31.686 posti.

È evidente, quindi, che il Regolamento non è nemmeno conforme al Piano dal momento che dispone una diversa articolazione temporale e quantitativa delle riduzioni di organico.

Anche sotto tale ulteriore profilo, quindi, appare chiara l'illegittimità del Regolamento impugnato.

**Nella fase finale dell'iter processuale è intervenuta con un proprio atto , a sostegno delle ragioni dei ricorrenti, anche la Lega delle Autonomie Locali che ha in particolare impugnato la legittimità del DPR n.81 alla luce della sentenza n. 200/09 della Corte Costituzionale che ha dichiarato incostituzionale la lettera f.bis dell'articolo 64, comma 4, della legge 133/08. Nei prossimi giorni sapremo come il TAR del Lazio avrà risposto alle contestazioni su esposte.**