

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2024

Data: 6 agosto 2024

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*

di **Giuseppe Laneve** – Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata

TITLE: Court downsizes regional school sizing (and reinforces autonomy of schools). An inevitable sign of the times...? A comment to Constitutional Court, decision n. 223/2023

ABSTRACT: Il dimensionamento scolastico è stato tradizionalmente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale come ambito proprio delle regioni in materia di istruzione. In questo caso, con la sentenza n. 223 del 2023, la Corte ha dichiarato non fondate molte delle questioni di costituzionalità lamentate da diverse regioni nei confronti di alcune disposizioni statali che, in attuazione del PNRR, hanno chiaramente interferito in tale ambito. Dopo una breve richiamo delle ragioni che hanno ricondotto il dimensionamento scolastico nella competenza regionale, il lavoro evidenzia la centralità della figura del dirigente scolastico per la piena attuazione dell'autonomia scolastica. Pur non mancando di sottolineare alcuni profili critici della decisione, l'articolo sostiene che difficilmente l'esito della decisione potesse essere diverso. Il sistema di istruzione è fattore di identità costituzionale e, anche per le grandi sfide cui deve far fronte, necessita della presenza di un soggetto (lo Stato) che garantisca unitarietà, coesione e uguaglianza e di scuole davvero autonome. Le regioni devono porsi sempre più come organi di raccordo tra questi due soggetti.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Constitutional jurisprudence has traditionally recognized school sizing as a regional proper area in matters of education. In this case, with the sentence n. 223/2023, the Constitutional Court declared unfounded many of the constitutionality issues complained by various regions regarding some state provisions which, in implementing the PNRR, have clearly interfered in this area. After a brief recall of the reasons that brought school sizing into regional jurisdiction, the essay highlights the centrality of the school leader with regard to the full implementation of school autonomy. In pointing out some critical aspects of the decision, however, the article argues that the outcome of the decision could hardly have been different. The education system is a key dimension of constitutional identity and, also because of the great challenges it must face, it requires a subject (the State) that guarantees unity, cohesion and equality as well as fully autonomous schools. The regions must increasingly act as connecting bodies between these two subjects.

KEYWORDS: dimensionamento scolastico; dirigenti scolastici; autonomia scolastica; sistema di istruzione; norme generali sull'istruzione; school sizing; school leader; school autonomy; education system; general provisions on education

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Due profili interessanti: attuazione del PNRR e l'attesa di un nuovo pronunciamento della Corte. – 3. L'oggetto del contendere. – 4. Il *decisum* della Corte. – 5. Un piccolo passo indietro: la prima applicazione della disciplina impugnata. – 6. Una breve ricostruzione del dimensionamento scolastico come ambito regionale. – 7. Alcune riflessioni sugli effetti della decisione. – 7.1. Il superamento della reggenza come elemento rigenerativo della figura dirigenziale, e dunque dell'autonomia scolastica. – 7.2. Le criticità del riparto costituzionale: guardare alla sostanza dei problemi. – 8. Il sistema di istruzione e le grandi sfide cui deve far fronte.

1. Premessa

Se, come è vero, ogni decisione del Giudice costituzionale va calibrata sullo specifico contesto istituzionale e sociale nel quale viene a collocarsi, perché se ne possa cogliere appieno il peso della stessa¹, la sentenza n. 223 del 2023 può pacificamente ritenersi di un certo peso.

Essa, infatti, ha deciso un ricorso in via principale con il quale diverse regioni avevano impugnato un intervento legislativo statale in materia di istruzione dal sapore marcatamente ricentralizzante, peraltro non di sistema bensì inserito tra centinaia di altri all'interno della legge di bilancio, agognando margini, spazi, in ultima analisi, un riempimento della loro positivizzata (ormai da tempo) competenza concorrente in materia², finendo tuttavia con l'ottenere delle "briciole".

Pur con i rilievi critici che si proverà ad evidenziare, la decisione, depositata sul finire dello scorso anno, per un verso ha in qualche modo portato a compimento un certo percorso, di cui il Giudice costituzionale è solo uno dei protagonisti, insieme al legislatore statale e (perché no anche) a quello regionale³, quello che esprime una non flebile tensione direzionale verso un affievolimento del ruolo delle regioni in materia di istruzione, "schiacciate" da un lato da un evidente (e forse prepotente) ritorno dello Stato⁴, e dall'altro da un rafforzamento (allo stato invero auspicabile) dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Se, infatti, come si avrà modo di vedere a breve, persino ciò che ha tradizionalmente rappresentato uno dei pochi bagliori di certezza nella "costruzione" giurisprudenziale della materia concorrente istruzione, ovvero il dimensionamento scolastico quale ambito proprio della competenza regionale sulla materia *de quo*⁵, viene a essere

¹ Senza alcuna pretesa di esaustività rispetto a un tema classico del diritto costituzionale, cfr. *ex multis* D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020.

² Si vedano *ex multis*, e con letture di segno opposto rispetto a due decisioni della Corte costituzionale fondamentali sul tema, 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 *federalismi.it*, n. 3, 2004 e ID., *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione (Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, *ivi*, n. 14, 2009.

³ Cfr. G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 5 ss.; G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 211 ss.

⁴ Vedi G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *federalismi.it*, n. 25, 2022, in part. 43 ss. Sulle esigenze unitarie nello specifico ambito dell'istruzione, cfr. *ex multis*, A. POGGI, *La Repubblica e l'istruzione: alla ricerca del sistema nazionale*, in *Dir. cost.*, n. 3, 2021, 125 ss.

⁵ *Ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 147 del 2012, 200 del 2009, 34 del 2005 e 13 del 2004. In sede di commento della sent. n. 147 del 2012, P.G. RINALDI, *Il dimensionamento scolastico e la competenza concorrente regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, 1129, ha ritenuto che questa decisione "conferma la tesi (...) che la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, quale comprensiva dei criteri e dei parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche, costituisce un ambito proprio della competenza

nella sostanza “sacrificato”, ecco che la decisione in commento si staglia all’orizzonte come una sorta di manifesto di un “fallimento”, quello appunto della competenza concorrente in materia di istruzione. Per un altro verso, la decisione giunge nel pieno del fermento del dibattito parlamentare – che di riflesso è anche politico-istituzionale e sociale – sul disegno di legge sull’autonomia differenziata che, nel momento in cui si scrive, è stato approvato in via definitiva e promulgato dal Presidente della Repubblica e che, come noto, prevede la possibilità per le regioni di chiedere ulteriori forme di autonomia in materia, *sub specie* norme generali sull’istruzione e istruzione, previa determinazione dei Lep da parte del legislatore statale. Lo scenario, quindi, potrebbe, una volta messa a terra la legge, cambiare profondamente.

Se su quest’ultimo versante si accenneranno al più delle rapide considerazioni “prospettiche”, esso fornisce un contributo significativo per tracciare le coordinate, di contesto appunto, nel quale si inserisce la decisione n. 223. Le brevi note che seguono si concentreranno quindi più sul primo versante e saranno anche l’occasione per provare a svolgere sulla sentenza qualche considerazione (si spera) maggiormente approfondita rispetto ai rapidi riferimenti fatti in un precedente lavoro⁶, in qualche modo costretti dalla concomitanza tra il deposito della decisione e i tempi di consegna dello stesso.

2. Due profili interessanti: attuazione del PNRR e l’attesa di un nuovo pronunciamento della Corte

Innanzitutto è opportuno evidenziare due tratti caratterizzanti la fattispecie decisa dalla decisione in commento. A differenza che nei casi precedenti, infatti, qui l’intervento legislativo statale ha trovato il suo fondamento nell’esigenza di attuare il PNRR, ovvero quell’atto programmatico pluriennale dalla natura composita e complessa, peraltro spalmata tra dimensione nazionale ed

regionale in materia di istruzione ex art. 117, comma 3 Cost.”, consentendo quindi di affermare che “in ordine al dimensionamento della rete scolastica sussiste uno «spazio costituzionale» non occupabile dallo Stato oltre i limiti fissati dalle «norme generali» e dai «principi fondamentali» in materia di istruzione”. Cfr. anche T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, 2020.

⁶ Il riferimento è al mio G. LANEVE, *Il sistema di istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, in part. 481.

europea che, al di là delle diverse ricostruzioni dottrinali che ne hanno studiato i molteplici profili⁷, ben si presta a rinsaldare l'esigenza riaccentratrice. Come dire, una novità che non sposta la tensione direzionale, tutt'altro, pare rinforzarla.

Vi è poi un ulteriore elemento di "novità", dovuto al fatto che la decisione della Corte potrebbe a breve in qualche modo "replicarsi": la Regione Campania, che non è tra quelle ricorrenti in via principale, ha infatti impugnato dinanzi al Tar il decreto interministeriale n. 127 del 2023, di fatto attuativo delle disposizioni di legge contestate, e ivi sollevato, assecondando un indirizzo giurisprudenziale ormai tradizionale⁸, l'eccezione di incostituzionalità, ritenuta rilevante e non manifestatamente infondata dallo stesso Giudice amministrativo⁹. È recentissima la fissazione della data di udienza al prossimo 29 ottobre. Ci sono, dunque, i presupposti per un incrocio tra giudizio principale e giudizio incidentale di un certo interesse¹⁰.

⁷ Vedi in tema almeno E. CATELANI, *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, 210 ss.; A. ZANARDI, *Il ruolo degli Enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, *ivi*, 239 ss.; E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, *ivi*, 247 ss.; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, *ivi*, 270 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, *ivi*, 281 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla «prova» del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, *ivi*, 325 ss.; G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione della asimmetrie territoriali*, *ivi*, 307 ss.; S. NICCOLAI, *Le "governance" del PNRR nel dibattito dottrinale: l'ibridazione fra le opposte teorie dell'indirizzo politico*, in *Dir. cost.*, n. 1, 2024, 19 ss.; A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo 'esecutivo' per il superamento dei divari territoriali*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, 145 ss.; C. B. CEFFA, *La semplificazione normativa nel PNRR: verso una vera riforma (ri)abilitante in tema di qualità della regolazione?*, in *federalismi.it.*, n. 11, 2023, 23 ss.; C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, n. 5, 2022, 889 ss.; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2022, 725 ss.; E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3, 2022, 265 ss.

⁸ Il riferimento va a Corte cost., ord. n. 22 del 1960, dove si legge che "il non aver agito in tempo utile a tutela del proprio ordinamento, mediante l'impugnativa in via principale di una legge altrui lesiva di esso, non può precludere, rispettivamente allo Stato e alle Regioni, la possibilità di difendere in giudizio le posizioni giuridiche loro spettanti in quanto soggetti dell'ordinamento, anche se per la realizzazione di tale difesa si imponga la necessità di sollevare un incidente di legittimità costituzionale nei confronti della legge a suo tempo non impugnata in via principale". In tema, cfr. B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Milano, 2022, in part. 56 ss.

⁹ Tar Napoli, sez. VI, ord. n. 5884 del 2023, Reg. ord. n. 157 del 2023, pubbl. su G.U. del 13/12/2023 n. 50.

¹⁰ In tema, cfr. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, in part. 79.

3. L'oggetto del contendere

È giunto il momento di guardare al *thema decidendum*: le disposizioni oggetto di censura da parte di diverse regioni sono quelle dei commi 557, 558, 560 e 561 della legge di bilancio 2023, la n. 197 del 2022 che, in attuazione, appunto, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, hanno sostanzialmente modificato la disciplina inerente l'organizzazione e l'articolazione scolastica. In particolare, le doglianze principali investono il comma 557 che - muovendo da uno dei presupposti di fondo della Missione 4- C1 – Riforma 1.3 del PNRR, quello che per far fronte al calo demografico¹¹ ha riparametrato il dimensionamento delle istituzioni scolastiche sulla popolazione studentesca regionale e non più su quella del singolo istituto¹²- ha innovato le modalità di definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) nonché la sua distribuzione tra le regioni. Modalità che mirano anche a conseguire un obiettivo che pare di rilievo, ovvero quello di superare l'istituto della reggenza, previsto dal legislatore nel 2011¹³, in forza del quale a uno stesso dirigente potevano essere assegnate più istituzioni scolastiche autonome, con evidenti aggravii di lavoro e dunque ripercussioni non secondarie sull'efficienza del sistema.

I restanti commi, più “marginalmente”, stabiliscono la destinazione e l'utilizzo dei risparmi derivanti dall'applicazione della nuova disciplina.

Tornando al comma 557, esso affida l'individuazione dei criteri di definizione del contingente organico, su base triennale, con eventuali aggiornamenti annuali, a un 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottarsi entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento. Sulla base dei parametri così individuati, le regioni provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il successivo 30 novembre, salvo differimento

¹¹ Cfr. in tema L. SALTARI, *Quattro nodi maggiori del Sistema nazionale di istruzione in Italia*, in *Dir. cost.*, n. 3, 2021, in part. 147 ss.

¹² Vedi Riforma 1-3 prevista dalla Missione 4, componente 1 del PNRR.

¹³ Art. 19, comma 5, d.l. n. 98 del 2011: “alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità – ridotto fino a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche – non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome”. Per i DSGA vedi art. 5 bis.

temporale, della durata non superiore a trenta giorni, che ciascuna regione può determinare con deliberazione motivata. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

In aggiunta, è cadenzata con molta precisione la sequenza procedurale che deve condurre all'adozione di siffatto decreto. Lo schema di quest'ultimo, infatti, ai fini del raggiungimento dell'accordo, viene trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile. Qualora, tuttavia, il termine del 31 maggio decorra inutilmente, senza cioè il raggiungimento dell'accordo, è stabilito che alla definizione e alla distribuzione del contingente provveda il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da adottarsi entro il 30 giugno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto di alcuni parametri volti anche a salvaguardare le specificità territoriali e a garantire criteri perequativi¹⁴.

Non si fa fatica a comprendere il ricorso da parte di diverse regioni al Giudice costituzionale per rivendicare il loro titolo competenziale in materia di istruzione, che sarebbe stato fortemente inciso da una normativa del legislatore statale che – presentandosi molto dettagliata – sarebbe tutt'altro che riconducibile alla categoria dei principi fondamentali. D'altronde, una tale rivendicazione aveva le sue carte da giocare se solo si considera quanto già ricordato all'inizio, e cioè che nella faticosa ricostruzione della materia istruzione da parte del Giudice costituzionale, un posto assicurato lo ha sempre ottenuto proprio il dimensionamento scolastico¹⁵.

4. Il *decisum* della Corte

La risposta della Corte si è articolata in diversi passaggi, tutti derivati da un ragionamento di carattere generale, teso a inquadrare i termini della questione, cioè a definire l'ambito materiale nel quale incasellare la disciplina statale impugnata.

Ed è qui che la Corte compie un passo che recide in partenza le speranze delle regioni di trovare una qualche forma di soddisfazione: oltre, infatti, a ribadire quanto già detto nel precedente della

¹⁴ Vedi art. 5 *quinques* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, così come inserito dall'art. 1, comma 557 della legge n. 197 del 2022.

¹⁵ Vedi *infra* nota 5.

sent. n. 147 del 2012, e cioè che le norme che attengono alla definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, riguardando personale dipendente pubblico statale, rientrano nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, di competenza esclusiva statale *ex* lett. g dell’art. 117, comma 2 Cost.¹⁶, il Giudice costituzionale “riapre il fascicolo” delle norme generali sull’istruzione e vi inserisce proprio le norme in contestazione. Queste ultime, infatti, non solo comportano la revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici, ma, soprattutto, “mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell’autonomia funzionale (...) che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l’autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura”¹⁷. Operato questo slittamento verso l’*alto*, verso il comma 2 dell’art. 117, quello delle competenze esclusive statali, la Corte ha la strada spianata per dichiarare l’infondatezza delle diverse questioni proposte dalla regioni, lasciando a queste ultime un contentino finale (le briciole di cui sopra). Uno slittamento che elimina in radice la possibilità di contestare qualsiasi traccia di dettaglio all’interno della normativa statale, dal momento che questa non appartiene alla categoria dei principi fondamentali *ex* art. 117 comma 3, Cost.

In particolare, la Corte ha ritenuto, invero sbrigativamente, che i criteri individuati dall’art. 557 non andrebbero a delimitare un *numerus clausus* di situazioni meritevoli di attenzione e che, quindi, ben sarebbe possibile per le singole regioni, in sede di accordo o in sede di programmazione, prenderne in considerazione di ulteriori.

Con maggiore approfondimento il Giudice costituzionale motiva la non fondatezza della questione attinente la disciplina introdotta nella parte in cui prevede la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA comunque, cioè da parte del solo decreto ministeriale, qualora non sia stato raggiunto l’accordo in sede di Conferenza unificata entro il 31 maggio. La denunciata violazione del principio di leale collaborazione non sussisterebbe innanzitutto perché le tempistiche prescritte, 15 aprile per invio dello schema di decreto in Conferenza e accordo da conseguire entro il 31 maggio, lungi dal porsi come pregiudicanti rispetto al raggiungimento dell’accordo, sono invero congrue rispetto al fine di concludere la procedura del dimensionamento entro il mese di dicembre, consentendo dunque alle famiglie di conoscere l’organizzazione della rete scolastica al

¹⁶ Corte cost., sent. n. 223 del 2023, p. 5.2 del Cons. dir.

¹⁷ *Ivi*, p. 5.2.1 del Cons. dir.

meglio in vista dell'iscrizione da operare nel mese di gennaio. Poi, se è vero che il nuovo meccanismo introdotto dal legislatore statale, sostituendo il precedente paradigma *bottom-up* - per cui sino al raggiungimento dell'accordo si consentiva comunque il dimensionamento stabilito dalle regioni anche ricorrendo all'istituto della reggenza - con quello *top-down* fa sì che, in caso di mancato accordo, il contingente sia definito in via unilaterale dallo Stato, è altrettanto vero che proprio l'adozione del parametro della popolazione scolastica regionale per il dimensionamento delle singole istituzioni lascia una maggiore flessibilità alle regioni in sede di organizzazione della rete scolastica. Per di più, con maggiore enfasi, la Corte osserva come siano le esigenze di funzionalità del sistema scolastico a premere affinché una definizione del contingente dei DS e dei DSGA, e dunque la loro effettiva distribuzione nei diversi territori, siano assicurate (rispondendo a "un adempimento indefettibilmente cadenzato") anche nel caso di mancato raggiungimento dell'accordo in sede di concertazione: è evidente, secondo la Corte "la necessità di un meccanismo – come quello che consente allo Stato di adottare comunque il provvedimento che definisce il contingente organico dei DS e dei DSGA – funzionale a evitare una situazione di stallo, che rischierebbe di pregiudicare l'avvio dell'anno scolastico"¹⁸.

Non da ultimo, il Giudice costituzionale si preoccupa di chiarire come il significato della leale collaborazione vada inteso in senso sostanziale, come responsabilità diffusa in vista della doverosa cooperazione per assicurare il miglior servizio alla comunità¹⁹, "evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi"²⁰.

Alla censura rivolta alla disciplina statale inerente il progressivo e tendenziale ridimensionamento del contingente organico dei DS, la Corte risponde non riscontrando alcuna violazione del principio di ragionevolezza, anzi ritenendo la disciplina congrua rispetto a un fenomeno, quale quello del calo demografico, che è in atto (non a caso lo stesso PNRR vuole farvi fronte), e che comunque lascia spazio a eventuali aggiornamenti dei criteri su base annuale.

Ancora, secondo la Corte, è immune da qualsivoglia censura di costituzionalità la previsione del legislatore statale per cui alla ripartizione del contingente dei DS e DSGA – all'esito della definizione del contingente e del dimensionamento approvato dalla regione, provvedono direttamente gli Uffici Scolastici Regionali, organi, come noto, statali dislocati sul territorio.

¹⁸ *Ivi*, p. 7.2.1.5 del Cons. dir.

¹⁹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 40 del 2022, 62 del 2020, 169 del 2017.

²⁰ Corte cost., sent. n. 223 del 2023, p. 7.2.1.6 del Cons. dir.

Secondo il Giudice costituzionale, si tratta di funzione che non può che spettare allo Stato, sia sul piano organizzativo che di svolgimento del singolo rapporto di lavoro, atteso che non si sono realizzate a oltre venti anni di distanza le “ipotetiche condizioni” prefigurate dalla ormai lontana decisione n. 13 del 2004²¹, quelle per cui “la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina”²².

In conclusione, la Corte riconosce che tra le destinazioni del fondo istituito dal comma 588 vi è anche la specifica materia, di competenza concorrente, dell’istruzione, ad esempio per quel che attiene i finanziamenti delle istituzioni scolastiche: rispetto a queste destinazioni, “l’ascolto della voce delle regioni (...) può (...) consentire un migliore coordinamento e al contempo una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi”²³. Ragion per cui diviene necessaria l’assunzione del parere in sede di Conferenza senza che sia consentito allo Stato di muoversi in autonomia.

Ma queste – come si è anticipato - sono “briciole”.

5. Un piccolo passo indietro: la prima applicazione della disciplina impugnata

Dopo aver illustrato rapidamente i termini della questione e le argomentazioni della Corte, è opportuno focalizzare un momento l’attenzione sulla primissima applicazione della disciplina impugnata.

Il Ministero dell’istruzione e del merito, con nota del 24 aprile 2023, e quindi in vista dell’anno scolastico 2024/2025, ha trasmesso alla Conferenza unificata lo schema di decreto ministeriale sui criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni per il triennio 2024/2025, 2025/2026,

²¹ *Ivi*, p. 10.1. del Cons. dir.

²² Corte cost., sent. n. 13 del 2004.

²³ Corte cost., sent. n. 223 del 2023, p. 12.1 del Cons. dir.

2026/2027. A seguito di una serie di riunioni tecniche – che hanno visto la partecipazione anche dei rappresentanti degli Enti locali - in data 19 maggio 2023, dopo ampio dibattito in merito ai coefficienti e ai criteri utilizzati per la definizione del contingente organico, il Coordinamento tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha espresso parere tecnico non favorevole all'accordo sullo schema di decreto in esame²⁴.

Il Ministero dell'istruzione e del merito trasmetteva quindi in data 24 maggio 2023 un nuovo schema del decreto che teneva in considerazione alcune delle richieste degli enti locali. Nel corso della concomitante seduta della Conferenza unificata, tuttavia, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano esprimevano avviso non favorevole all'accordo, non avendo raggiunto l'unanimità sul testo²⁵. Ragion per cui il Ministero, proprio in applicazione del dettato *ex art.* 1, comma 557 della legge n. 197 del 2022, in data 30 giugno 2023, e dunque nel rispetto della tempistica prevista dal legislatore, adottava, di concerto con il Ministero dell'Economia, il Decreto interministeriale n. 127 con il quale ha provveduto alla definizione dei criteri volti a stabilire il contingente organico dei DS e DSGA per il triennio 2024-2027.

Occorre aggiungere che su tale Decreto si è abbattuta la scure della sospensiva allorquando il Tar Campania, nell'ordinanza succitata nella quale è stata altresì sollevata la q.l.c. sulla legge, si è pronunciato in via cautelare sul provvedimento ministeriale. Il Consiglio di Stato, adito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri interessati, con ord. n. 126 del 2024, ha successivamente riformato la decisione del Tribunale amministrativo regionale, e dunque respinto l'istanza cautelare, fondando la decisione proprio sulle argomentazioni offerte dalla sentenza della Corte costituzionale qui in commento.

Ancora. Il legislatore statale è ulteriormente intervenuto sulla disciplina impugnata prevedendo, con l'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, e per il solo a.s. 2024/2025, non solo una proroga in favore delle regioni di poco più di un mese (dal 30 novembre al 5 gennaio) per completare il dimensionamento, ma – aspetto più significativo - la possibilità per le stesse di sfiorare il tetto delle istituzioni scolastiche assegnate dal decreto per un valore non superiore al 2,5%. A questo *surplus*

²⁴ Mentre ANCI e UPI hanno chiesto alcune integrazioni volte ad evidenziare il ruolo e il coinvolgimento degli enti locali, che sono state ritenute accoglibili dal Ministero dell'istruzione e del merito.

²⁵ Per il voto contrario delle Regioni Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Sardegna e Toscana.

di istituzioni scolastiche non potranno essere assegnati DS e DSGA. Ciò significa che, solo per queste, torna *in auge* l'istituto della reggenza²⁶.

6. Una breve ricostruzione del dimensionamento scolastico come ambito regionale

Determinazione del contingente organico del personale dirigente, sua distribuzione, ruolo delle istituzioni scolastiche sono i diversi profili interessati dalla decisione in commento i quali, tuttavia, tutti insieme ruotano attorno a ciò che, al di là di affermazioni forse un po' troppo "di circostanza" della Corte, costituisce il piano principale di riferimento dell'intervento del Giudice costituzionale, cioè il dimensionamento scolastico, sul quale è necessario ricordare alcuni punti salienti.

È noto che esso costituisca lo *step* fondamentale grazie al quale si realizza la programmazione dell'offerta formativa sul territorio. Sin dal D.p.r. n. 233 del 1998, infatti, in attuazione dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997, si sono stabiliti parametri, *iter* e tempi per la redazione dei Piani regionali di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, attraverso i quali gli Enti locali propongono, con cadenza annuale, l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole al fine di avere istituzioni scolastiche con una popolazione definita dal legislatore come "ottimale"²⁷, individuata in un *range* che va da 500 a 900 alunni. Interessante è quanto stabilito al comma 1 dell'art. 2, dove si legge che l'autonomia è riconosciuta a quelle istituzioni "che raggiungono dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale tra domanda di istruzione e organizzazione dell'offerta formativa" e che, a tal fine, sono definiti "gli ambiti territoriali, di ampiezza differenziata a seconda del grado di istruzione, nei quali va assicurata la permanenza e la stabilità delle suddette istituzioni, con particolare riguardo alle caratteristiche demografiche, geografiche, economiche, socioculturali del territorio, nonché alla sua organizzazione politico-amministrativa". Continuando la lettura del D.p.r., al comma 4 dell'art. 2, è stabilito che la dimensione ottimale di ciascuna istituzione, entro quel *range*, si definisce sulla base delle: a) consistenza della popolazione scolastica residente nell'area territoriale di pertinenza; b)

²⁶ La Regione Emilia Romagna, con Delibera del 5 gennaio 2024, recepita poi dall'Ufficio Scolastico Regionale con Decreto dell'8 gennaio 2024, ha "aggiornato il dimensionamento con l'aggiunta di 13 istituzioni scolastiche rispetto a quelle "assegnate" dal Decreto 127.

²⁷ Per le finalità delle dimensioni ottimali, cfr. art. 1 D.p.r. n. 233 del 1998.

caratteristiche demografiche, orografiche, economiche e socio-culturali del bacino di utenza; c) estensione dei fenomeni di devianza giovanile e criminalità minorile; d) complessità di direzione, gestione e organizzazione didattica, per la presenza di particolari situazioni (coesistenza di molteplici gradi di scuola o indirizzi di studio; presenza di aziende agrarie, convitti, officine e laboratori altamente specializzati; presenza di attività di educazione degli adulti).

È di tutta evidenza la stretta correlazione esistente tra dimensionamento e peculiarità territoriali. Da qui la competenza tradizionalmente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale in favore delle regioni che, è bene ricordarlo, è comunque sempre una competenza di tipo concorrente, quindi da svolgersi nell'ambito dei principi fondamentali affidati al legislatore statale. La nota decisione n. 200 del 2009, sulla scia della per certi versi storica pronuncia n. 13 del 2004, chiarì che “la preordinazione dei criteri volti alla attuazione” del dimensionamento “ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio”²⁸, e che “quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali”²⁹. In aggiunta, stabilì che una disposizione legislativa che rinvia a un regolamento per la definizione dei criteri per il dimensionamento non può ricondursi alla categoria delle norme generali sull'istruzione³⁰. Poco più tardi, sono state in particolare, le sentenze nn. 92 del 2011 e 147 del 2012, intervenute peraltro in una fase storica delicata nella quale robusta è stata l'impronta statale sul settore giustificato anche da ragioni di spesa, a “blindare” l'ambito entro la materia concorrente istruzione³¹. Con la prima, la Corte, chiamata in sede di conflitto di attribuzioni a giudicare proprio il regolamento governativo scaturito dalla disciplina statale dichiarata incostituzionale con sent. n. 200 del 2009, ebbe modo di precisare che “la istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti, attiene, in maniera diretta, al

²⁸ Corte cost., n. 200 del 2009, p. 38.1 del Cons. dir. Per tale ragione fu dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 64, comma 4, lett. f) *bis* del d.l. 25 n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133 del 2008, che affidava a un atto regolamentare statale il potere di provvedere alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica».

²⁹ *Ivi*, p. 39.2 del Cons. dir.

³⁰ *Ivi*.

³¹ Vedi anche Corte cost., sent. n. 235 del 2010, dove si è affermato con chiarezza che “la distribuzione del personale all'interno delle istituzioni scolastiche sulla base di scelte programmatiche e gestionali che rilevano solamente all'interno della Regione è da ritenere appartenente alla competenza legislativa dell'ente territoriale”. In tema cfr. M. BENVENUTI, “La scuola è aperta a tutti?” *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione*, in *federalismi.it*, n. 1, 2015, 28.

dimensionamento della rete scolastica sul territorio”³², nonché la interrelazione tra il dimensionamento scolastico e altri ambiti materiali persino di competenza regionale esclusiva, quali ad esempio, nel caso, i servizi sociali³³. La seconda, già citata in precedenza, censurò un impattante intervento statale sul dimensionamento scolastico, quello che agli inizi dello scorso decennio impose l'accorpamento della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella di secondo grado in istituti comprensivi che per ottenere l'autonomia dovevano raggiungere la soglia numerica minima di 1000 alunni (art. 19, comma 4, del d. l. n. 98 del 2011), ritenendo proprio che esso, in una materia di competenza concorrente, stabilisse (e imponesse) “alcune soglie rigide” che non lasciavano margini alle regioni, manifestandosi così come evidente intervento di dettaglio³⁴. Nella stessa occasione, al contrario, venne salvato dalla declaratoria d'incostituzionalità la normativa che prevedeva il divieto di assegnazione di un DS e di un DSGA a istituzioni scolastiche con un numero di alunni inferiore a 600 unità, le quali venivano conferite in reggenza a dirigenti già titolari di istituzioni “normo-dimensionate” (artt. 19, commi 5 e 5-bis, d.l. n. 98 del 2011). La motivazione, in siffatta ipotesi, fu quella che ricondusse questa disciplina in modo prevalente nell'organizzazione amministrativa statale. A seguito di tale pronuncia seguì un intervento correttivo del legislatore statale (l. 128/2013, di conversione del d.l. 104/2013), che pose l'accordo in sede di Conferenza unificata a fondamento della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, nonché per la sua distribuzione tra le Regioni.

Occorre poi far luce su un altro profilo che rafforza il ruolo regionale nell'ambito del dimensionamento scolastico: quest'ultimo, infatti, comportando scelte che attengono all'apertura/chiusura, localizzazione e rigenerazione di edifici, si interseca inevitabilmente con altre politiche territoriali, si pensi a quelle urbanistiche, di edilizia pubblica, di governo del territorio³⁵, nonché dei trasporti che, in un'ottica di sviluppo integrato e di sistema, fanno capo, anche nella

³² Corte cost., sent. n. 92 del 2011, p. 7.1 del Cons. dir. Vedi anche più avanti punto 8.2.

³³ *Ivi*, p. 8.3 Cons. dir.

³⁴ Corte cost., sent. n. 147 del 2012, p. 4 Cons. dir.

³⁵ Sulla gestione degli spazi scolastici e la sua stretta correlazione con gli spazi della città esiste una interessante letteratura degli studi di urbanistica, cfr. C. RENZONI – P. SAVOLDI, *Oltre il recinto. Tornare a scuola con una prospettiva urbana*, in F. Patti (a cura di), *Inchiesta “Scuole, dall'aula alla città”*, in *Il Giornale dell'architettura*, 2019, consultabile in <https://inchieste.ilgiornaledellarchitettura.com/oltre-il-recinto-tornare-scuola-prospettiva-urbana/>, dove, ad esempio, si afferma che “la storia del rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione delle infrastrutture scolastiche è piena di occasioni mancate”. Vedi anche P. SAVOLDI – F. ROTONDO, *Scuole e politiche urbane. Uno spazio da disegnare*, in *Arch. Studi Urbani e Regionali*, 132 (suppl.), 2021, 172 ss. Una specifica esperienza regionale, quella pugliese, è analizzata da M.R. LAMACCHIA – R. PASTORE, *Ripensare il sistema dell'istruzione a partire dai territori: l'esperienza della Puglia*, *ivi*, 154 ss.

prospettiva del coordinamento delle politiche rigenerative urbane, proprio alle regioni, che non a caso risultano titolari, in tali ambiti materiali, di competenze legislative proprie³⁶.

7. Alcune riflessioni sugli effetti della decisione

A fronte di questo quadro, cosa succede con la sentenza in commento che nella sostanza, al di là de “le briciole”, salva dalla declaratoria di incostituzionalità la disciplina statale? Cose di non poco conto, che si possono sintetizzare in due questioni, una prima più di “merito scolastico”, l’altra, conseguentemente e saldamente correlata alla prima, concernente il piano del riparto delle competenze legislative in materia di istruzione.

7.1. Il superamento della reggenza come elemento rigenerativo della figura dirigenziale, e dunque dell’autonomia scolastica

Partiamo dalla prima.

Filtra, dalla decisione in commento, un certo *favor* che la Corte esprime rispetto alla scelta operata dal legislatore nella direzione della progressiva eliminazione dell’istituto della reggenza. In astratto non si può non essere d’accordo verso un’opzione che rafforza la relazione identificativa tra istituzione scolastica e dirigente - secondo una formula che potrebbe sintetizzarsi così: a ciascuna istituzione scolastica il suo (esclusivo) dirigente – che rigenera la centralità del ruolo dirigenziale per l’intera comunità della scuola e, quindi, la stessa autonomia scolastica.

Principio, quest’ultimo, che stenta tutt’ora a dirsi pienamente espresso³⁷, nonostante si sia preso in carico l’onore e l’onere di rappresentare al meglio quel grande processo di riforma della pubblica amministrazione partito agli inizi degli anni Novanta³⁸ che ha provato ad attuare l’autentico spirito della trama costituzionale, quello cioè di un pieno sviluppo della persona umana come finalità di

³⁶ Si veda, ad esempio, anche la interconnessione di ambiti materiali evidenziata dalla Corte in tema di edilizia scolastica, cfr. Corte cost., sentt. nn. 284 del 2016 e 62 del 2013.

³⁷ A. POGGI, *L’autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *federalismi.it*, n. 32, 62, sostiene che la direzione intrapresa dalla riforma dell’autonomia scolastica è quella che conduce verso una trasfigurazione del modello.

³⁸ *Ibidem*, 53.

pertinenza non già (e più) di una sovranità monolitica, calata dall'alto, bensì di un fitto e diversificato mosaico le cui tessere, sprigionandosi anche e soprattutto dal basso e articolandosi tra pubblico e privato, rivendicano per parte propria, porzioni di sovranità, che tuttavia in alcuna di queste si esaurisce³⁹.

La vera autonomia delle istituzioni scolastiche è, come noto, quella *funzionale*, ovvero quella che consente alla scuola di essere espressione progettuale, aspetto evidenziato dalla pronuncia⁴⁰, dei bisogni formativi e delle istanze culturali e sociali della comunità territoriale di riferimento⁴¹. Non a caso, il Piano dell'Offerta Formativa (POF), ovvero “il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche”⁴², è pensato, meditato, discusso e deliberato dalla comunità scolastica. Non a caso, ancora, la legge n. 59 del 1997, “mutando il termine ‘scuola’ in ‘istituzione scolastica’ recuperava e riaffermava quella dimensione di istituzione sociale che deriva dall’art. 2 Cost., e che costituisce l’anima della scuola, il suo essere non un ufficio creato per legge ma una comunità di ‘relazioni’”⁴³. Una comunità educante⁴⁴, laboratorio di ricomposizione delle più significative variabili di vita relazionale entro la scuola, antidoto e contrappeso ogniqualvolta il burocratismo, l’alienazione, l’individualismo e il verticismo prendono il sopravvento⁴⁵. Una comunità che, così strutturata, sganciandosi da logiche autoreferenziali e rattrappite nella mera linearità verticistica ministeriale, inevitabilmente si apre, liberando un ulteriore significato alla formula “la scuola è aperta a tutti”⁴⁶, al dialogo con il tessuto sociale nel quale nasce e cresce, contribuendo in modo attivo all’espansione culturale di quest’ultimo⁴⁷. La qualità del servizio della formazione dipende anche da questa capacità di adattamento alle domande

³⁹Corte cost., sent. n. 106 del 2002. Vedi in tema B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare nell’ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4, 2006.

⁴⁰Corte cost., sent. n. 223 del 2023, p. 4 del Cons. dir.

⁴¹Si veda, sul punto, Cass. SS.UU., n. 24414 del 2021, p. 14.1.

⁴²Art. 3 del D.P.R. n. 275 del 1999.

⁴³A. POGGI, *ult. op. cit.*, 60. Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in questa *Rivista*, n. 3, 2020, in part. 414 ss.

⁴⁴Cfr. il numero di *Pedagogia e Vita*, 3/2021, *La scuola come comunità educante: nuove opportunità per il nostro tempo*.

⁴⁵Cfr. L. CORRADINI, *Educare nella scuola*, Brescia, 1983, 84-7.

⁴⁶M. BENVENUTI, *op. cit.*

⁴⁷Cfr. L. VIOLINI, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, in *Dir. cost.*, n. 3, 2021, in part. 118.

di ciascuna realtà territoriale. Si compie così il senso più intimo e profondo dell'autonomia, quale servizio in favore dell'appagamento dei bisogni di una comunità⁴⁸.

Perché tutto questo, che non è poco, prenda forma, c'è bisogno della presenza "fisica" del dirigente, la sola capace di fare di questi, nella quotidianità viva delle complesse e diverse dinamiche relazionali, culturali, educative, istituzionali e sociali (*in primis* verso le famiglie) che si generano all'interno della comunità scolastica⁴⁹, la figura chiave della scuola dell'autonomia. Una figura nella quale le complesse capacità amministrative, gestionali e di *problem solving*⁵⁰ devono integrarsi con quelle squisitamente pedagogiche⁵¹, andando a comporre un mosaico di competenze funzionale a tracciare e tenere insieme un indirizzo educativo per l'intera comunità scolastica. Un punto di riferimento, risorsa espressiva di *leadership*, che sappia garantire un'unità e un coordinamento a quell'indirizzo progettuale - culturale ed educativo - che la comunità scolastica nei suoi tanti corpi intermedi genera e rinnova continuamente⁵².

Una sostanziosa parte della qualità di un'istituzione scolastica dipende da *quanto* e *come* in essa spenda la propria professionalità complessa il dirigente scolastico. Nel corso di un Seminario dell'Associazione TreeLLLe e della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo tenutosi nel 2013, Anna Maria Poggi ha chiarito che "nella scuole con le migliori *performance*, i dirigenti dedicano ogni giorno molto tempo al lavoro con gli insegnanti, li informano sulle loro esigenze di aggiornamento, supportano la valutazione, contribuiscono a migliorare l'offerta

⁴⁸ Cfr. tra i più recenti scritti in cui l'A. espone questa tesi, A. RUGGERI, *In tema di paradossi della Costituzione e della giustizia costituzionale (prime notazioni)*, in *Consulta Online*, 3/2022, 1139-40.

⁴⁹ R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il nuovo indirizzo politico e gestionale della scuola dell'autonomia*, in *Riv. giur. della scuola*, 2003, 425.

⁵⁰ Cfr. V. ROBINSON – F. MEYER – D. LE FEVRE – A. SINNEMA, *The quality of leaders' problem-solving conversations: Truth-seeking or Truth-claiming?*, in *Leadership and Policy in Schools*, n. 4, 2021, 650 ss.; K. LEITHWOOD – A. HARRIS – D. HOPKINS, *Seven Strong Claims About Successful School Leadership*, in *School Leadership and Management*, n. 1, 2008, 27 ss.; F. STORAI, *Il dirigente scolastico: un vero problem solver*, in *Open Jour. IUL Univ.*, n. 3, 2022, 169 ss. Per queste capacità così come sono emerse durante la pandemia, cfr. T. Agasisiti (a cura di), *Management educativo alla prova. Lezioni dai Dirigenti scolastici durante l'emergenza Covid-19*, Milano, 2020. Vedi ancora L. FISHER – M.G. FISHER – M. MASUELLI, *I dirigenti nella scuola dell'autonomia*, Bologna, 2002; P. Mulé - C. De Luca - A.M. Notti (a cura di), *L'insegnante e il dirigente scolastico nella scuola dell'autonomia tra didattica, governance e progetto culturale*, Roma, 2019.

⁵¹ F. CAMBI, *Manager nella Pubblica Amministrazione: il Dirigente scolastico, la sua formazione e il suo ruolo oggi*, in *Studi sulla Formaz.*, n. 1, 2019, in part. 142-145.

⁵² Cfr. ancora Cass. SS.UU., n. 24414 del 2021, *passim*.

formativa, adattano il curriculum alle esigenze del territorio, investono nel rapporto con il territorio”⁵³. Il dirigente scolastico, in altri termini, deve vivere *per la e nella* sua scuola.

Diversi sono gli studi – anche empirici – dai quali emerge, al contrario, come non di rado proprio il sovraccarico di lavoro burocratico amministrativo che i dirigenti sono chiamati ad espletare sacrifichi l’esercizio di una *leadership* educativa che nella scuola autonoma rimane tassello centrale⁵⁴.

In questa prospettiva, il superamento – seppur progressivo – dell’istituto della reggenza è da accogliere con favore. A patto che esso sia davvero lo strumento per fissare e consolidare il vincolo progettuale, educativo e culturale di una comunità scolastica che deve far sentire la sua voce nel territorio, evitando che si sfilacci e disperda in mille rivoli, e non piuttosto un mezzo per ridurre la presenza degli istituti scolastici sul territorio. La denatalità non necessariamente deve comportare una riduzione degli istituti: una loro ri-organizzazione sì⁵⁵, che tenga ad esempio anche conto di una rimodulazione degli spazi di apprendimento legati all’utilizzo della tecnologia nella scuola⁵⁶, ma ri-organizzare non è sinonimo di tagliare. È una scelta politica, di investimento sul futuro⁵⁷.

7.2. Le criticità del riparto costituzionale: guardare alla sostanza dei problemi

Veniamo ora alla seconda questione, quella più specificatamente riguardante il riparto costituzionale.

⁵³ A. POGGI, *Intervento*, in *I dirigenti scolastici: funzioni, reclutamento, valutazione in Italia e in Europa*, Seminario n. 13, 2013, Ass. TreeLLLe, 105.

⁵⁴ Cfr. in particolare M. CERULO, *Gli equilibristi. La vita quotidiana del dirigente scolastico: uno studio etnografico*, Soveria Mannelli, 2015, 133, dove, all’esito di un’indagine condotta su quattro Istituti secondari di II grado, si afferma che “In linea generale, nessuno dei Dirigenti studiati (...) riesce a dedicarsi a tempo pieno a entrambi i compiti. Tutti si mostrano impegnati soprattutto nello svolgimento di pratiche caratteristiche della figura del manager amministrativo (...), mentre la parte didattica sembra trovare poco spazio nella quotidianità dei soggetti analizzati. Eppure, dando uno sguardo ai compiti previsti dalla legge appare cristallino come i Dirigenti Scolastici in Italia abbiano obblighi e impegni sia su un piano educativo-didattico sia su uno manageriale-amministrativo: dal migliorare i tassi di apprendimento degli alunni al ridurre gli abbandoni scolastici; dal raggiungere obiettivi formativi definiti a livello regionale a controllare i fondi in arrivo dallo Stato; da stilare e controllare periodicamente il resoconto del bilancio della scuola (e delle strutture a essa collegate) al Consiglio d’Istituto, a firmare ogni circolare[...]”; vedi anche ID., *Il dirigente scolastico come burocrate. Note da un’indagine di shadowing*, in *Etnografia e ric. qualit.*, n. 3, 2018, 497 ss.

⁵⁵ Si veda C. MARRONI, *Pesa anche la denatalità, in 20 anni abbiamo perso 3 milioni di 18-24enni*, in *Il Sole 24ore*, domenica 7 luglio 2024, 2, che osserva come “il tema demografico oggi va a sbattere con un sistema scolastico disegnato da Giovanni Gentile e dopo 100 anni di fatto poco o nulla è variato”.

⁵⁶ Se si vuole, in tema, si rinvia a G. LANEVE, *In attesa del ritorno*, cit., in part. 425 ss.

⁵⁷ Cfr. F. BILLARI, *Domani è oggi. Costruire il futuro con le lenti della demografia*, Milano, 2023.

Questa scelta del legislatore, che ripetiamo prospetta il rapporto uno a uno tra DS (e DSGA) e istituzione scolastica, comporta conseguenze per nulla marginali sul piano del dimensionamento scolastico. Che queste ci siano, nonostante le parole tranquillizzanti della Corte, trova conferma nel fatto che lo stesso Giudice costituzionale, in un primo momento, parla di norme che “lambiscono” il dimensionamento scolastico⁵⁸, con evidente intento riduttivo del loro impatto, salvo poi, appena poco più avanti nella motivazione, ritenere opportuno approfondire le censure proposte dalle regioni data “l’interferenza” della disciplina statale con il dimensionamento scolastico⁵⁹. Non sono necessari eccessivi approfondimenti lessicali per cogliere la diversa portata semantica dei due termini: un conto è *lambire*, cioè sfiorare, toccare appena, ben altro è *interferire*, che rimanda a qualcosa che, rispetto a qualcos’altro, si sovrappone, si incrocia, sino quasi a disturbarlo, a ostacolarlo, anche a invaderlo.

Questi “tentennamenti” del Giudice costituzionale sono forse il prezzo che lo stesso ha dovuto pagare per giustificare una manovra certamente efficace, ma non priva di qualche azzardo.

Piuttosto, infatti, che “impiccarsi” attorno alla corda del discrimine tra ciò che è principio fondamentale (e come tale statale) e ciò che, al contrario, è norma di dettaglio (in caso, di competenza regionale), ed esporsi agli smottamenti di una superficie paludosa e ricca di insidie⁶⁰, la Corte ha risolto la questione ritenendo l’intera disciplina oggetto di impugnativa rientrante in via prevalente in ambiti materiali di esclusiva competenza statale. E lo ha fatto in maniera persino più robusta rispetto al passato.

Già in sede di commento della decisione n. 147 del 2012 si fece notare come “risolvere” il problema relativo a una disciplina - come quella allora in contestazione - che negava l’assegnazione di DS e DSGA a istituzioni scolastiche sotto la soglia di 600 (e 400) alunni, riconducendo la stessa nell’ambito della “organizzazione amministrativa statale e degli enti pubblici nazionali”, al di là di ulteriori profili problematici attinenti l’appropriatezza nel merito di siffatta riconduzione,

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 223 del 2023, p. 6.1 del Cons. dir.

⁵⁹ *Ivi*, p. 7.2.1.

⁶⁰ Per le ricostruzioni in dottrina, cfr. almeno A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali” (dopo il progetto di “riforma della riforma”)*, in *Le Ist. del Fed.*, n. 1, 2003, 145 ss.; G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2005, 2716 ss.; F. CORTESE, *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, 511 ss.; M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”. Ancora alla ricerca di un difficile punto di equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, *ivi*, 531 ss.

significa(va) trasformare una competenza esclusiva statale in un *passe-partout* per legittimare ulteriori ritagli della competenza concorrente in materia di istruzione⁶¹.

Nella decisione in commento, la Corte blinda lo slittamento verso l'alto, quindi dalla competenza concorrente verso la competenza esclusiva statale, della disciplina sottoposta al suo giudizio, ritenendo che essa, considerata nel suo insieme, rientri (oltre che nell'organizzazione amministrativa statale) anche nelle "norme generali sull'istruzione" ex art. 117, comma 2 lett. n). Le conseguenze sono piuttosto evidenti: margini di manovra – sostanzialmente – inesistenti, salvo "le briciole", in favore delle regioni. Nulla di particolarmente nuovo nell'evoluzione degli ultimi anni del regionalismo italiano, dove giocando non poco con estensioni della trasversalità delle materie, con la prevalenza degli interessi unitari e con le attrazioni in sussidiarietà, si sta finendo, nelle letture più severe offerte dalla dottrina, per aprire alla legge statale ogni strada, consentendo a questa di intervenire (quand'anche imponendosi) in qualunque materia⁶².

Se la riconduzione nell'alveo dell'organizzazione amministrativa statale è agevolata dal precedente – non a caso richiamato – della decisione n. 147 del 2012, e si fonda sul fatto che la determinazione del contingente dei DS e DSGA e la scelta di superare l'istituto della reggenza sono discipline relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, quella che conduce la disciplina censurata sotto l'ombrello protettivo delle norme generali sull'istruzione è una significativa novità che estende l'operatività di queste ultime riducendo, di conseguenza, lo spazio regionale.

Attorno a questa operazione che, di sicuro, rappresenta uno dei punti salienti della decisione, è facile che si addensino alcuni interrogativi. Se, ad esempio, pur riconoscendo che la porta d'ingresso alle norme generali è nel caso rappresentata da quel passaggio della decisione n. 200 del 2009 in cui si riconobbe che appartiene alle norme generali anche "la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione"⁶³, sia corretto annoverare la determinazione del contingente dei DS e del DSGA e il superamento dell'istituto della reggenza tra quelle norme che compongono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, cioè quelle che richiedono di essere applicate necessariamente in modo unitario e uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo la (più) celebre definizione data delle

⁶¹ P.G. RINALDI, *op. cit.*, 1136.

⁶² G. FALCON, *op. cit.*; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*; G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, 44.

⁶³ Corte cost., sent. n. 200 del 2009.

norme generali nella sentenza n. 200 del 2009⁶⁴? Oppure, proprio per quella certa flessibilità – quel provvedere “autonomamente” al dimensionamento da parte delle regioni sulla base dei parametri individuati dal decreto che la stessa Corte richiama in motivazione⁶⁵-, necessitata dalle peculiarità territoriali, flessibilità comunque “delimitata”, esse non rappresentano quasi plasticamente la categoria dei principi fondamentali che, sempre nelle parole della 200 del 2009, “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”⁶⁶? E ancora: se anche questa è “materia” *ex art.* 117, comma 2, lett. n), che cosa ne rimane fuori? Quali sarebbero (a questo punto) le norme (non) generali (e quindi di principio?) che lasciano più spazio al legislatore regionale⁶⁷?

8. Il sistema di istruzione e le grandi sfide cui deve far fronte

Si tratta di interrogativi tutti leciti e diversamente argomentabili che, tuttavia, sembrano destinati ad arricchire ricostruzioni meramente teoriche che assumono come riferimento un testo costituzionale che la storia di questi ultimi vent’anni – non solo “limitata” ai complessi rapporti centro-periferia - ha decisamente trasformato. Interrogativi, perciò, che rischiano di rilevarsi autoreferenziali.

La verità, quella appunto che emerge da fattori socio-economici prima ancora che istituzionali, è un’altra. Esiste una commistione tale tra interessi – e dunque tra ambiti materiali statali e regionali, che l’idea di procedere per compartimenti stagni⁶⁸, tracciando linee di demarcazione e separando,

⁶⁴ *Ivi*, p. 24 del Cons. dir.

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 223 del 2023, p. 4.1 del Cons. dir.

⁶⁶ *Ivi*, p. 25 del Cons. dir.

⁶⁷ Secondo A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali”*, cit., 151-2, l’espressione norma generale “rimanda ad un concetto di tipo relazionale (o relativo): nel senso che il carattere generale di una norma può essere stabilito in relazione a un determinato termine di paragone, ossia un’altra norma che, rispetto alla prima, ha carattere speciale o particolare”.

⁶⁸ C. MAINARDIS, *op. cit.*, 913.

non solo è sempre più fragile, ma si dimostra sempre più fuori tempo. Soprattutto laddove le esigenze unitarie si avvertono come più impellenti. Ed è esattamente il caso del sistema di istruzione⁶⁹. In esso, infatti, le ragioni dell'unità, a tutela della coesione dell'ordinamento, in ossequio al principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.*, ovvero l'orizzonte entro il quale devono ricondursi le mille cromature del pluralismo e delle autonomie⁷⁰, sono state espresse con maggior forza. La potestà legislativa esclusiva statale, infatti, non si è arrestata all'imprescindibile determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (117, comma 2, lett. m) e ai principi fondamentali della materia concorrente, ma ha ricompreso, appunto, quelle "norme generali" (art. 117, comma 2, lett. n) che, replicando l'espressione già presente nella prima parte del testo costituzionale (art. 33, comma 2), fortificano la matrice unitaria dell'intervento statale. Tutto "rose e fiori"? Tutt'altro, come ben noto. Destinatario sin dalla scrittura della Riforma del 2001 di un riparto per certi versi schizofrenico – a quanto detto non va dimenticato di aggiungere che solo per la materia concorrente si è sentita l'esigenza, da un lato, di fare salva qualcosa, cioè l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e dall'altro di escludere qualcos'altro, ovvero l'istruzione e formazione professionale⁷¹-, il sistema di istruzione ha dovuto affidare le proprie sorti, come e forse più di altri ambiti materiali, al Giudice costituzionale, riscuotendo alterne fortune, ora premianti lo Stato, spesso, ora le regioni, ben più occasionalmente.

Ciò, tuttavia, non toglie che, come detto, le esigenze unitarie siano più impellenti, giacché nel sistema di istruzione, come si è provato a evidenziare in altre sede⁷², riposano – *ivi* trovando nuova linfa – i tratti qualificanti dell'identità costituzionale del nostro Paese. Pertanto, lo scenario di un sistema nazionale di istruzione a trazione centrale serve a garantire allo stesso unità – che non significa uniformità⁷³ -, unità servente rispetto al funzionamento del sistema, all' "irreversibile mantenimento di *standards* omogenei di godimento dei diritti fondamentali in tutto il territorio nazionale"⁷⁴ e ad evitare diversificazioni territoriali che possano minare, questo è il punto, la solidità del legame che tiene insieme il sistema di istruzione e il nucleo forte della Costituzione. In

⁶⁹ A. POGGI, *La Repubblica e l'istruzione*, cit. Vedi anche i diversi contributi in G. Matucci - F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016.

⁷⁰ A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Le Ist. del Fed.*, n. 1, 2021, 46, ha detto che "il pluralismo non è un valore in sé e per sé, ma lo è insieme al valore dell'unificazione".

⁷¹ Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale. Profili costituzionali*, Bari, 2008.

⁷² Ancora ID., *Il sistema di istruzione, passim*.

⁷³ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2011, 325.

⁷⁴ Secondo la fortunata formula coniata da F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Dir. Soc.*, n. 1, 2011, 98, riferendosi al principio "fondamentalissimo" di unità e indivisibilità della Repubblica.

questa ottica l'impulso unitario da parte dell'ente statale, laddove ragionevole, è non solo opportuno, ma necessario.

D'altronde, il passaggio della motivazione in cui la Corte salva la "forzatura" da parte del legislatore statale, che vuole che si proceda comunque – anche in caso di mancato accordo in sede di Conferenza unificata, nei tempi e con le modalità prestabilite -, e dunque con atto del solo potere statale, va in questa direzione: persegue e protegge la funzionalità di un sistema – che è fattore di identità costituzionale⁷⁵ - nell'interesse di tutti i fruitori sul territorio nazionale.

Nel caso di specie, vero è che le Regioni si sentono spogliate di una parte fondamentale di un ambito che è stato riconosciuto come loro proprio; vero è, ancora, che anche qui - forse ancor di più, perché lontani da situazioni emergenziali recentemente vissute - può attecchire l'idea che la Corte "abbia semplificato eccessivamente (l'insieme de)i problemi posti dall'assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni disegnato dal Titolo V, 'riducendone' artificialmente la portata e delineando un modello fortemente accentrato, non rispondente alle coordinate di fondo di tale assetto"⁷⁶.

Si ritiene, tuttavia, che difficilmente le cose sarebbero potute andare diversamente, per almeno due ragioni che ora, in conclusione di queste brevi note, si vogliono evidenziare.

La prima. Per risolvere alcune originarie storture del riparto delle competenze del lontano 2001 in materia di istruzione non è da escludere, tutt'altro, che la direttrice da seguire possa davvero essere quella di un'istruzione da ricondurre alla relazione tra Stato, soggetto chiamato a garantire unitarietà, coesione, equilibrio, eguaglianza sostanziale, invero delle finalità costituzionali dell'istruzione⁷⁷ - e qui assume centralità il ruolo delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni - e istituzioni scolastiche autonome⁷⁸. Una relazione che necessiterebbe, però, ed è qui il ruolo delle regioni, di organi adeguatamente attrezzati per un'efficace opera di raccordo e coordinamento, che richiede anche appropriate formule organizzative che ben possono

⁷⁵ Ancora il rinvio a G. LANEVE, *Il sistema*, cit.

⁷⁶ A. POGGI – G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021), in questa *Rivista*, n. 4, 2021, 256.

⁷⁷ A. POGGI, *La Repubblica e l'istruzione*, cit., 126.

⁷⁸ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, 123.

differenziarsi⁷⁹, in vista di un'autonomia esecutiva degli enti territoriali⁸⁰ che, nella nuova dimensione europea, è solo un nuovo modo di essere dell'autonomia⁸¹.

La seconda. L'importanza vitale per la tenuta del nucleo forte del testo costituzionale che il sistema di istruzione riveste e le sfide epocali cui questo deve far fronte, una su tutte il *formare* la persona umana in un mondo nuovo, ai limiti del *post-human*, con evidenti ricadute anche sul mercato del lavoro, sono questioni gigantesche rispetto alle quali il *quantum* e il *quomodo* delle potestà legislative regionali (norme generali, principi fondamentali etc.) si mostrano quasi impotenti. Autonomia differenziata a parte. Ma per questa, tocca solo attendere. Ne ripareremo.

⁷⁹ A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, 408 ss.

⁸⁰ Cfr. in tema, ID., *La Regione come ente amministrativo. Riflessioni in margine al pensiero di Gianfranco Mor*, in *Le Regioni*, n. 1, 2023, 21 ss. Vedi anche A. DIRRI, *La leale cooperazione*, cit.

⁸¹ A. MORRONE, *Per la Repubblica*, cit., 70-1.