

# Programmazione e dimensionamento della rete scolastica tra recenti approdi della giurisprudenza costituzionale e prospettive del regionalismo differenziato

*Francesca Socci\**

## 1. La giurisprudenza della Corte costituzionale su “programmazione” e “dimensionamento” della rete scolastica

Tra le numerose questioni interpretative da dipanare all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, parte seconda, del testo costituzionale, un capitolo a sé lo ha occupato la cosiddetta “Costituzione scolastica”. In questo ambito, forse più che in altri innovati dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, le competenze sono state frammentate e distribuite trasversalmente tra diversi livelli territoriali, coinvolgendo non solo il rapporto Stato - Regioni, ma anche altri soggetti, tra cui gli istituti scolastici, rispetto ai quali la riforma aveva costituzionalizzato il principio dell'autonomia<sup>1</sup>. Non è un caso, dunque, che l’“istruzione” sia stata una delle materie su cui la Corte costituzionale ha potuto giocare un ruolo rilevante<sup>2</sup> e che anche su un ambito ad essa ricondotto, costituito

\* Specialista in Studi sull'amministrazione pubblica presso la SPISA di Bologna.

<sup>1</sup> Per un approfondimento del tema dell'autonomia scolastica si veda, tra la numerosa dottrina, A. PAJNO, *L'autonomia come governo del sistema di istruzione*, in A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, La Scuola, 1997; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Rapporto sulla scuola dell'autonomia. Osservatorio sulla scuola dell'autonomia 2003*, Fondazione per la scuola della Compagnia di S. Paolo, Armando Editore, 2003; M. COCCONI, *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione – L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in questa Rivista, 2-3, 2004, p. 285 ss.; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, CEDAM, Padova, 2008, p. 95 ss.

<sup>2</sup> Tra i diritti sociali è certamente stato il diritto all'istruzione l'oggetto delle maggiori innovazioni introdotte con la riforma del 2001 con il risultato che «nessuna altra materia all'interno dell'elencazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. presentasse la problematicità dell'istruzione», così come rilevato da G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, Bari, Cacucci, 2008, p.61 ss. Il nuovo sistema di competenze legislative delineato dalla riforma ha prodotto contrasti tra le diverse autonomie, quella statale e quella regionale, e si è dimostrato non chiaramente definito. Da qui il ruolo di interprete e protagonista della Corte costituzionale. In

dal “dimensionamento” della rete scolastica – che rappresenta tutt’oggi uno degli aspetti della materia meno indagati, ma allo stesso tempo procedimento fondamentale grazie al quale si realizza la programmazione dell’offerta formativa su un territorio<sup>3</sup> – essa si sia varie volte espressa. Per comprenderne appieno le motivazioni, giova anzitutto ricordare che l’attuale modello normativo di dimensionamento scolastico deriva da due processi riformatori che si sono avvicinati tra la seconda metà degli anni Novanta e l’inizio degli anni Duemila: la decentralizzazione delle competenze statali e la successiva riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Il primo, avviatosi con la legge 15 marzo 1997, n. 59 e realizzatosi col d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e il d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, il cui combinato disposto faceva sì che i compiti che il Testo unico del 1994 assegnava allo Stato in materia di dimensionamento venissero quasi interamente trasferiti alle Regioni e, in subordine, a Province e Comuni<sup>4</sup>. Il secondo, ad esito del quale l’“istruzione” veniva assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Due processi che avevano certamente riconosciuto una stretta correlazione tra programmazione della rete scolastica e peculiarità territoriali. Nondimeno, successivamente al 2001 non veniva approvata una norma che razionalizzasse in un’unica cornice le diverse disposizioni in materia. Attualmente, lo strumento di cui il Ministero dell’Istruzione può disporre per influenzare il processo regionale di dimensionamento è la disciplina per l’assegnazione dei

tal senso si vedano A. POGGI, *La legislazione regionale sull’istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 5, ottobre 2005; M. OLIVETTI, *L’effettività del servizio scolastico prevale sull’autonomia regionale*, in *Diritto e giustizia*, 2004, p. 40; A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione*, in F. FACURY SCAFF, M. REVENGA, R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 135.

<sup>3</sup> Per riprendere la definizione di V. SATTÀ, il dimensionamento non è altro che un elemento quantitativo funzionale al conseguimento della personalità giuridica da parte delle singole istituzioni scolastiche, ovvero si tratta della soglia minima di studenti iscritti ad una istituzione scolastica tale da giustificare l’esistenza. V. SATTÀ, *Prur, Dirigenza scolastica, dimensionamento e autonomia regionale. Nota a Corte Cost. n. 223/2023*, in *Diritti regionali*, 27 ottobre 2024.

<sup>4</sup> Il riferimento è al Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 recante “*Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*”. Per una disamina approfondita dei trasferimenti operati nel 1998, si veda M. RENNA, *I trasferimenti agli enti locali in materia di formazione professionale*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, p. 115 ss.

dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali amministrativi (DSGA) alle istituzioni scolastiche. Ed è questo lo spazio recentemente utilizzato dallo Stato tramite la previsione inserita nella Legge di bilancio 2023, modificativa dell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, oggetto di impugnativa regionale innanzi alla Corte costituzionale, che si è espressa con la pronuncia n. 223/2023. Il ritorno della normativa sul dimensionamento scolastico al vaglio della Corte si inserisce in un consolidato orientamento giurisprudenziale rappresentato da sei pronunce<sup>5</sup>, in ognuna delle quali, seppure con diverse sfaccettature, il Giudice delle leggi vi ha tradizionalmente riconosciuto un profilo di sicuro e certo intervento regionale *ex art.* 117, comma 3, Cost. Così sicuro che la dottrina ha parlato del dimensionamento della rete scolastica come di «cuore» e di «*proprium*» della competenza legislativa regionale in materia di «istruzione»<sup>6</sup>.

Nella ricostruzione dell'orientamento sopra citato, la sentenza n. 13/2004 (Pres. Chieppa – Red. Mezzanotte) è la prima che ci consegna un importante caposaldo in tema di competenza legislativa circa la programmazione della rete scolastica: con essa la Corte sottraeva allo Stato il potere, strettamente connesso alla stessa programmazione, di definire le dotazioni organiche del personale docente della scuola affidandone la relativa competenza alle Regioni. Nel caso in questione, la Regione Emilia-Romagna aveva proposto questione di legittimità costituzionale con riferimento a due disposizioni che demandavano ad un ufficio inserito nell'amministrazione ministeriale periferica della scuola (l'Ufficio scolastico regionale) il potere di definire le suddette dotazioni. Nei fatti, nel sistema così prefigurato, le determinazioni relative al personale docente erano configurate come esclusivamente statali con l'estromissione di un qualsiasi ruolo regionale<sup>7</sup>. La Corte accoglieva il ricorso regionale

<sup>5</sup> La n. 13/2004; la n. 34/2005; la n. 200/2009; la n. 235/2010; la n. 92/2011 e la n. 147/2012.

<sup>6</sup> Così P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 121 e M. GAGGERO, *Il diritto all'istruzione tra esigenze di unitarietà e differenziazione*, in *Quaderni regionali*, 2, 2012.

<sup>7</sup> Per una disamina complessiva della sentenza si rimanda a A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *www.federalismi.it*, 3, 2004 e P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e*

sostenendo che risultasse del tutto implausibile che la riforma costituzionale avesse inteso spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata con la legislazione di attuazione dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997<sup>8</sup>.

Per un verso, gli esiti della Corte apparivano certamente idonei ad impostare in termini innovativi il ruolo delle Regioni nella materia dell'“istruzione”: l'organizzazione del sistema scolastico poteva, infatti, diventare in questa prospettiva un settore in cui le Regioni avrebbero potuto giocare una influenza significativa e sviluppare una vera e propria politica di programmazione dell'istruzione sul proprio territorio<sup>9</sup>. Per un altro, il riferimento alle competenze già attribuite alle Regioni in forza di delega legislativa anteriore alla riforma costituzionale, sembrava

*“raffina” il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 4, 2004, p. 963 ss. Si segnalano, inoltre, quelle ricostruzioni dottrinali che hanno rilevato come con questa sentenza la Corte avesse «gettato nuova luce in ordine alle modalità di interrelazione tra titolarità della potestà legislativa e titolarità della funzione amministrativa», così A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 4, 2004 e A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e “primato” delle funzioni amministrative*, in *Gior. Dir. Amm.*, 5, 2004, p. 529 ss.

<sup>8</sup> Tuttavia, nella sentenza in commento, la Corte, pur riconoscendo la fondatezza del ricorso della regione Emilia-Romagna non statuiva la immediata caducazione della norma impugnata, poiché questa avrebbe comportato «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione», ma sanciva la vigenza di un principio di continuità. Sul principio di continuità e sulla inedita lettura data dalla Corte nella sentenza in commento si rimanda a R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, in *www.federalismi.it*, 2, 2004; A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte: un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2005; D. DALFINO, *L'“incostituzionalità differita” dietro quella (asseritamente) “sopravvenuta”*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2017, p. 169; A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e “primato” delle funzioni amministrative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2004, p. 529 ss.; R. PINARDI, *Costituzionalità “a termine” di una disciplina resa temporanea della stessa Consulta*, in *www.giurcost.org*, 1, 2021.

<sup>9</sup> In tal senso A. POGGI, *Un altro pezzo del “mosaico”*, cit.; E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e boccia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013 e in *Le Regioni*, 4, 2013, p. 844 ss. secondo cui la chiara interpretazione di “programmazione” ivi fornita dalla Corte, che sul punto espressamente ammonisce l'Avvocatura dello Stato, rende ineludibile un ripensamento del ruolo delle Regioni, giacché non può più essere intesa solo quale strumento di razionalizzazione efficientistica dell'apparato dell'istruzione, comportando, invece e soprattutto, «scelte di qualità che vanno direttamente a congiungersi con gli obiettivi che il sistema dell'istruzione-formazione si propone quale motore di sviluppo del Paese». In questo senso, il ruolo di programmazione cui si riferisce la sent. n. 13/2004 va inteso nel senso di “politica” di programmazione. Così anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il principio di continuità in senso “istituzionale” e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione*, in *Il Foro amministrativo (C.d.S.)*, 1, 2004, p. 41 ss.

poter dar luogo ad interpretazioni troppo restrittive del nuovo dettato costituzionale. Di fatto, la Corte avrebbe potuto raggiungere il medesimo risultato muovendosi esclusivamente sul piano dell'interpretazione costituzionale, secondo cui il nuovo Titolo V della Costituzione aveva chiaramente attribuito alla Regione la competenza legislativa concorrente in tutta la materia istruzione (eccezion fatta per le "norme generali" e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche) e tale attribuzione comportava necessariamente che il legislatore statale operasse esclusivamente mediante una legislazione di principio suscettibile, pertanto, di una qualche specificazione regionale. Invece, il riferimento alla pregressa legislazione di delega alle Regioni non sembrava necessario ad attestare la natura non "di principio" della disposizione impugnata. Anzi, questo riferimento «pareva indurre a ricostruire la competenza regionale in termini non residuali (tutta la materia istruzione, tranne le norme generali ed eventualmente i livelli essenziali), ma in termini positivi, cioè come competenza limitata agli ambiti delegati, con ciò aprendo problemi interpretativi di non poco conto»<sup>10</sup>.

A distanza di un anno la Corte interveniva nuovamente sull'organizzazione della rete scolastica con la sentenza n. 34/2005 (Pres. e Red. Mezzanotte) riconfermando il riferimento alle competenze già attribuite alle Regioni prima della riforma del Titolo V. Questa volta era lo Stato ad investire la Corte da plurime questioni di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12, la quale stabiliva che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, approvasse, tra l'altro, i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche». Secondo lo Stato, la disciplina, concernente criteri, metodi e presupposti per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, «non potendo disgiungersi dal fine di assicurare comunque livelli unitari di fruizione del diritto allo studio ed individuare elementi comuni al sistema scolastico nazionale», era riconducibile alle "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lettera n)*, Cost. La Corte optava per l'infonda-

<sup>10</sup> Così P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, cit.

tezza della censura statale: richiamando quanto già affermato con la sentenza n. 13 del 2004, sanciva che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e che, pertanto, era da escludersi (e ancora riconfermare) che il legislatore costituzionale del 2001 «avesse voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita»<sup>11</sup>.

È di tutta evidenza che nelle pronunce del biennio 2004/2005 la Corte costituzionale fondasse il titolo di competenza della programmazione scolastica non già sulle “specificità territoriali” di cui le Regioni sarebbero state le più adeguate interpreti, quanto su una sorta di “legalità costituzionale”, per cui il contenuto dell’ambito competenziale in commento veniva individuato a partire dalla legislazione precedente alla l. cost. n. 3/2001<sup>12</sup>. Ma, pur fissati questi punti fermi, la dottrina continuava ad attendere una sentenza “di sistema” nel campo dell’istruzione”, ovvero una di quelle decisioni con cui il giudice costituzionale, prima di esprimersi sul *thema decidendum* dispone di «procedere alla ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo in materia alla luce degli orientamenti della

<sup>11</sup> Si vedano sul punto A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte: un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 5, 2005, p. 946; E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e bocchia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, cit., e C.F. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in *www.rivistaaic.it*, 4, 2011. All'indomani della pronuncia, la dottrina si mostrava tuttavia concorde nel ritenere che «essa proseguisse il cammino intrapreso dalla Corte verso la definizione di soluzioni più puntuali dei molti problemi che si andavano profilando nella nuova normativa costituzionale in materia», cfr. A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte: un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit. p. 946; E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e bocchia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, cit., e C.F. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, cit.

<sup>12</sup> È solo a partire dalla sentenza n. 200/2009 che diviene un punto fermo quello per il quale la parola magica per definire lo spazio di intervento del legislatore regionale – e dunque per delimitarlo – è il sintagma delle “specificità territoriali”, così M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e... formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 14 gennaio 2015.

giurisprudenza costituzionale»<sup>13</sup>. L'occasione arrivava cinque anni dopo con la pronuncia n. 200/2009 (Pres. Amirante – Red. Quaranta), in cui la Corte tornava ad occuparsi nuovamente dell'interpretazione dei criteri di riparto della potestà legislativa in materia dopo che alcune Regioni avevano impugnato numerose disposizioni statali che prevedevano: *a*) la definizione tramite regolamento (di delegificazione) di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di dimensionamento della rete scolastica; *b*) la previsione di un regolamento (di delegificazione) per specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni<sup>14</sup>. La sentenza dichiarava l'illegittimità costituzionale delle norme statali poiché nel prevedere che, mediante atto regolamentare, si sarebbero dovuti definire “i criteri, i tempi e le modalità” sopra detti, si incideva in realtà su un ambito, il dimensionamento della rete scolastica, di spettanza regionale.

Eppure, il carattere di sistema della sentenza lo si rinveniva nel suo soffermarsi preliminarmente sulla distinzione tra “norme generali” e “principi fondamentali” in tema di “istruzione”<sup>15</sup>. In essa la Corte riteneva che le prime, *ex art. 117, comma 2, lett. n)*, fossero funzionali ad assicurare, mediante la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 33 Cost.<sup>16</sup>. Un passaggio, questo, che sembrava

<sup>13</sup> Così M. BENVENUTI, *Ampio spazio alla potestà legislativa dello Stato in materia di istruzione*, in *www.treccani.it*, 2014.

<sup>14</sup> Si trattava delle disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nonché del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 e del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154.

<sup>15</sup> Sulla distinzione tra “norme generali” e “principi fondamentali, si vedano, tra gli altri, i contributi di A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *www.federalismi.it*, 24, 2010, p. 7-8 e G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2716 ss.

<sup>16</sup> Le norme generali per la Corte non erano altro che «le disposizioni statali che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge». Per M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale*

gettare (e tutt'ora getta) più di un'ombra in ordine alle eventuali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possibili *ex art.* 116, comma 3, Cost.: queste, se richieste, dovranno, infatti, «necessariamente tener conto non solo di quanto stabilito all'art. 33 Cost., ma anche dell'identità culturale del Paese invocata dalla sentenza in commento»<sup>17</sup>.

Viceversa, secondo la Corte, appartenevano alla categoria dei "principi fondamentali" della materia "istruzione", anch'essa di competenza statale *ex art.* 117, comma 3, Cost., «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la 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 d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione, e non già per la loro semplice esecuzione, dell'intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi»<sup>18</sup>. In particolare, per la Corte, lo svolgimento attuativo dei predetti principi era necessario quando si trattava di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico: in questa prospettiva veniva in rilievo sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete. Ma era, tuttavia, evidente che nell'individuare un esplicito ancoraggio costituzionale all'art. 33 Cost. per le "norme generali sull'istruzione" di cui all'art. 117, comma 2, lett. n), Cost. e nel distinguerne senso e portata rispetto ai "principi fondamentali" della materia "istruzione" *ex art.* 117, comma 3, Cost., la Corte riconosceva un indubbio ed ampio spazio

*le di distinzione fra "norme generali" e "principi fondamentali" in materia di istruzione.*, in *Il Foro italiano*, 2009, parte I, p. 3288, la Corte tuttavia mentre individuava un criterio sostanziale di identificazione delle "norme generali sull'istruzione", non faceva altrettanto nei confronti dei "principi fondamentali". Per una ricostruzione dettagliata della tesi della Corte volta all'individuazione delle "norme generali" e dei "principi fondamentali" si rimanda a F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010.

<sup>17</sup> Così M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale"*, cit., pp. 15-16, di estrema nuova attualità nel momento in cui si scrive.

<sup>18</sup> Punto 25 del *Considerato in diritto*.

normativo per lo Stato, a discapito di quello regionale nella materia qui in esame. In altre parole, il Giudice delle leggi sentiva l'esigenza di preservare una certa concezione del sistema di istruzione, poiché era esplicita la convinzione che fosse possibile desumere un carattere precipuamente nazionale di quello stesso sistema, tale da attribuire alla fissazione dei principi fondamentali proprio il compito di manifestare questo attributo intrinseco<sup>19</sup>.

In realtà, tutto questo non significava altro nelle parole della Corte che introdurre l'idea che le programmazioni dell'offerta formativa fossero due, una nazionale e una regionale. Ma, una siffatta interpretazione operata dallo stesso giudice costituzionale, appariva riorientata in senso statalistico rispetto a quanto effettivamente affermato in precedenza, poiché, a dire il vero, prima della sentenza n. 200/2009 non vi era traccia di tale dicotomia, ma la prospettazione di una "programmazione della rete scolastica" senza aggettivi e, dunque, unitariamente intesa, rispetto alla quale lo Stato e le Regioni intervenivano, per quanto di rispettiva competenza, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.<sup>20</sup>.

A distanza di un anno sopraggiungevano poi due ulteriori pronunce: la n. 235/2010 e la n. 92/2011. Con la prima (Pres. Amirante – Red. Manzella), ad avviso della Corte, non era fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 36, che attribuiva alla Giunta il compito di definire, tenuto conto delle condizioni di disagio legate a specifiche situazioni locali, le modalità e i criteri per la distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche e delegava l'Assessorato regionale alla pubblica

<sup>19</sup> Come rilevava M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali"*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e in *Le Regioni*, 2010, l'affermazione della Corte secondo cui le norme generali sull'istruzione sarebbero state «funzionali ad assicurare, mediante (...) la previsione di un'offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost.» appariva densa di significato pre-giuridico prima ancora che giuridico in senso stretto. Nel passaggio della Corte, era desumibile una sorta di preoccupazione del Giudice delle leggi: quella che il patrimonio culturale comune dello Stato, così faticosamente posto in essere, potesse pian piano sgretolarsi dopo la legge cost. 2001, a seguito di singole iniziative delle Regioni in questo settore.

<sup>20</sup> A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15, 2009.

istruzione ad attuare tali criteri mediante una più razionale distribuzione delle risorse umane tra le scuole. La distribuzione del personale all'interno delle istituzioni scolastiche sulla base di scelte programmatiche e gestionali che rilevavano solamente all'interno della Regione, era da ritenere per il Giudice delle leggi appartenente alla competenza legislativa dell'ente territoriale.

Con successiva pronuncia n. 92/2011 (Pres. De Siervo – Red. Quaranta) la Corte confermava il proprio orientamento sulla competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica sul territorio. Le Regioni Toscana e Piemonte avevano promosso conflitto di attribuzione in seguito all'emanazione di un regolamento governativo di delegificazione adottato in attuazione di quelle stesse norme dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 200/2009. Con le disposizioni censurate, le Regioni si lamentavano di venir di fatto private del ruolo primario nell'istituzione di nuove scuole (dell'infanzia e del Primo ciclo) che rappresentava, senz'altro, l'aspetto più rilevante nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica.

La Consulta dichiarava che, con le disposizioni regolamentari contenute nel d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, lo Stato avesse «invaso la competenza delle ricorrenti sul punto specifico di adattamento della rete scolastica alle esigenze socio-economiche di ciascun territorio regionale, che ben possono e devono essere apprezzate in ciascuna Regione». Si trattava per la Corte della conferma del proprio precedente orientamento dal momento che «la istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti, attiene, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio; attribuzione che la sentenza n. 200 del 2009 ha riconosciuto spettare al legislatore regionale, in quanto non riconducibile (...) all'ambito delle norme generali sull'istruzione».

Con la sentenza n. 147/2012 (Pres. Quaranta – Red. Mattarella) i giudici intervenivano nuovamente in tema di competenza concorrente regionale in materia di "istruzione". Nel caso in commento, alcune Regioni avevano proposto, con separati ricorsi, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 19, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 che in piena fase di *spending review* recavano riduzioni di spesa relative all'organizzazione scolastica. Ad avviso delle ricorrenti, dette norme sarebbero state in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Carta

costituzionale, in quanto contenenti una normativa di dettaglio in una materia (l'“istruzione”) oggetto di competenza concorrente. La Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale della norma statale di cui al comma 4, statuendo che la disposizione, regolando nel dettaglio la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti, era riconducibile alla competenza concorrente in materia di “istruzione” già di spettanza regionale nel quadro costituzionale antecedente la riforma del Titolo V e, quindi, lesiva della sfera affidata alla competenza regionale<sup>21</sup>.

Dichiarava, invece, non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 5 del medesimo articolo, riconducendo la disposizione impugnata alla materia dell'“organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” di cui all'art. 117, comma 2, lettera g) Cost. Il richiamo a quest'ultima disposizione generava, tuttavia, perplessità denotando una chiara concezione arcaica dell'“istruzione” come “affare statale”, che le autonomie regionali speravano per certi aspetti superata. Nel caso in specie, la Corte sembrava sì mostrarsi consapevole del fatto che la norma impugnata incidesse in modo significativo sulla programmazione della rete scolastica ma, ciò nonostante, decideva di dichiarare non fondata la questione affermando che «il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. g) Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente di cui al comma 3, art. 117 Cost.». Questo sull'assunto che i dirigenti scolastici fossero dipendenti pubblici statali e non regionali e che la norma oggetto di impugnativa perseguisse l'evidente finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione<sup>22</sup>. La

<sup>21</sup> Per una lettura complessiva della pronuncia si rimanda a G.C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2012 e P.G. RINALDI, *Il dimensionamento scolastico e la competenza regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012.

<sup>22</sup> «D'altronde non può trascurarsi che gli assunti posti alla base della *ratio decidendi* della Corte presentino un certo margine di opinabilità. Infatti, circa l'assunto che la qualificazione dei dirigenti scolastici quali “dipendenti pubblici statali”, questa non appare di per sé decisiva al fine di ricondurre la norma in questione alla competenza esclusiva statale poiché, successivamente alla riforma del Titolo V la gestione del personale scolastico (ferma restando la competenza statale in materia di criteri di reclutamento e di status del personale) – è materia devoluta alla competenza regionale, di talché il trasferimento del ruolo del personale si configura del tutto compatibile con nuovo Titolo V». Così P.G. RINALDI, *Il dimensionamento scolastico e la competenza regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato*, cit.

scelta compiuta dalla Corte rappresentava, quindi, un punto di arretramento della giurisprudenza costituzionale in materia di “istruzione”: come rilevato da attenta dottrina, in un quadro normativo frammentario come quello del 2012 sembrava realistico ritenere che, sulla scorta di questa pronuncia, il richiamo alla lettera g) potesse essere impiegato a mo’ di *passee-partout* per legittimare ulteriori “ritagli” di ambiti di competenza statale all’interno della competenza concorrente regionale in materia di “istruzione”<sup>23</sup>. Come vedremo a breve, questo richiamo, unitamente alla necessità di attuare una disposizione contenuta nel PNRR, ha costituito la “tempesta perfetta” che ha condotto alla sconfitta regionale nella pronuncia n. 223/2023. È, infatti, sui sopra ricostruiti approdi della giurisprudenza della Corte costituzionale che alla fine dello scorso anno si è innestata la sentenza, che torna nuovamente ad occuparsi di programmazione e dimensionamento della rete scolastica.

## *2. Il dimensionamento della rete scolastica di nuovo al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni: la sentenza della Corte costituzionale n. 223/2023, ovvero un prevedibile ridimensionamento del ruolo delle Regioni*

Il legislatore statale è tornato ad occuparsi di programmazione e dimensionamento della rete scolastica con alcune disposizioni di cui alla l. 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio 2023). In particolare, l’articolo 1, commi 557-558-560 e 561, della stessa hanno introdotto specifiche misure per la riforma della definizione e riorganizzazione del sistema della rete scolastica di cui già all’articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98. La nuova disciplina, operativa a decorrere dall’a.s. 2024/2025, ha previsto che i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e la sua distribuzione tra le Regioni venissero definiti, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali, con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell’anno solare precedente all’anno scolastico di riferimento. Ai fini

<sup>23</sup> *Ibidem*.

del raggiungimento dell'accordo, lo schema di decreto viene trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile; le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal decreto, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto, e hanno la facoltà, da esercitare con deliberazione motivata, di determinare un differimento temporale, non superiore a 30 giorni. Spetta poi agli Uffici scolastici regionali (USR), sentite le Regioni, il compito di provvedere alla ripartizione del contingente assegnato. In caso di fallito accordo, e dunque di conseguente mancata adozione del relativo decreto entro la data del 31 maggio, questo deve essere adottato entro il 30 giugno sulla base di un coefficiente, indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento. È poi stabilita la destinazione e l'utilizzo dei risparmi conseguenti all'applicazione della nuova disciplina<sup>24</sup>. Di quest'ultima, complessivamente intesa, rileva, anzitutto, che essa ha inteso dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, tenendo conto del parametro della "popolazione scolastica regionale" indicato per la riforma 1.3 prevista dalla Missione 4, Componente 1. La riforma del dimensionamento scolastico, costituiva, infatti, per il Governo italiano uno specifico obiettivo del PNRR da raggiungere entro il 31 dicembre 2022, ottenuto parametrando il numero delle autonomie scolastiche alla popolazione studentesca regionale, e non più, come in passato, al numero di alunni per singola istituzione. In questo modo la programmazione del numero

<sup>24</sup> Le nuove disposizioni mirano altresì a superare l'istituto della reggenza, previsto dal decreto-legge n. 98/2011, a norma del quale a uno stesso dirigente potevano essere assegnate più istituzioni scolastiche autonome. Per questo specifico aspetto si rimanda a G. LANEVE, *La Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico regionale (e rinsalda l'autonomia delle istituzioni scolastiche)*. *Un inevitabile segno dei tempi...? Note a margine di Corte cost., sentenza n. 223 del 2023*, in *www.osservatorioaic.it*, 4, 2024. Giova ricordare che il legislatore statale è ulteriormente intervenuto sulla disciplina (poi impugnata) prevedendo con l'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215/2023 una proroga per le Regioni al 5 gennaio 2024 per completare il dimensionamento e la possibilità per le stesse di sfiorare il tetto delle istituzioni scolastiche assegnate dal decreto per un valore non superiore al 2,5%.

delle autonomie scolastiche non avrebbe potuto (e, dunque, non può) non tener conto dell'andamento demografico della popolazione studentesca che, al momento, soffre di una previsione di decremento su base decennale.

La nuova normativa sul dimensionamento delle istituzioni scolastiche appena esposta, dai tratti marcatamente ricentralizzanti, ha immediatamente provocato numerosi timori nei territori di talune Regioni italiane a partire dalla presentazione in Parlamento del disegno di Legge di bilancio<sup>25</sup>. Analogamente alle aule parlamentari, si è fatto strada un preoccupato dibattito in seno alla X Commissione "Istruzione, Università e Ricerca" della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dove alcune Regioni di centro-sinistra, Toscana ed Emilia-Romagna *in primis*, si sono mostrate da subito contrarie alle nuove disposizioni statali, evidenziandone una serie di criticità, formalizzate poi in un ricorso alla Corte costituzionale. Queste, forti del consolidato orientamento giurisprudenziale che ha da sempre riconosciuto un profilo di sicuro e certo intervento regionale sulla programmazione scolastica *ex art.* 117, comma 3, Cost., hanno cercato di rivendicare il loro titolo competenziale in materia, lamentandone una eccessiva compressione da parte di una normativa statale tutt'altro che riconducibile alla categoria dei principi fondamentali. In particolar modo, da parte regionale, si sottolineava come, in realtà, il riferimento al PNRR fosse la chiave adottata dal Governo per superare i limiti della competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica e come tutta la manovra governativa, così come congegnata, non servisse altro che a scaricare la responsabilità del dimensionamento degli istituti sulle singole Regioni. Questa preoccupazione appariva in parte pienamente fondata: se prendiamo anche solo il caso della Toscana, vediamo che a seguito dell'approvazione della prima delibera regionale di dimensionamento seguita all'approvazione della riforma (la n. 1146/2023), alcuni Comuni sede di istituti "colpiti" dai tagli della norma statale trasposta in norma regionale, hanno immediatamente proposto ricorso al TAR avverso

<sup>25</sup> Infatti, quando nella metà del mese di dicembre 2022 il ddl era ancora all'esame del primo ramo del Parlamento, alcuni onorevoli interrogavano prontamente il Ministro dell'Istruzione e del merito per avere lumi sull'impatto della nuova normativa. Si vedano, tra gli altri, Atto Camera 5/00136; Atto Camera 4/00071 e Atto Camera 4/0054.

tale atto, misconoscendo che il disposto non fosse altro che il frutto di un imprescindibile adeguamento regionale alle nuove norme statali<sup>26</sup>. La Corte costituzionale si è espressa sui ricorsi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia con la sentenza n. 223 del 2023 (Pres. Barbera – Est. Antonini) pubblicata il 22 dicembre 2023<sup>27</sup>. Si è trattato, purtroppo, dell'ennesimo ritorno della normativa sul dimensionamento della rete scolastica al vaglio della Corte costituzionale che ci rappresenta e ci conferma un quadro che, a distanza di 23 anni dall'approvazione del nuovo Titolo V, parte II, del testo costituzionale appare non pienamente chiarificatore dell'ambito della materia "istruzione". La pronuncia, il cui esito difficilmente poteva essere diverso per le motivazioni che di seguito si riportano, riveste una certa importanza perché si è collocata in uno *Zeitgeist* ampiamente caratterizzato da tendenze ricentralizzanti (foriere a loro volta di tendenze autonomistiche) che sembra si siano spinte fin quasi a "sacrificare" un ambito da sempre riconosciuto di indiscutibile competenza concorrente regionale. Vedremo, a breve, a favore di chi si è realizzato questo sacrificio<sup>28</sup>.

Sono molteplici i passaggi della pronuncia meritevoli di approfondimento e riflessione. Il primo attiene indubbiamente alla statuizione secondo cui le norme censurate dalle Regioni, «nonostante interferiscano con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, si fondano però, in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale». Si tratta di una affermazione non di poco conto, atteso che "programmazione" e "dimensionamento della rete scolastica" sono i due settori in cui la

<sup>26</sup> Si menzionano, tra gli altri, i ricorsi del Comune di Montaione (FI) e del Comune di Gambassi Terme (FI) per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale.

<sup>27</sup> Si rammenti anche che questa pronuncia è stata la prima nella storia della Corte costituzionale ad aver fatto proprio il linguaggio di genere: l'intestazione della sentenza non riporta più il termine "Signori" che da sempre ha preceduto l'elenco dei nomi dei giudici – uomini e donne – componenti del collegio. Diversamente, viene da questa pronuncia in poi utilizzata un'altra formula: "la Corte costituzionale composta da" senza riferimento al genere dei componenti.

<sup>28</sup> Le Regioni si sono viste riconosciuta soltanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022 laddove stabiliva che, circa la destinazione e l'utilizzo dei risparmi derivanti dall'applicazione del precedente comma 557, il decreto ministeriale relativo al riparto delle risorse del fondo venisse adottato senza previa intesa acquisita in sede di Conferenza unificata.

giurisprudenza costituzionale in materia di “istruzione” ha riconosciuto un profilo di sicuro intervento regionale *ex art.* 117, comma 3, Cost. La Corte nel 2023 non cambia effettivamente orientamento sul punto e, anzi, richiama puntualmente i propri precedenti conformi (sentenze n. 147/2012, n. 200/2009, n. 34/2005 e n. 13/2004), ma pur “ammettendo” una interferenza statale con la competenza concorrente regionale della normativa in scrutinio, stabilisce vi sia una «prevalenza di titoli diversi della competenza esclusiva statale». Rileva, infatti, che le norme impugnate sia sotto il profilo della determinazione del contingente sia sotto quello della scelta del superamento dell’istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché «i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali, come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico» (sentenza n. 147/2012 e già, nello stesso senso, sentenza n. 200/2009, con riguardo al personale scolastico). Esse rientrano a pieno titolo, quindi, nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, di competenza esclusiva statale in base alla lettera *g*) del comma 2 dell’art. 117 Cost. Le disposizioni in esame sono poi qualificabili, ad avviso del Giudice delle leggi, anche come “norme generali sull’istruzione”, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lettera *n*), Cost. In primo luogo, perché la «revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici rientra tra le “norme generali sull’istruzione”». In secondo luogo, perché tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell’autonomia funzionale – la cui disciplina la Corte stessa ha già ricondotto alle “norme generali sull’istruzione” (sentenza n. 200/2009, punto 21 del Considerato in diritto) – 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. Si noti come, con questa riconduzione, la Corte vada oltre rispetto a quanto già stabilito nella sua precedente sentenza n. 147/2012 (secondo cui le norme attinenti alla definizione del contingente dei DS e dei DSGA, riguardando personale dipendente pubblico statale, rientrano nella lettera *g*), comma 2, art. 117 Cost.) e inserisce nelle “norme generali sull’istruzione” le disposizioni statali impugnate. È evidente che questa riconduzione così “alta” elimina alla radice qualsiasi possibilità per le

Regioni di contestare il carattere di dettaglio della nuova normativa e ridimensiona molto le ambizioni regionali sul dimensionamento della rete scolastica<sup>29</sup>. Una ricostruzione, quella della Corte, che chiaramente legittima il rafforzamento in materia del ruolo del Ministero dell'istruzione e del merito<sup>30</sup>.

Il secondo passaggio attiene, invece, al risalto dato dalla Corte circa il fatto che le norme impugnate costituiscono disposizioni attuative di quanto previsto nel PNRR: «va preliminarmente constatato che le disposizioni impugnate si pongono come dichiarato obiettivo quello di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR». Infatti, prosegue la Corte, «la Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico (...) richiede, 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». Ed è quindi «in funzione degli sviluppi demografici, notoriamente da tempo in costante diminuzione, che l'art. 1, comma 557, della legge n. 197/2022 mira a modificare la disciplina della definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA».

È la Corte stessa, quindi, a ritenere il progressivo e tendenziale ridimensionamento del contingente organico dei DS e dei DSGA in linea col principio di ragionevolezza, in quanto congruo col contestuale fenomeno di calo demografico.

L'imprescindibile adeguamento al PNRR, avallato dalla interpretazione della Corte, apre tuttavia ad una qualche riflessione collegata alla “forza attuativa” del PNRR e, in particolare, al come il rispetto dei suoi adempimenti da parte dello Stato possa effettivamente aver inciso in qualche modo sul riparto di competenze Stato-Regioni. D'altra parte, la Regione Toscana, nel suo ricorso, aveva lamentato il fatto che «il riferimento al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non (...) fosse altro che

<sup>29</sup> COSÌ G. LANEVE, *La Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico regionale (e rinsalda l'autonomia delle istituzioni scolastiche). Un inevitabile segno dei tempi...? Note a margine di Corte cost., sentenza n. 223 del 2023*, cit.

<sup>30</sup> COSÌ V. SATTI, *Pnrr, Dirigenza scolastica, dimensionamento e autonomia regionale. Nota a Corte Cost. n. 223/2023*, cit.

la chiave adottata dallo Stato per superare i limiti della competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica». E, dunque, potremmo chiederci, facendo propria questa ipotesi, quanto l'adeguamento a obblighi internazionali, tra i quali il PNRR rientra a pieno titolo, possa consentire l'approntamento di una normativa passibile di interferire (non semplicemente lambire) sul riparto di competenze e in che modo il rispetto degli obblighi stessi possa consentire di superare quegli aspetti controversi della normativa sul dimensionamento della rete scolastica relativi alle prerogative costituzionali della Regione.

Una parziale risposta, eppure, la fornisce la Corte stessa nella sentenza in esame, affermando che «non convince (...) il modo con cui l'Avvocatura generale dello Stato argomenta sulla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea, che è evocata in modo totalizzante con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione degli impegni assunti con il PNRR. Tale assunzione di impegni non vanifica, di per sé, le competenze regionali». Pare, insomma, un richiamo consapevole, quello della Corte, a che lo Stato tenga presente che il rispetto di obblighi internazionali non possa non considerare compiutamente le competenze regionali in una data materia.

Meritevole di attenzione nella pronuncia è poi la chiosa della Corte sulla corretta interpretazione del principio di leale collaborazione: «La piena realizzazione degli obiettivi della riforma implica, del resto, che la leale collaborazione sia intesa nel significato sostanziale, più volte specificato da questa Corte, di una responsabilità diffusa in vista della «doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività, evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi. Devono, quindi, dichiararsi non fondate le censure relative al mancato rispetto del principio di leale collaborazione in riferimento al procedimento delineato dal comma *5-quinquies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito». Sembrerebbe, questo, un monito generale della Corte per la parte regionale sulla più adeguata interpretazione del principio in parola, il cui mancato rispetto è più volte evocato nei ricorsi, anche se ci potremmo chiedere che cosa effettivamente possa differire tra una interpretazione "formale" ed una interpretazione "sostanziale" del principio in assenza, ancora oggi, di adeguate sedi di raccordo e

confronto interistituzionale<sup>31</sup>. La denunciata violazione del principio di leale collaborazione riscontrata da parte regionale nel momento in cui la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA avvenisse da parte del solo decreto ministeriale in assenza di accordo in sede di CU entro il 31 maggio, è ritenuta dalla Corte infondata, dal momento che le tempistiche previste sono ritenute congrue al fine di concludere la procedura di dimensionamento entro la fine di dicembre e consentire alle famiglie di conoscere la programmazione scolastica al meglio, in vista dell'iscrizione agli istituti da effettuarsi nel mese di gennaio.

Sulla scorta dei contenuti della pronuncia n. 223/2023 quello su cui ci pare utile interrogarsi è se e come le disposizioni attuative del PNRR possano potenzialmente essere fonte di incremento del contenzioso costituzionale, come nel caso in specie, e se queste possano aver sostituito in qualche modo la *spending review* tra i principali motivi alla base delle censure regionali. È pur vero che si è assistito, almeno nella prima fase di attuazione del Piano, alla sostanziale assenza di contenzioso costituzionale sulla legislazione relativa o connessa allo stesso<sup>32</sup> quasi a dimostrare la rinuncia da parte delle Regioni ad attivare rivendicazioni delle proprie prerogative dinnanzi al Giudice delle leggi, rivelando la decisa e unanime preferenza del sistema regionale verso una interlocuzione non oppositiva con le istituzioni governative<sup>33</sup>.

Ma questo non significa che le Regioni non abbiano subito il fatto che la vastità delle disposizioni del PNRR abbia avuto una conseguenza importante dal punto di vista costituzionale, concretizzatasi nella circostanza per la quale gli interventi da esso prefigurati fossero destinati a intersecare

<sup>31</sup> Il riferimento è al Sistema delle Conferenze ed ai suoi attuali limiti, per i quali si rimanda, tra gli altri, a C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, 2, 2021, pp. 667-693; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid 19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti* Anno XIII – Fascicolo speciale, 2020; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in questa *Rivista*, 1-2, 2010, pp. 93- 109; F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in questa *Rivista*, 1-2, 2010.

<sup>32</sup> Di questa fase si segnalano i ricorsi nn. 3 e 4/2022, rispettivamente proposti da Regione Toscana e da Regione Friuli-Venezia Giulia avverso alcune previsioni dell'art. 4 del d.l. n. 121/2021 in materia portuale, latamente riconducibili ai contenuti del PNRR.

<sup>33</sup> In questo senso M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *www.rivistaaic.it*, 3, 2022.

numerose competenze costituzionali delle stesse. Per realizzare il vasto programma del Piano occorre, infatti, ed occorre tutt'ora, attingere prepotentemente alle competenze legislative regionali, o comunque incidere sensibilmente sul loro esercizio<sup>34</sup>. Ecco perché, dunque, l'esito della sentenza in commento poteva essere in qualche modo prevedibile: un qualsiasi intervento legislativo statale derivante dall'esigenza di attuare una delle previsioni del PNRR (come nel caso in specie), è un fatto che di per sé già si presta a rinsaldare l'esigenza riaccentratrice. La pronuncia della Corte rivela insomma – in termini difficilmente negabili – le torsioni che il sistema delle autonomie territoriali subisce per effetto del PNRR rispetto al modello di “Repubblica delle autonomie” disegnato dalla Carta costituzionale<sup>35</sup>. E porta, altresì, a compimento il percorso verso un affievolimento del ruolo delle Regioni nella materia dell'“istruzione” che si trovano ancora oggi nella condizione di dover competere con due attori rilevanti del Sistema (lo Stato e le istituzioni scolastiche) che le hanno rese spesso “subalterne” al sistema degli uffici scolastici regionali (USR), tutt'oggi, primo e privilegiato interlocutore, talvolta ingombrante, degli Assessorati regionali all'Istruzione<sup>36</sup>. È pertanto anche in questo «crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR»<sup>37</sup> che va data lettura dei tentativi di regionalismo differenziato nella materia qui in commento.

<sup>34</sup> Come rilevato da S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, Il Mulino, pp. 237-250 e M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit.

<sup>35</sup> Così M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit.

<sup>36</sup> Sulla condizione di subalternità delle Regioni nel periodo post costituzionale si rimanda a A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 337 ss.; sul mancato slancio della stagione del regionalismo e sul permanere dell'impostazione centralistico-ministeriale anche negli anni Settanta si rimanda a S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova. La differenziazione regionale*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 497 ss.; sui cambiamenti culturali degli anni Ottanta nel sistema scolastico si veda A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 208 ss.

<sup>37</sup> Per usare l'espressione di S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit.

### 3. L'“istruzione” e la “programmazione” della rete scolastica al tempo del regionalismo differenziato: criticità e prospettive

Il tema del “regionalismo differenziato” occupa gran parte del dibattito politico, istituzionale e dottrinario in virtù della recente approvazione della l. 26 giugno 2024, n. 86 recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”<sup>38</sup>, in vigore dal 13 luglio scorso che ha riaperto l’annosa disputa che storicamente ha visto, e tuttora vede, una polarizzazione di posizioni, tra quanti ritengono che l’autonomia differenziata costituisca un’occasione preziosa (forse, l’ultima) per il rilancio delle Regioni e quanti, al contrario, prefigurano rischi per l’unità della Repubblica o, quantomeno, un’accentuazione dei divari territoriali fino a prefigurare una «secessione dei ricchi»<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Come rilevato da C. TUBERTINI, *Alle soglie dell’autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell’unità nazionale*, in questa *Rivista*, 3, 2023, l’interpretazione dell’inciso di cui all’articolo 116 “sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata” ha condotto alla necessità di una previa cornice legislativa (nonostante la Costituzione non la preveda espressamente), volta a definire sia i principi generali per l’attribuzione alle Regioni della maggiore autonomia sia le relative modalità procedurali di approvazione delle intese. Anche se, occorre precisare, sull’opportunità di una normativa di dettaglio che disciplinasse l’approvazione della legge di cui al terzo comma dell’art. 116 se ne parlava da tempo e le opinioni, in dottrina, non erano unanimi: ad es. per G. CERRINA FERONI, Camera dei Deputati, I Commissione Affari costituzionali, Audizione in relazione al disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato recante “*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*”, Roma, 14 marzo 2024, «il disegno di legge in discussione è un’iniziativa che colma una lacuna»; per G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020, p. 345, la proposta di una legge di attuazione «non può che essere salutata favorevolmente». Anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, p. 154., ritiene che «l’opportunità di una legge generale pare giustificata da una ragione essenziale. Evitare, come dimostra l’esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica, procedure e discipline diversificate almeno nei nodi essenziali e generali»; di eguale avviso G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un’occasione di riforma perduta*, in *Consulta On line*, 2, 2024. *Contra*, v. O. CHESSA, *In tema di “autonomia differenziata”: sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2023, p. 1 ss. scettico sulla capacità regolatoria della legge in esame. Un quadro sintetico delle diverse posizioni è comunque rinvenibile in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *www.federalismi.it.*, 6, 2019.

<sup>39</sup> G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l’attuazione dell’autonomia differenziata ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost.*, cit.

È noto che tra le ventitré materie di legislazione concorrente passibili di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”<sup>40</sup> vi sia l’“istruzione” e, conseguentemente, la funzione di “programmazione” della rete scolastica. Non solo: tra le materie di esclusiva competenza statale anch’esse suscettibili di intero trasferimento regionale vi sono le “norme generali sull’istruzione”.

Vero è che all’indomani della riforma del Titolo V, parte seconda, della Carta, le possibilità concesse da quel terzo comma dell’articolo 116 non si sono, invero, mai del tutto concretizzate; nella prima stagione di tentativi (falliti) di regionalismo differenziato soltanto una Regione (il Veneto) si era spinta a ricomprendere l’intera materia dell’“istruzione” nel novero delle richieste di maggiore autonomia<sup>41</sup>. È solo nella successiva stagione di attivismo regionale, che sarebbe riduttivo ricondurre solo al fallimento del progetto di revisione costituzionale del 2016, ma che va «piuttosto collegata alle perduranti criticità e limiti entro i quali il Titolo V è stato interpretato ed attuato, ed alle difficoltà specifiche delle Regioni del Nord a tradurre in atto i propri obiettivi di ulteriore innalzamento dei propri standard di azione, in un quadro caratterizzato da mille vincoli ed intromissioni da parte del legislatore statale, prende avvio nell’anno 2017»<sup>42</sup>, che l’“istruzione” è ricompresa tra le materie di prioritario interesse regionale alla base del negoziato con il Governo. Essa costituiva, infatti, l’oggetto di uno degli Allegati ai tre Accordi preliminari siglati da

<sup>40</sup> Giova ricordare che la previsione di “forme e condizioni particolari di autonomia” per alcune Regioni trae origine dal lavoro di studio che Gaspare Ambrosini condusse sul modello di regionalismo differenziato spagnolo e del quale cercò di proporre l’adesione – anche per il modello italiano – in seno alla II sottocommissione della Commissione per la Costituzione, la quale tuttavia preferì optare per un regionalismo omogeneo, salva la previsione dell’autonomia speciale, circoscritta però a casi individuati dalla stessa Carta, così come riportato da C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto Pubblico* 1, 2024, p. 48.

<sup>41</sup> A questa prima stagione sono riconducibili i tentativi condotti da Regione Toscana nel 2003; da Regione Lombardia e Veneto nel 2007; da Regione Piemonte nel 2008. Per la genesi ed i contenuti del primo, seppur timido, tentativo di Regione Toscana (deliberazione della Giunta regionale 24 marzo 2003, n. 1237, recante “*Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici*”) si rimanda a *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2003, ([www.aedon.milano.it](http://www.aedon.milano.it)), con commenti di C. BARBATI, G. SCIULLO, C. ZOLI, C. TUBERTINI.

<sup>42</sup> Così C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle regioni del Nord: una differenziazione solidale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14 dicembre 2018.

Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto che avevano ad oggetto le materie in relazione alle quali alle Regioni erano conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa<sup>43</sup>. In forza di questi Accordi (o pre-intese) queste Regioni avrebbero avuto competenza sulla programmazione dell'offerta di istruzione regionale: esse avrebbero provveduto, attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'USR, a definire la dotazione dell'organico e ad attribuirlo alle singole scuole. Nel rispetto della salvaguardia dell'assetto statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche, le Regioni avrebbero avuto la facoltà di costituire un fondo regionale al fine di integrare, con contratti a tempo determinato, l'organico dell'autonomia nel caso di rilevazione di inderogabili necessità e di consentire ulteriori posti in deroga. In aggiunta, le tre Regioni avrebbero avuto competenza legislativa per realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale, nel rispetto dei vincoli derivanti dal rispetto delle competenze dell'USR e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed in coerenza con l'offerta di istruzione regionale. Avrebbero poi avuto competenza a definire l'organizzazione delle fondazioni Istituti tecnici superiori (ITS) per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese e a definire specifici standard organizzativi e gestionali, anche con riferimento al raccordo tra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante, previa intesa con l'USR. Avrebbero, altresì, avuto la competenza a programmare l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio. Tutto questo nel rispetto dei requisiti di sostenibilità richiesti per i corsi di studio universitari e delle norme relative ai docenti universitari. Infine, avrebbero ottenuto la competenza a istituire fondi regionali.

Ma poiché l'art. 116, comma 3, Cost. consente l'attribuzione alle Regioni di competenze statali con riguardo anche alle "norme generali sull'istruzione", queste pre-intese sollevavano il problema della possibile regionalizzazione di importanti competenze in materia di "istruzione" e

<sup>43</sup> Si tratta degli accordi preliminari che, alla fine e alla fine della XVII legislatura, il 28 febbraio 2018, il Governo Gentiloni ha sottoscritto con le tre Regioni.

suscitavano un certo allarme nel mondo della Scuola. Se da un lato, infatti, le eventuali conseguenze in termini di regionalizzazione del sistema dell'istruzione e del rapporto di lavoro dei docenti non erano, in verità, totalmente un *quid novum*, poiché già nella l. 13 luglio 2015 n. 107, sulla cd. "Buona scuola", erano presenti disposizioni miranti alla regionalizzazione<sup>44</sup>, è pur vero che in relazione alla disciplina dell'"istruzione", la più probabile conseguenza derivante dall'autonomia differenziata così come richiesta da queste Regioni (esclusa l'Emilia-Romagna), sarebbe stata la regionalizzazione del rapporto di lavoro del personale docente e amministrativo, con la creazione di contratti regionali, formazione regionale degli insegnanti e un trattamento economico differenziato in base alla collocazione regionale.

Preoccupazioni sulle disparità derivanti da un sistema siffatto, sono inevitabilmente riemerse a seguito dell'approvazione del ddl Calderoli o legge-quadro sull'autonomia differenziata che stabilisce, in via generale, che ogni singola Regione possa richiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" senza nessuna previa valutazione del modo in cui quelle materie erano state gestite dalla Regione stessa per la sua parte di competenza. È stato, infatti, opportunamente osservato che «la proposta di iniziativa regionale dovrebbe almeno dimostrare che le "ulteriori" attività richieste potranno essere svolte in modo più adeguato rispetto all'attuale gestione statale»<sup>45</sup>. La norma statale, silente sulla previsione di un "interesse", un "indice", un'"istruttoria" o comunque una ragione giustificatrice della richiesta di trasferimento alla Regione dell'una o dell'altra materia, è stata, tuttavia, temperata dalla previsione dell'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri dell'insindacabile

<sup>44</sup> Sul punto si rimanda a R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. Istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 4, 2019.

<sup>45</sup> F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 aprile 2024. Di eguale avviso B. RANDAZZO, che in audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, ritiene che le ulteriori materie possano essere attribuite «dimostrando mediante indici di virtuosità o qualità dei servizi, o comunque in ragione della puntuale individuazione delle peculiarità del contesto istituzionale e territoriale, di poter esercitare le ulteriori funzioni in modo più efficace rispetto allo Stato». In tal senso, anche L. RONCHETTI, Audizione, 28 marzo 2024, 3; V. CARRIERI, Audizione, 15 marzo 2024, 2. Anche nella Memoria della Banca d'Italia del 27 marzo 2024, si sostiene che «sarebbe utile anche un'istruttoria accurata e metodologicamente solida dei vantaggi della differenziazione di ciascuna specifica funzione, sia per la Regione interessata sia per il resto del Paese».

potere di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa<sup>46</sup>.

Mentre, ad avviso di taluna dottrina, «apprezzabile sarebbe stata la possibilità di sfoitare l'elenco delle materie tramite legge, strumento che avrebbe permesso di sostituire alla scelta del singolo quella di molti, accrescendone la democraticità in ragione del coinvolgimento di tutte le forze presenti in Parlamento»<sup>47</sup>.

Si tratta di un punto senza dubbio dirimente, se si considera che lo stesso articolo 116, comma 3, Cost. «parrebbe essere stato pensato unicamente per alcune Regioni e, comunque, limitatamente ad alcune materie o loro porzioni, di certo non per tutte»<sup>48</sup>. Ed, invece, il legislatore del 2024 non aderisce a questa interpretazione, e «non scongiura l'ipotesi – (quasi) realizzata con le pre-intese del 2018, con le quali le Regioni hanno chiesto autonomia in tutte e 23 le materie consentite – di un regionalismo “à la carte”, dove la scelta delle materie avviene in assenza di condizioni per l'accesso al regionalismo e in mancanza, ad esempio, di un'istruttoria materia per materia che permetta di valutare le ricadute che una (potenzialmente ampia) frammentazione legislativa può avere su temi di carattere necessariamente nazionale»<sup>49</sup>. La vicenda delle materie rappresenta, insomma, uno degli aspetti più criticati della l. n. 86/2024 e

<sup>46</sup> In questo potere presidenziale c'è chi vi ha visto una possibile anticipazione della riforma del cosiddetto Premierato, così F. CERNIGLIA al Convegno “*L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario nelle materie dell'istruzione e della salute*”, tenutosi a Milano il 29 febbraio 2024, promosso dal Centro di ricerche in analisi economica e sviluppo economico internazionale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e dall'Istituto Luigi Sturzo di Roma.

<sup>47</sup> Così G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta On line*, 2, 2024.

<sup>48</sup> Così A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1, 2024. Del medesimo parere anche R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, cit. secondo cui «parrebbe agevole doversi desumere che l'autonomia differenziata, come contemplata nella Costituzione, non può tradursi sic et simpliciter in una integrale devoluzione di ogni competenza in ciascuna, o quasi, delle ventitré materie elencate nell'art. 116, comma 3, né tantomeno sopravanzare per ampiezza e intensità l'autonomia attribuita alle Regioni a statuto speciale».

<sup>49</sup> Così G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, cit.

costituisce, tra gli altri, uno dei principali motivi di impugnazione della norma innanzi alla Corte costituzionale da parte di Regione Toscana<sup>50</sup>. Nel quadro appena descritto, la ricerca di un punto di equilibrio tra coloro che vedono in un “regionalismo differenziato dell’istruzione” il crollo di una delle più importanti “impalcature unitarie” del nostro Paese<sup>51</sup> e tra chi invece si mantiene su posizioni meno catastrofiche non è affatto semplice, in ragione della polarizzazione del dibattito sull’autonomia differenziata di cui si è già detto. Utile è pertanto l’analisi degli aspetti principali delle due visioni, per indagare di che cosa le Regioni potrebbero beneficiare da una maggiore autonomia nel campo più generale dell’“istruzione” (ed in quello, più particolare, della “programmazione” della rete scolastica) e quali, al contrario, potrebbero essere gli effetti negativi derivanti da uno spinto regionalismo differenziato in questo settore.

Da questo ultimo punto di vista, la materia dell’“istruzione”, come materia totalmente differenziabile, ha destato alcune particolari perplessità, *in primis* dovute al chiaro collegamento tra la materia e il “diritto” alla stessa, di sicura dimensione unitaria. La regionalizzazione delle “norme generali sull’istruzione”, devolvendo alle Regioni rilevanti funzioni relative alla disciplina dell’organizzazione del sistema educativo, desta particolare preoccupazione per la tenuta nazionale del sistema, poiché andrebbe a costituire, di fatto, sistemi di istruzione differenziati e non comparabili, facendo venir meno quanto, nell’immaginario comune relativo all’“istruzione”, è da sempre considerato unitario.

Talune criticità potrebbero essere recuperate se alcune funzioni diventassero LEP, ma nell’“istruzione” i LEP non sono mai stati individuati in maniera organica, tanto che la loro ricostruzione *ex post* da parte del CLEPS (il Comitato per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), sulla base della legislazione vigente, ha scontato questa mancanza<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Costituitasi in giudizio con deliberazione della Giunta regionale 29 luglio 2024, n. 923.

<sup>51</sup> In questi termini A. POGGI al citato Convegno, secondo cui istruzione e sanità sono le impalcature nazionali del sistema di unità nazionale; frammentandole si creano le premesse per disordine e disservizio e mancato godimento di diritti sociali su tutto il territorio nazionale.

<sup>52</sup> Per una dettagliata ricostruzione delle criticità dei LEP nell’istruzione si rimanda a C. TUBERTINI, *La determinazione dei livelli essenziali nell’istruzione tra riorganizzazione dei corsi di studio, autonomia scolastica e “Indicazioni nazionali”*, in *Spazio della tecnica e spazio del po-*

Alcune perplessità sono sorte anche sulle eventuali motivazioni che potrebbero spingere una Regione a richiedere l'attribuzione in blocco della materia "istruzione": queste potrebbero invero risiedere nella volontà, non tanto economica, quanto politica, volta a condurre a un vero e proprio cambiamento del modello di erogazione del servizio<sup>53</sup>. Nei fatti, si è rilevato come la regionalizzazione del rapporto di lavoro degli insegnanti consentirebbe un controllo regionale sull'attività di insegnamento, sui concorsi, sulla formazione degli insegnanti, sui programmi scolastici e, allo stesso modo, la creazione di un "Sistema di istruzione e formazione professionale regionale" parallelo e alternativo a quello statale lo renderebbe maggiormente asservito alle imprese operanti nella Regione, che avrebbero voce in capitolo nella gestione degli istituti scolastici e nella definizione di percorsi formativi immediatamente spendibili sul mercato del lavoro<sup>54</sup>.

Regionalizzare le "norme generali sull'istruzione" potrebbe insomma significare potenzialmente, mutare il volto della scuola italiana, con inevitabili ripercussioni sui diritti in essa agiti: ciò riguarda gli insegnanti, ma anche e forse soprattutto gli alunni e, quindi, il futuro della collettività. Oggi, nella categoria delle "norme generali sull'istruzione" regionalizzabili ex art. 116, comma 3, Cost., rientra, infatti, una vasta pluralità di materie fondamentali, come ha nel tempo segnalato la stessa Corte costituzionale<sup>55</sup>. Si pensi anche solo alla disciplina dell'obbligo scolastico, alle norme sulla parità tra istituzioni scolastiche, a quelle relative alle classi di concorso per gli insegnanti; ai curricula didattici vigenti nei diversi ordini di scuole; ai criteri di formazione delle classi; alla organizzazione didattica delle scuole primarie; ai criteri e parametri per la determinazione degli organici; alla costituzione di reti territoriali tra le scuole per la definizione di un organico di rete; all'integrazione degli alunni con bisogni educativi

*tere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, Aracne Editrice, 2014, p. 691-692 e al Rapporto finale del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, 30 ottobre 2023.

<sup>53</sup> In Lombardia, ad esempio, la Regione potrebbe voler strutturare un modello dell'istruzione come quello già in atto in sanità, in cui l'ingresso del privato è ampio.

<sup>54</sup> Così F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, Einaudi, 2024. Che poi è quello che accade già oggi ampiamente nel sistema degli ITS regionali.

<sup>55</sup> Si pensi alle sentenze n. 200/2009 e n. 62/2013.

speciali; alla formazione permanente; alla prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica<sup>56</sup>. Tutto questo implica pertanto una certa cautela. E, dunque, parrebbe più opportuno e lungimirante «mantenere il nostro modello di Stato entro i binari di un regionalismo progressivo ad autonomia regionale ponderata»<sup>57</sup>, consapevoli che regionalizzare del tutto la “programmazione” della rete scolastica, materia oggi di competenza concorrente, così come il “dimensionamento” degli istituti, sembra meno rilevante in termini di impatto sull'unità nazionale, e dunque nella prospettiva del regionalismo differenziato questi due oggetti riconducibili all'“istruzione” parrebbero meno forieri di criticità.

Da un altro punto di vista, l'attuazione ponderata dell'art. 116, comma 3, Cost. può invece «divenire uno strumento di rivitalizzazione dell'autonomia regionale intesa in chiave politica, e quindi di rivitalizzazione della funzione legislativa anche in materia di istruzione, che invece oggi per una pluralità di ragioni ampiamente note risulta “depressa” sia sul piano quantitativo sia sul piano dei contenuti (non solo micro-settoriali o di bandiera, ma anche derogatorie rispetto a discipline vincolistiche dello Stato)»<sup>58</sup>. Se consideriamo che la lettura ipercentralista dell'attuale Titolo V non ha affatto giovato al ruolo regionale, possiamo affermare che, forse, una ponderata autonomia differenziata potrebbe non guastare, pur consapevoli che il timore di una frantumazione del sistema nazionale di istruzione rimane fortissimo.

Posto che occorre riconoscere che vi sono alcune condizioni e limiti impliciti al processo di differenziazione così come delineato dall'articolo 116, comma 3, Cost. e che il riconoscimento di questi limiti e condizioni implica, *ipso facto*, un'attuazione ragionevole della clausola contenuta nell'articolo, bisogna anche tenere a mente che una delle motivazioni,

<sup>56</sup> R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, cit.

<sup>57</sup> C. TUBERTINI, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale*, cit.

<sup>58</sup> G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit. Per una disamina della produzione legislativa regionale si rimanda ai Rapporti Issirfa.

riconosciuta dalla dottrina, alla base dei tentativi di regionalismo differenziato sinora condotti è costituita dal forte impatto della legislazione statale sugli spazi di autonomia regionale<sup>59</sup>. Questo impatto ha iniziato ad essere evidente – all’indomani della riforma costituzionale del 2001 che pure era passibile di aprire “praterie” regionali – già con la legislazione di fine 2007, acuendosi poi con la crisi finanziaria iniziata con il 2010 e per il cui superamento le Regioni dovevano solidalmente compartecipare. Tale crisi ha, in effetti, determinato una progressiva e costante riduzione degli spazi di autonomia regionale che, tuttavia, si è abbattuta in modo indistinto sia sulle Regioni maggiormente virtuose che su quelle strutturalmente più deficitarie.

In tale contesto, dunque, la richiesta di “forme e condizioni particolari di autonomia” può essere vista dalle Regioni quale strumento di riappropriazione di quegli spazi di autonomia eccessivamente compressi dallo Stato<sup>60</sup>. Eppure, nel quadro odierno, caratterizzato dall’entrata in vigore della Legge Calderoli, che nulla dice su una possibile delimitazione delle materie trasferibili alle Regioni, il timore di un regionalismo “prepotente” emerge con tutta la sua forza, arrivando a sconfinare nella critica di un qualsiasi tentativo di differenziazione, che pure invece potrebbe costituire la carta per un rilancio del regionalismo politico sempre più affievolito. Come ci ha, infatti, ricordato il compianto Professor Vandelli, la corretta lettura dell’articolo 116 della Carta è quella che ritiene che esso contenga un elenco di materie entro le quali le Regioni possono richiedere la maggiore autonomia: ovvero, una richiesta di specifiche e definite competenze all’interno di una materia, ma non certo tutta la materia o interi blocchi di materie<sup>61</sup>. Sarà quindi auspicabile che le Regioni che, a seguito della Legge quadro Calderoli, intendano riprendere o iniziare il cammino dell’autonomia differenziata lo facciano compatibilmente con

<sup>59</sup> M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art. 116,3 Cost.* in *Astrid-Rassegna*, 10, 2019.

<sup>60</sup> Sul regionalismo differenziato come conseguenza della crisi del principio autonomistico si vedano, tra gli altri, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle regioni del Nord: una differenziazione solidale?* cit. e A. RUGGERI, *L’autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, cit.

<sup>61</sup> L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid-Rassegna*, 11, 2018.

i contenuti e i limiti che un sistema unitario, quale quello italiano, può tollerare e che deve garantire a tutte le cittadine e a tutti i cittadini eguali condizioni, a prescindere dal territorio in cui si trovino<sup>62</sup>.

Planning and sizing of the school network between recent developments in constitutional jurisprudence and the prospects of differentiated regionalism

*Francesca Socci*

Abstract: A seguito della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione la materia dell'istruzione è stata spesso sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Il contributo esamina come anche due oggetti ad essa riconducibili, ovvero la programmazione e il dimensionamento della rete scolastica, siano stati frequentemente al centro del contenzioso costituzionale, che pure ha riconosciuto in essi un profilo di sicuro e certo intervento regionale *ex art. 117, comma 3, Cost.* Eppure, nella recente sentenza n. 223/2023 il Giudice delle leggi ha statuito che le nuove norme sul dimensionamento scolastico introdotte dalla Legge di bilancio 2023, nonostante interferiscano sulla legislazione regionale sul tema, debbano essere ricondotte nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e riconosciuto che la normativa statale impugnata ha come imprescindibile obiettivo quello di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR, ridimensionando pertanto le aspettative regionali. Nel quadro normativo odierno, caratterizzato dall'approvazione della legge quadro sull'autonomia differenziata, ferma restando la necessità di un'attuazione ragionevole della stessa in materia di istruzione, la richiesta di "forme e condizioni particolari di autonomia"

<sup>62</sup> Nel momento in cui si scrive Regione Veneto ha già annunciato di aver inserito nel dossier delle materie oggetto di autonomia numerose funzioni attinenti all'istruzione e, soprattutto, con un comunicato del 14 novembre scorso la Corte costituzionale, in attesa del deposito della sentenza sui ricorsi di Puglia, Toscana, Sardegna e Campania ha fatto sapere di aver considerato illegittime specifiche disposizioni della l. n. 86/2024. In particolare, per quanto qui rileva, la Corte ha ravvisato l'incostituzionalità della stessa nel punto in cui prevede la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la Regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, mentre essa ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative e debba essere giustificata, in relazione alla singola Regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà.

può essere vista dalle Regioni quale strumento di riappropriazione politica di quegli spazi di autonomia eccessivamente compressi dallo Stato.

Abstract: Following the reform of Title V, part two, of the Constitution, the subject of education has often been subjected to scrutiny by the Constitutional Court. The contribution examines how even two objects attributable to it, namely the planning and sizing of the school network, have frequently been at the center of constitutional litigation, which has also recognized in them a profile of certain and certain regional intervention pursuant to art. 117, paragraph 3, of the Constitution. Yet, in the recent sentence no. 223/2023, the Judge of Laws ruled that the new rules on school sizing introduced by the 2023 Budget Law, despite interfering with regional legislation on the topic, must be brought under the exclusive legislative competence of the State and recognized that the contested state legislation is essential objective is to implement the reorganization of the school system envisaged in the PNRR, thus reducing regional expectations. In today's regulatory framework, characterized by the approval of the framework law on differentiated autonomy, without prejudice to the need for its reasonable implementation in the field of education, the request for "particular forms and conditions of autonomy" can be seen by the Regions as instrument of political reappropriation of those spaces of autonomy excessively compressed by the State.

Parole chiave: istruzione; programmazione e dimensionamento della rete scolastica; competenze Stato-Regioni; PNRR; autonomia differenziata

Keywords: instruction; planning and sizing of the school network; State-Regional competence; NRRP; differentiated autonomy