AIC
Associazione Italiana dei Costituzionalisti
Osservatorio costituzionale

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE
Codice ISSN: 2283-7515
Fasc. 5/2026
Data: 1 settembre 2026

*L'autonomia scolastica e la sua rete dopo il PNRR. Nuova centralizzazione o assetto policentrico e sussidiario nell'offerta territoriale dell'istruzione?**

di **Salvatore Milazzo** – *Ricercatore (Rtdb) di Diritto amministrativo e pubblico nell'Università degli Studi "Roma Tre"*

TITLE: School autonomy and its network in the aftermath of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). New centralization or a polycentric and subsidiary framework in the territorial provision of education?

ABSTRACT: Il saggio analizza la rilevante trasformazione del sistema di istruzione italiano impressa dall'attuazione del PNRR, focalizzandosi sulla riforma del dimensionamento scolastico. L'indagine si sofferma sui rischi di un passaggio da un modello policentrico di programmazione territoriale, riconosciuto storicamente come "ambito proprio" delle Regioni, ad un modello che torna alla verticalizzazione e alla centralizzazione ministeriale. Lo studio mostra la presenza nell'ordinamento vigente di margini per una ricomposizione coordinata imperniata sulla valorizzazione dell'autonomia scolastica, nell'auspicio divenga finalmente il centro propulsivo del sistema. Il cuore dell'analisi è l'evoluzione della titolarità in ordine alla competenza in materia di istruzione tra i livelli di governo, che si intreccia con il recente utilizzo dei poteri sostitutivi non più come rimedi meramente eccezionali, ma come strumenti ordinari volti a garantire la "cultura del risultato" e il rispetto degli obiettivi europei. Attraverso l'esame della più recente giurisprudenza, il

* 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/.

contributo illustra come la Corte costituzionale abbia, di fatto, riportato allo Stato la disciplina del dimensionamento, riconducendola alle nozioni di "norme generali sull'istruzione" e di "organizzazione amministrativa dello Stato", riconoscendo al contempo il ruolo imprescindibile delle istituzioni scolastiche e il nesso funzionale tra autonomia e dirigenza scolastica. Il saggio si conclude riflettendo sui rischi di uno scivolamento verso un "regionalismo esecutivo", in cui le Regioni e gli enti locali, privati dell'autonomia nel programmare l'erogazione di un servizio pubblico come l'istruzione, tendono a essere ridotti a organi di mero raccordo amministrativo per assicurare standard omogenei di quel servizio.

The paper examines the significant transformation of the Italian education system brought about by the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), focusing in particular on the reform of school network planning. The analysis highlights the risks inherent in a shift from a polycentric model of territorial planning—historically recognised as the "proper sphere" of the Regions—to a model characterised by renewed verticalisation and ministerial centralisation. The study identifies, within the existing legal framework, margins for a coordinated rebalancing centred on the enhancement of school autonomy, with the expectation that it may finally emerge as the driving force of the system. At the core of the analysis lies the evolution of the allocation of responsibilities in the field of education among the various levels of government, a development intertwined with the recent use of substitute powers no longer as merely exceptional remedies, but as ordinary instruments aimed at ensuring a "results-oriented culture" and compliance with european targets. Through an examination of the most recent case law, the contribution shows how the Constitutional Court has, in practice, reassigned to the State the regulation of school network planning, bringing it under the concepts of "general provisions on education" and "State administrative organisation", while at the same time acknowledging the indispensable role of educational institutions and the functional link between school autonomy and school leadership. The paper concludes by reflecting on the risks of a drift towards a form of "executive regionalism", whereby Regions and local authorities—deprived of their autonomy in planning the provision of a public service such as education—tend to be reduced to mere coordinating administrative bodies tasked with ensuring uniform service standards.

KEYWORDS: PNRR; poteri sostitutivi; dimensionamento scolastico; autonomie territoriali; substitutive powers; educational network reorganization; regional autonomy

SOMMARIO: 1. Introduzione. L'attuazione del PNRR e la rifunzionalizzazione del sistema scolastico. – 2. La riforma della programmazione della rete scolastica: razionalizzazione del sistema e recupero della funzione dell'autonomia scolastica. – 3. Il dimensionamento scolastico nell'evoluzione dei titoli di competenza in materia di istruzione: dalla programmazione regionale allo scivolamento verso la competenza esclusiva statale. – 4. L'esercizio dei poteri sostitutivi nell'organizzazione della rete scolastica tra sostituzione straordinaria e regionalismo esecutivo. – 5. La rivisitazione dell'offerta territoriale di istruzione dopo il PNRR: spunti per una ricomposizione del sistema nazionale di istruzione e formazione.

1. Introduzione. L'attuazione del PNRR e la rifunzionalizzazione del sistema scolastico

L'attuale fase evolutiva dell'ordinamento scolastico è attraversata, anche nei rapporti tra centro e periferia, da una tensione strutturale, che non cela né riesce a ricomporre disallineamenti tra livelli di governo. Una tensione che si colloca al crocevia tra policentrismo istituzionale ed esigenze unitarie, tra autonomia territoriale e garanzia dell'effettività della tutela dell'interesse nazionale. In tale prospettiva, l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[1], nell'ambito del programma di azione *NextGenerationEU*[2], rappresenta un laboratorio eletto di osservazione, nella misura in cui privilegia un modello di azione amministrativa fortemente orientato alla "cultura del risultato", scandito da vincoli temporali stringenti e da obiettivi predeterminati a livello

[1] Piano nazionale di Ripresa e Resilienza italiano - Decisione di esecuzione del Consiglio doc. 10160/2021 del 6 luglio 2021. Sulla natura del PNRR si cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid, Rassegna*, n. 12, 2021, 11 ss,; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, iv-xiii. Di interesse anche G.M. SALERNO, A.G. ARABIA e A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, 12 ss.

[2] Ai sensi dell'articolo 175, par. 3, TFUE, tra gli altri, è stato istituito un Fondo, il *NextGenerationEU*, dal valore totale di settecentocinquanta miliardi. Si cfr. S. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022, secondo cui si tratta di «punto di svolta nel processo d'integrazione europea»(p.16), recensito da L. DI ANSELMO, in *Nomos*, 1/2022, recensioni, 1 ss..

eurounitario, che impatta anche sull'indirizzo politico nazionale e sui rapporti tra i diversi livelli di governo[3].

Com'è stato evidenziato, da un lato il PNRR, piano generale, pur con tante contraddizioni, «abbraccia una pluralità di interventi, a raggera, che spaziano dalla sanità all'istruzione, dalla ricerca all'innovazione tecnologica, alla transizione ecologica, al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni»; dall'altro, «è intervenuto, altresì, negli ambiti di pianificazione delle pubbliche amministrazioni rispetto a moduli organizzativi, obiettivi, monitoraggi, vincoli, incidendo su tempi e modalità di partecipazione a bandi, avvisi, sul rispetto delle scadenze, sulla gestione di risorse e progetti d'investimento»[4].

Nel settore dell'istruzione, questo paradigma assume una valenza particolarmente significativa.

La Missione 4 del Piano, infatti, integralmente centrata su istruzione e ricerca, con un investimento di circa 31 miliardi di euro, si pone obiettivi ambiziosi, mirando al superamento di divari sociali, economici, territoriali e alla riduzione dell'abbandono scolastico; all'accrescimento di competenze e capacità, per generare occasioni occupazionali, sviluppando forme di innovazione tecnologica della formazione e promuovendo un proficuo collegamento tra sistema produttivo e istruzione secondo «una logica di profondo mutamento metodologico e sostanziale»[5].

Una visione che spiega la declinazione di riforme strutturali[6], connesse in particolare: alla formazione iniziale e al sistema di reclutamento dei docenti; alla revisione delle regole che disciplinano la formazione delle classi e la distribuzione del numero degli alunni per classe; alla promozione dello sviluppo del modello sistemico della formazione professionale terziaria, costituito dagli Istituti tecnici superiori(ITS), oggi denominati ITS *Academy*; fino alla ridefinizione dei criteri e della disciplina che articolano il dimensionamento della rete scolastica.

---

[3] Si cfr., *ex multis*, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, 235 ss.; L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, II, 2022, 646 ss.; F. CINTOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

[4] Si consenta il rinvio a S. MILAZZO, *Gli investimenti pubblici nelle politiche economiche pubbliche dal dopoguerra a oggi in Italia: l'impatto del PNRR*, in *Munus*, n. 3, 2025.

[5] Così M. COCCONI, *Le riforme dell'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *federalismi.it*, n. 11, 2022, 66.

[6] Si cfr. M. COCCONI, *Le riforme dell'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., oltre che la puntuale e acuta analisi di L. SALTARI, *La scuola italiana nelle riforme del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, n. 2, 2021, 480 ss.

Un intervento complessivo che la stessa Corte costituzionale non ha esitato a definire come un «ampio programma di riorganizzazione del sistema scolastico»[7].

La riforma del dimensionamento scolastico (M4-C1-Rif. 1.3) si inserisce pienamente in questo scenario, rappresentando uno degli snodi in cui la tensione tra programmazione territoriale e ricomposizione unitaria del sistema si manifesta con maggiore evidenza.

In tale quadro, una rinnovata analisi dell'assetto dei titoli di competenza legislativa in materia di norme generali sull'istruzione, principi fondamentali e i connessi ambiti materiali, in specie riferiti all'ambito del dimensionamento della rete scolastica, consente di mettere in luce non soltanto le trasformazioni in atto nel sistema di istruzione, ma più in generale la traiettoria evolutiva del regionalismo italiano, sempre più orientata verso forme di ricentralizzazione funzionale.

È una ricentralizzazione che investe, come corollario, anche proprio la possibilità dell'utilizzo dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120, comma secondo, Cost.[8], per l'attuazione del PNRR, nella declinazione e secondo la procedura delineata dall'articolo 12 decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. La loro attivazione, lungi dal costituire una mera evenienza patologica, appare sempre più inscritta in una logica sistemica, nella quale il rispetto delle scadenze e dei traguardi imposti dall'ordinamento europeo giustifica una compressione degli spazi di autonomia decisionale degli enti territoriali.

Si tratta di una traiettoria recentemente ribadita dalla Corte costituzionale, la quale, in tre sentenze sul tema della rifunzionalizzazione territoriale del sistema scolastico[9], pronunciate nell'ultimo triennio, ha nuovamente sottolineato come la necessità di garantire l'unità e l'effettività

[7] Corte cost., sent. n. 200/2025, cons. in diritto n. 9.

[8] La letteratura sul potere sostitutivo statale e sul secondo comma dell'articolo 120 è sterminata. Senza pretese di esaustività si cfr. S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel Sistema costituzionale italiano,* Palermo, Due Ponti, 2007; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario,* Milano, Giuffrè, 2012. Inoltre, P. CARETTI, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzioni di indirizzo* ***e*** *coordinamento e potere sostitutivo,* in *Le Regioni,* 2002, 1327 ss.; Q. CAMERLENGO, voce *Potere sostitutivo,* in *Digesto delle discipline pubblicistiche,* agg. III, Utet, 2008, 653 ss.; R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà, poteri di ordinanza. Una lettura di sistema,* in *Federalismi.it,* n. 19, 2012. Più recentemente, C. MAINARDIS, *Potere sostitutivo e assetto dei rapporti tra Stato e Regioni,* in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2025, 45 ss.

[9] Corte cost., sentenze nn. 223/2023; 168/2024; 200/2025. Si cfr. le note di F. CORTESE, *Il ritaglio statale delle competenze regionali in materia di istruzione si giustifica e si rafforza ulteriormente*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2024, 683 ss.; A. DEFFENU, *Il dimensionamento scolastico tra conferme dell'assetto normativo centralistico e uso disinvolto della potestà legislativa regionale nella sentenza n. 168/2024*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 1236 ss.; 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 *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2024, 220 ss.; V. SATTA, *PNRR, dirigenza scolastica, dimensionamento e autonomia regionale. Nota a Corte cost., n. 223/2023*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024, 728 ss.

del diritto all'istruzione – specie quando connessa a vincoli finanziari e obblighi eurounitari – possa legittimare interventi statali incisivi anche in ambiti tradizionalmente riconducibili alla sfera delle autonomie territoriali, secondo un processo che è stato definitivo come «consueta e consolidata torsione centralizzante dell'interpretazione dell'intreccio di materie che vengono in gioco ogni qual volta si discuta di scuola»[10].

Nell'ottica del PNRR italiano, dunque, il dimensionamento scolastico diviene – almeno nelle intenzioni – uno strumento centrale per garantire una razionalizzazione funzionale del sistema, attraverso una riduzione della frammentazione, una nuova programmazione territoriale dell'offerta di istruzione e una maggiore concentrazione delle strutture organizzative, caratterizzate dalla moltiplicazione di plessi e autonomie scolastiche, tali solo sulla carta e private così dei nessi di funzionalità e dei caratteri propri di tale tipologia di autonomia.

Occorre dunque recuperare le ragioni e i fondamenti dell'autonomia scolastica, uscendo da logiche autoreferenziali, esaminando riforme e giurisprudenza costituzionale, per comprendere se e in quali termini tale obiettivo possa realizzarsi ed entro quale relazione tra Stato, Regioni e istituzioni scolastiche, in una dimensione internazionale nella quale l'imperante innovazione tecnologica sta via via imponendo un ripensamento anche rispetto ai contenuti e alle modalità con cui l'offerta di istruzione dovrà essere resa.

2. La riforma della programmazione della rete scolastica: razionalizzazione del sistema e recupero della funzione dell'autonomia scolastica

Le riforme della disciplina dell'articolazione della rete scolastica negli ultimi anni si sono rivelate terreno di battaglia nel quale si confrontano e si scontrano una mancata efficienza dimostrata da parte delle Regioni nell'esercizio delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria e la spinta verso un'organizzazione scolastica affidata al rinnovato

[10] Così F. CORTESE, *Il ritaglio statale delle competenze regionali in materia di istruzione si giustifica e si rafforza ulteriormente*, cit., 683. Si cfr., altresì, M. BRUSCHI e S. MILAZZO, *Istituzioni di diritto scolastico*, Torino, Giappichelli, 2023, 77 ss.; L. GIANI, *Manuale di legislazione scolastica*, Napoli, ESI, 2023, 104 ss.; A. DEFFENU, *Il dimensionamento scolastico tra conferme dell'assetto normativo centralistico e uso disinvolto della potestà legislativa regionale nella sentenza n. 168/2024*, cit., 1236 ss.

centralismo del «governo ministeriale»[11], spesso a detrimento del policentrismo[12] del sistema educativo di istruzione e formazione. Inoltre, il tema è stato ed è al centro di un prolungato antagonismo tra i governanti statali e regionali, spesso di differente colore politico, con posture artatamente contrapposte, piegate alla ricerca del consenso, che finiscono per tralasciare gli obiettivi costituzionali che informano il servizio e i problemi che lo attanagliano.

Invero, ragionare solo in termini di rapporto esclusivo tra Stato e Regioni sulla questione significherebbe oggi non comprendere l'evoluzione ordinamentale. Sarebbe come ignorare che, poiché il legislatore già nel 1998[13] ha inteso stabilire un legame infungibile tra personalità giuridica e dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche, ai fini del riconoscimento dell'autonomia, costituzionalmente tutelata dopo la riforma del Titolo V del 2001, «il dimensionamento è un elemento quantitativo funzionale al conseguimento della personalità giuridica da parte delle singole istituzioni scolastiche». In estrema sintesi, «si tratta della soglia minima di studenti iscritti ad una istituzione scolastica tale da giustificarne l'esistenza»[14].

Nel quadro costituzionale vigente, le istituzioni scolastiche autonome «non possono essere considerate come pedoni di una scacchiera il cui schema di gioco sembra il costante conflitto nell'esercizio delle competenze tra Stato e regioni, che finisce per sbiadire l'autonomia (funzionale)[15] delle scuole stesse»[16]. Esse, infatti, costituiscono il fulcro, propulsivo e realizzativo,

[11] Si cfr. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, il Mulino, 2003, 51 ss. e 81 ss.; A. POGGI, *La riorganizzazione territoriale del sistema scolastico. Il fallimento dell'amministrazione centralizzata*, in *Economia & Lavoro*, I, 2012, 39 ss.; M. TROISI, *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on federalism*, 2020, n. 3, 2 ss. Inoltre, si cfr. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, Aracne, 2012.

[12] Si cfr., *ex multis*, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 22, che descrive il sistema di istruzione quale «una organizzazione diffusa (o «a rete»), a carattere policentrico, caratterizzata da alta flessibilità e complessità di rapporti», nonché 74 ss.; S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1985, 380 ss.; F. CORTESE, *Policentrismo e autonomia: rapporto genetico*, in "*Avio-Autonomie*", 2006, n. 3-4, 9 ss.; L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl*., 1999, 699 ss.

[13] Il riferimento è al d.P.R. n. 233/1998. Per un commento, si cfr. G. BOTTINO, *L'organizzazione amministrativa della scuola*, in E. DE MARCO (a cura di), *La pubblica istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXXIX, Padova, CEDAM, 2007, 194-197.

[14] Così V. SATTA, *PNRR, dirigenza scolastica, dimensionamento e autonomia regionale,* cit., 741-742.

[15] Si cfr., per tutti, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 169 ss.; P. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto pubblico*, 1, 2004, 61 ss.; M. RENNA, *L'autonomia incompleta delle istituzioni scolastiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 353 ss.; F. FRACCHIA, Il sistema educativo di istruzione e formazione, Torino, Giappichelli, 2008, 149 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011, II ed., 49 ss.

[16] Così S. MILAZZO, *Il dimensionamento della rete scolastica nelle riforme PNRR*, in *Munus*, n. 1, 2023, 1 ss.

degli obiettivi di istruzione e formazione, direttamente connessi al canone di eguaglianza sostanziale *ex* art. 3 Cost., fissati agli articoli 33 e 34 Cost.

È da tale ragione, oltre che dalle caratteristiche proprie delle istituzioni scolastiche, che discende il riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica, che diviene «contesto necessario e imprescindibile» e «soluzione istituzionale irrinunciabile»[17] per l'organizzazione, la regolazione e lo sviluppo del sistema di istruzione, non pregiudicabile dal cattivo esercizio della potestà legislativa concorrente da parte di Stato e Regioni. Un'autonomia che il legislatore statale qualifica per gli aspetti didattici, organizzativi, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di gestione finanziaria e contabile; che è «garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento»[18].

Così ricostruito, il tema dell'autonomia scolastica assume un significato dirimente nell'ambito di una «funzionalizzazione dell'autonomia delle scuole agli obiettivi programmatici del sistema nazionale di istruzione»[19], tale per cui l'offerta formativa si deve radicare e sviluppare non già in un moto discendente Stato-scuole, ma in una dinamica propulsiva ascendente proprio a partire dalle istituzioni scolastiche.

La legge di bilancio 29 dicembre 2022, n. 197 – art. 1, commi 557 ss., e successive modificazioni intervenute nell'ultimo triennio in attuazione degli impegni iscritti nel Piano - ha disposto una novella dell'art. 19, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. In particolare, con l'introduzione dei commi 5-*quater* e 5-*quinquies* al predetto art. 19, è stato previsto che la fissazione dei criteri per la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le Regioni, tenendo conto del parametro della popolazione scolastica regionale media, è rimessa, su base triennale, con eventuali

[17] M. COCCONI, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma costituzionale, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, rispettivamente 16 e 25.

[18] Art. 1 d.P.R. 275/1999, nonché art. 21 l. n. 59/1997.

[19] Così A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002, 809.

aggiornamenti annuali, ad 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'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento. Le Regioni provvedono autonomamente, e conseguentemente, al dimensionamento della rete scolastica, sulla base dei criteri definiti nell'accordo e nei limiti del contingente annuale definito dal decreto che ne recepisce i contenuti, entro il 31 ottobre di ogni anno. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito può essere determinato un differimento temporale di durata non superiore a trenta giorni. Gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

L'accordo deve tenere conto della necessità di salvaguardare le peculiarità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale. In caso di decorso infruttuoso del termine del 31 maggio e dunque di mancata adozione nei tempi stabiliti dell'accordo e conseguentemente del decreto di recepimento, il contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le Regioni sono definiti esclusivamente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno, sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000 studenti, 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, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato. Al fine di garantire una riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche sono previste l'applicazione di un correttivo annuo non superiore al due per cento per i primi sette anni ed eventuali forme di compensazione interregionale. Parametri che hanno subito dei minimi aggiustamenti nel corso degli anni, ma di relativo impatto ai fini del presente studio.

La differenza con il regime previgente non è di poco conto. In precedenza, invero, «al numero potenzialmente fisso di istituzioni scolastiche da programmare sul territorio regionale corrispondeva comunque l'opzione, per ciascuna Regione, di programmarne un numero maggiore, ricorrendo per quelle sottodimensionate all'istituto della reggenza, ossia affidandole a dirigenti scolastici incardinati in scuole correttamente dimensionate». Inoltre, «l'accordo Stato-Regioni, pur necessario, avrebbe ben potuto non concludersi (come regolarmente avveniva), con l'effetto di lasciare libere le Regioni medesime di provvedere autonomamente alla programmazione della rete,

ivi compresa la possibilità, da ultimo segnalata, di aggiungere scuole, per così dire, sotto standard»[20]. Tanto è vero che, solo per svolgere un'esemplificazione, nell'anno scolastico 2018/2019 il numero di scuole sottodimensionate era pari a 352, mentre nel 2019/2020 erano 364, e nel 2020/2021 erano 512[21].

È un'impostazione, alla quale i dati citati contribuiscono a dare evidenza, alimentata, come si vedrà, anche dalle conseguenze di alcuni assunti della giurisprudenza costituzionale del 2012, che ha determinato la proliferazione degli istituti autonomi privi di dirigente, ossia di centri di erogazione del servizio sempre più lontani dal modello costituzionale razionale ed efficiente di autonomia scolastica e di programmazione dell'offerta di istruzione in un'ottica di perseguimento degli obiettivi costituzionali del servizio di istruzione.

Con la nuova disciplina, invece, non solo il ricorso generalizzato all'istituto della reggenza non è più consentito, ma, in caso di mancato accordo, lo Stato definisce unilateralmente le regole del gioco e il numero delle istituzioni scolastiche autonome finisce per discendere dal numero dei dirigenti scolastici individuati dallo Stato a partire dal parametro del numero complessivo della popolazione studentesca regionale, fatti salvi i contemperamenti poc'anzi citati.

3. Il dimensionamento scolastico nell'evoluzione dei titoli di competenza in materia di istruzione: dalla programmazione regionale allo scivolamento verso la competenza esclusiva statale

Il disegno costituzionale, post 2001, di riparto delle competenze in materia di istruzione è apparso da subito «ricco di zone di ombra»[22], modellato secondo un assetto «contorto»[23] e «non poco confuso»[24], fino al punto di affermare che «nessuna altra materia all'interno dell'elencazione

[20] Così F. CORTESE, *Il ritaglio statale delle competenze regionali in materia di istruzione si giustifica e si rafforza ulteriormente*, cit., 685.

[21] Si cfr. D.M. 21 giugno 2018, n. 509; 8 maggio 2019, n. 105; 14 maggio 2020, n. 4; 14 maggio 2021, n. 157.

[22] S. LEO, *La materia dell'istruzione*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. TARCHI, Torino, Giappichelli, 2006, 77.

[23] M. OLIVETTI, *L'effettività del servizio scolastico prevale sull'autonomia regionale*, in *Diritto e giustizia*, 2004, n. 5, 40.

[24] A. RUGGERI, *Il diritto all'istruzione*, in *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, a cura di F.F. SCAFF et Al., Milano, Giuffrè, 2009, 135.

del terzo comma dell'art. 117 Cost. presenta la problematicità dell'istruzione»[25]. Non sorprende che la Corte costituzionale sia stata chiamata a solcare varie volte specifiche linee di demarcazione nell'individuazione e nella ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni.

In una prima fase, che trova approdo significativo nella sentenza n. 13/2004[26], la Consulta, pur non definendo dettagliatamente, ancora, la questione relativa alla delimitazione dei confini tra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali, si spinse ad affermare che «la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sull'istruzione, riservata 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 intera 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». Un modello in cui, in sostanza, le Regioni avrebbero dovuto assumere un ruolo sempre più centrale nel "governo" del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Un anno più tardi, la Corte costituzionale avvertì la necessità, con più pronunzie, di cominciare a demarcare i confini tra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali operanti nell'ambito della medesima materia: individuando le prime «quali quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e i secondi i quali, «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose»[27]; e ribadendo la competenza delle Regioni con riguardo alla programmazione sia dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, sia della rete scolastica.

Successivamente, nel 2009, la Consulta ha voluto più puntualmente fissare i paletti della distinzione tra norme generali sull'istruzione di cui all'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., e i principi

[25] G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionali*, Bari, Cacucci, 2008, 61.

[26] Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13, in *Federalismi.it*, n. 2, 2004, ivi con commenti di R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte Cost., 13 gennaio 2004, n.13),* 1 ss.; A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sen tenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2004, 1 ss.; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, 963 ss..

[27] Corte cost., 10 dicembre 2005, n. 279, in *Forum di Quaderni costituzionali*, con nota di S. NICODEMI, *Livelli di legislazione e livelli di principi in materia di istruzione*, ivi, dicembre 2015, 1 ss. Da menzionare anche le sentenze nn. 34 e 120 del 2005.

fondamentali dell'istruzione di cui all'art. 117, comma 3, Cost., consegnando alle Regioni la competenza concorrente in materia di programmazione regionale dell'offerta formativa e di dimensionamento della rete scolastica. In particolare, secondo la Corte, fanno parte della categoria delle norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, 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». A tale ambito è possibile ricondurre «anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», autonomia cui fa espresso riferimento il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione[28].

Nella medesima pronuncia, si precisa che le norme generali sull'istruzione non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione e sono funzionali, «anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, 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, primo comma, Cost.»[29].

Diversamente, sono principi fondamentali della materia dell'istruzione, la cui individuazione è di competenza statale, «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,

[28] Corte cost., 24 giugno – 2 luglio 2009, n. 200, in *Federalismi.it*. Per un'analisi accurata si cfr., su tutti, M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra "norme generali" e "principî fondamentali" in materia di istruzione*, in *Foro it*., 2009, I, 3289 s.; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, 511 ss.; A.M. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione*, in Federalismi.it, 2009, 1 ss.; 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 *Le Regioni*, n. 3, 2010, 531 ss..

[29] Per una ricostruzione sul tema, si cfr. A. POGGI, *L'analisi scientifica*, in V. CAMPIONE e A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, il Mulino, 2009, ad avviso della quale «dopo l'unificazione politica anche l'unificazione culturale, utilizzando la strada della statizzazione del servizio d'istruzione», 91.

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».

Le competenze relative alla programmazione scolastica regionale e al dimensionamento territoriale della rete scolastica sono ambiti che, secondo la Corte costituzionale, nella pronuncia richiamata, devono ricondursi alla competenza regionale.

Ancora, nel 2012[30] la Consulta, da un lato, ha ribadito che l'ambito della programmazione della rete scolastica e del dimensionamento degli istituti scolastici deve essere ricompreso nella competenza concorrente regionale. Dall'altro, ha confermato l'impianto normativo relativo all'attribuzione e alla distribuzione di DS e DSGA a tempo indeterminato tra le istituzioni scolastiche, mediante la fissazione di precisi parametri dimensionali riferiti al numero degli alunni iscritti presso ciascuna scuola (600 studenti, abbassato a 400 nei casi di istituzioni insistenti in comuni montani o piccole isole o con una presenza rilevante di minoranze linguistiche). Più precisamente, secondo la Corte, se non è posto in discussione che tali disposizioni normative incidono sulla rete scolastica, esse non sopprimono i posti di dirigente scolastico, «limitandosi a stabilirne un modo diverso di copertura». Inoltre, poiché i dirigenti scolastici sono inquadrabili come dipendenti statali e non già regionali, nel soppesare i titoli di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente viene affermato che il titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dall'art. 117, comma 3, Cost. risulti avere un peso meno prevalente rispetto al titolo di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. g) Cost., con riferimento all'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici territoriali.

La divaricazione sancita dalla Corte costituzionale tra la competenza a fissare il numero di autonomie scolastiche, di esclusiva pertinenza regionale, e quella statale a determinare a quali degli istituti autonomi attribuire un dirigente scolastico e un DSGA titolari, non solo si è dimostrata, nel lungo periodo, di minimo rilievo sotto il profilo di contingentamento della spesa pubblica, ma ha "benedetto" l'avvio di un processo, consolidatosi in un decennio, e dovuto anche al calo demografico, di progressiva parcellizzazione delle scuole, nonché di moltiplicazione dei ulteriori

[30] Corte cost., sent. 13 giugno 2012, n. 147, annotata, tra gli altri, da G. C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2012, 1 ss.

effetti negativi, specie in termini di aggravio procedimentale e di precarietà gestionale, conseguenza, in parte, anche del ricorso massivo all'istituto della reggenza[31].

Volendo porvi rimedio, la riforma PNRR ha inteso rimarcare le competenze statali scolpite nel titolo di cui all'art. 117, comma 2, lett. g) Cost., prevedendo, tuttavia, l'assegnazione di un *budget* regionale, triennale, in base al quale ripartire numero di dirigenti scolastici e, conseguentemente, istituzioni scolastiche autonome. Un criterio che, già prima delle sentenze più recenti, era stato definito come «migliore sotto il profilo razionale e funzionale»[32], poiché capace di assicurare una valutazione legata alle esigenze dei singoli territori rispetto alla presenza a tempo pieno di figure dirigenziali indispensabili per l'erogazione del servizio e inscindibilmente connesse con l'autonomia delle istituzioni che dirigono.

A partire dal 2023[33], la Corte costituzionale, nello scrutinare positivamente – quasi integralmente – le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 ss. della legge n. 557/2023, rispetto alle contestazioni regionali ha fatto leva su alcune specifiche argomentazioni.

In primo luogo, con riguardo al rapporto tra potestà regionali e potestà locali, è stato chiarito che la disciplina richiamata, lungi dal produrre l'effetto di imporre la soppressione di scuole, non solo pone norme generali sull'istruzione[34], ma definisce modalità e procedimenti organizzativi di personale dipendente statale (DS e DSGA), che rientrano nell'esercizio della potestà esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici *ex* art. 117, comma 2, lett. g) Cost. Una potestà che è da considerarsi prevalente rispetto ad altri concorrenti titoli concorrenziali[35], su cui – non lo negano di certo i giudici costituzionali – sono pur ravvisabili profili di interferenza della disciplina nazionale. La Corte, inoltre, ha riconosciuto espressamente gli effetti negativi determinati a seguito della disciplina previgente, consolidati anche

[31] Basti considerare che nell'anno scolastico 2011/2012 il numero degli istituti in reggenza a livello nazionale ammontava a 1584, delle quali 1154 su sedi sottodimensionate, secondo la disciplina citata. Si cfr. *www.reporterscuola.it/site/MIUR/la-scuola-italiana-in-cifre.html*

[32] L. SALTARI, *La scuola italiana nelle riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 488.

[33] Con la sent. n. 223/2023.

[34] Considerato 5.2.1 della sent. n. 223/2023.

[35] Si cfr. G.C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non risolutiva*, cit.; 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, 1124 ss. Rispetto alla pronunzia n. 223/2023 lo sottolinea F. CORTESE, *Il ritaglio statale delle competenze regionali in materia di istruzione si giustifica e si rafforza ulteriormente*, cit., 687.

a seguito dell'accennato vaglio positivo della giurisprudenza costituzionale del 2012, chiarendo che la nuova impostazione è diretta a «rendere più efficiente ed efficace il sistema»[36].

C'è però un passaggio, in particolare, che costituisce un segnale dirimente dello scivolamento verso la competenza esclusiva statale, in rapporto quasi diretto con le scuole, e che restringe l'ambito di operatività della competenza concorrente regionale.

La disciplina adottata, infatti, secondo la Corte costituzionale, rientra tra le norme generali sull'istruzione, in quanto «tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale – la cui disciplina questa Corte ha già ricondotto alle «norme generali sull'istruzione» (sentenza n. 200 del 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»[37].

Il progressivo superamento dell'istituto della reggenza, quale conseguenza della disciplina statale, secondo la motivazione fornita dai giudici costituzionali, rappresenta un obiettivo che mira precipuamente a valorizzazione l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la cui funzione è espressa in condizioni ottimali solo allorché «siano evitate in radice le occasioni di precarietà e di duplicazione amministrativa»[38], sebbene – va sottolineato – non esista un legame certo e diretto tra presenza a tempo pieno di DS e DSGA e miglioramento della pianificazione formativa della singola scuola.

La programmazione della rete scolastica assume, dunque, una rifocalizzazione funzionale, che, secondo la Corte, lungi dal mortificare le competenze regionali, ne finalizza l'esercizio al concorso a contribuire a migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema nazionale di istruzione e formazione, secondo criteri improntati al buon andamento e che non possono non tenere conto del calo demografico, delle esternalità non positive derivanti dalla reggenza e dalla parcellizzazione territoriale delle istituzioni scolastiche autonome, poste al centro del sistema scolastico[39].

---

[36] Considerato in diritto, 7.2.1.2 e 7.2.1.3 della sent. n. 223/2023.

[37] Considerato in diritto 5.2.1 della sent. n. 223/2023, terzo periodo. Ne coglie la portata, anche come «elemento rigenerativo della figura dirigenziale, e dunque dell'autonomia scolastica» G. LANEVE, *La Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico regionale*, cit., in particolare 234 ss.

[38] F. CORTESE, *Il ritaglio statale delle competenze regionali in materia di istruzione si giustifica e si rafforza ulteriormente*, cit., 688.

[39] Considerato 5.2.1 della sent. n. 223/2023. F. CORTESE, *Il ritaglio statale delle competenze regionali in materia di istruzione si giustifica e si rafforza ulteriormente*, cit., 688. Per un approfondimento ricostruttivo sul servizio nazionale di istruzione, anche in rapporto ai fenomeni del decremento demografico, dei divari economici, sociali, di apprendimento e al ruolo dell'intervento statale nell'intreccio di competenze, anche rispetto allo standard professionale

Garanzia di unitarietà del sistema nazionale di istruzione e formazione su tutto il territorio nazionale e valorizzazione dell'autonomia scolastica sono, in sostanza, le chiavi di volta utilizzate per legittimare una più profonda incidenza, nella materia dell'istruzione, del legislatore statale o, *rectius*, per una differente definizione della potestà regionale sulla programmazione scolastica.

4. L'esercizio dei poteri sostitutivi nell'organizzazione della rete scolastica tra sostituzione straordinaria e regionalismo esecutivo

Oltre che sul piano del giudizio di verifica di legittimità costituzionale delle norme statali, rispetto alla disciplina statale citata lo scontro istituzionale tra Stato e Regioni ha raggiunto un'ulteriore tappa con riguardo all'approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027.

In data 12 gennaio 2026, infatti, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione e del Ministro dell'istruzione e del merito, ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge n. 77/2021, ha deliberato l'esercizio del potere sostitutivo in merito ai piani di articolazione della rete scolastica per il predetto anno delle Regioni Emilia-Romagna, Sardegna, Toscana e Umbria, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi della riforma M4C1R1.3 del PNRR. Contestualmente, è stata deliberata la nomina dei relativi commissari *ad acta* per l'adozione, in via sostitutiva, dei piani entro il 27 gennaio 2026, commissari che sono stati individuati nei dirigenti generali titolari dei rispettivi uffici scolasti regionali ministeriali.

In particolare, con decreto del Ministero dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, 30 giugno 2025, n. 124, è stata aggiornata la consistenza delle dotazioni organiche dei DS e dei DSGA per l'anno scolastico 2026/2027, ai fini degli adempimenti successivi posti in carico alle Regioni.

Nella specie, le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Sardegna non hanno provveduto al dimensionamento della rete, secondo le statuizioni nazionali. Diversamente, la Regione Umbria ha

docente, si cfr. S. MILAZZO, *La scuola italiana come servizio alla comunità. Qualità dell'insegnamento, autonomia, policentrismo*, Napoli, Franco Angeli, 2023, in particolare 79 ss.; 138 ss.; 173 ss.

approvato una integrazione del piano di dimensionamento della rete scolastica, precedentemente adottato con delibera n. 74 in data 30 ottobre 2025 in difformità alle statuizioni nazionali, stabilendo ulteriori due dimensionamenti scolastici per l'a.s. 2026/2027, ma prevedendo la sospensione degli effetti della delibera sino alla definizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica promosso dalla Regione Umbria il 10 novembre 2025 per l'impugnazione, previa richiesta di sospensione cautelare, del decreto interministeriale citato[40].

I commissari *ad acta*, nel mese di gennaio 2026, hanno sollecitamente provveduto all'approvazione dei piani, nei termini e nei limiti previsti dai citati decreti.

Per comprenderne gli effetti, giova anzitutto offrire una succinta panoramica del quadro normativo connesso all'esercizio dei poteri sostitutivi nell'ambito delle procedure PNRR.

L'art. 12 del decreto-legge n. 77/2021 disciplina, infatti, al comma 1, l'attivazione dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei ministri nel caso in cui Regioni, Province autonome, Città metropolitane, Province o Comuni, mettano in pericolo il raggiungimento degli obiettivi PNRR, a causa di un inadempimento ad essi imputabile nell'attuazione o esecuzione. Nello specifico, ai fini dell'attivazione del potere sostitutivo è necessario che si verifichino il mancato rispetto di un obbligo o di un impegno assunto; la mancata adozione di atti o provvedimenti necessari per l'avvio dei progetti; o, ancora, il ritardo, l'inerzia o la difformità nell'esecuzione dei progetti. In tali ipotesi, è previsto che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegni un termine per provvedere non superiore a trenta giorni all'ente territoriale considerato inadempiente. Termine che, vanamente spirato, legittima il Consiglio dei ministri a deliberare, individuando un nuovo soggetto attuatore, e commissariando l'ente inadempiente.

Analizzando la predetta disciplina, è possibile notare anzitutto che essa è stata elaborata sulla falsariga delle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge n. 131/2003[41], dettato in attuazione

[40] La I Sezione del Consiglio di Stato, nell'Adunanza del 29 gennaio 2026, ha espresso parere – n. 00355/2026 - di inammissibilità, ritenendo non esperibile lo strumento del ricorso straordinario in presenza di interventi connessi all'attuazione del PNRR.

[41] Per una disamina si cfr., per tutti, V. CERULLI IRELLI, *Art. 8*, in *Commento alla Legge 5 giugno 2003, n. 131 (cd. Legge La Loggia), Rivista Astrid*, 2003, 103-108; P. IOVINO, *Brevi considerazioni sul potere sostitutivo normativo introdotto dalla l. n. 131/2003. gli atti sostitutivi normativi: inquadramento nel sistema delle fonti*, in *Nuove autonomie*, 2003, 943-945; Q. Lorelli, *Il potere sostitutivo: ambito e limiti*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, 181 ss.; C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo (commento all'art. 8)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, il Mulino, 2003, 157 ss.; A. PAPA, *Art. 8*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 (La Loggia)*, Milano,

dell'articolo 120, comma 2, Cost., che riguarda l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti substatali, sia per comportamenti commissivi che per comportamenti omissivi. Un modello generale, del resto, che non esclude l'approvazione di discipline settoriali. Si tratta, peraltro, di una norma costituzionale accompagnata da talune difficoltà interpretative, che hanno suscitato notevole dibattito dottrinale circa la natura e i limiti del potere sostitutivo, specialmente tra coloro che limitano l'intervento sostitutivo alle sole funzioni amministrative e chi ammette anche una sostituzione «in via normativa», come peraltro previsto dalla legge n. 131/2003[42].

Inoltre, il comma 2 del medesimo art. 12 assegna al Ministro degli affari regionali la facoltà di promuovere iniziative di impulso e coordinamento in varie sedi ad esse deputate, in particolare la Conferenza Stato Regioni, nei medesimi casi in cui sia possibile esercitare il potere sostitutivo[43].

Non mancano, rispetto alla norma del 2003, taluni elementi distintivi. In particolare, per citarne solo i principali, a differenza di quanto stabilito al citato art. 8 della legge n. 131/2003, l'art. 12 del decreto-legge n. 77/2021 fissa esplicitamente il termine per provvedere nella procedura di messa in mora (non superiore a quindici giorni). Ancora, prima di procedere con l'esercizio del potere sostitutivo, si richiede un coinvolgimento dell'ente territoriale interessato, che deve essere espressamente indirizzato a individuare le cause dell'inerzia.

Giuffrè, 2003, 233 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2004, 883 ss.; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, 348 ss.

[42] Per la prima tesi si cfr., per tutti, G. U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le regioni*, 2002, 735; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 150-151; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, 217; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le regioni*, 2002, 691; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le regioni*, 2001, 1323; L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur.cost*., 2002, 1186-1187. Per la seconda, in particolare, M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l.cost. n. 3 del 2001, relazione al Convegno "Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie*", in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 5, 2002, 1 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it*., 2001, V, 194; G. M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *AA. VV., Il DDL la Loggia, in Federalismi.it, 2002, 47 ss.*; F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia"),* in *A. PAVONE LA ROSA (a cura di), Annali del Seminario Giuridico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania, v. IV, Milano, Giuffrè, 2003,* 115 ss.

[43] Sono emerse, in dottrina, anche valutazioni negative del disposto normativo, per un'asserita eccessiva genericità della previsione di attivazione dei poteri sostitutivi per l'attuazione del PNRR. In tal senso, si cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, 190; C. DI MARTINO*, La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, 946 ss.

Se da una parte, com'è stato evidenziato, il disposto di cui all'art. 12 menzionato sembra rispondere «all'esigenza di rilievo costituzionale di garantire la non incoerenza o contraddizione dell'azione dei poteri e degli organi pubblici nel quadro unitario offerto dall'ordine giuridico e istituzionale repubblicano»[44], l'esercizio del potere sostitutivo può compiersi solo nel rispetto dei limiti e dei criteri tracciati dalla disciplina normativa e dalla giurisprudenza costituzionale[45]. Come sottolineato in dottrina, infatti, «i poteri sostitutivi possono essere esercitati solo in caso di accertata inerzia della regione o dell'ente locale o di adempimento illegittimo e devono riguardare atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*; l'esercizio in concreto dei poteri sostitutivi statali deve essere affidato a commissari straordinari ovvero ad organi locali indicati dal Governo quali commissari *ad acta*; devono essere esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione, svolgendo un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni, e del principio di sussidiarietà (che per gli atti normativi implica la cedevolezza della regolazione sostitutiva); l'esercizio del potere sostitutivo deve essere caratterizzato da una ragionevole temporaneità; non è consentito l'esercizio di poteri ad "effetto legislativo" da parte dei commissari ad acta, rispetto all'azione dei quali le regioni sostituite non possono comunque interferire»[46].

Ancora, com'è stato sottolineato dalla Corte costituzionale, l'esercizio del potere sostitutivo è qualificato come di natura emergenziale e volto, quale strumento residuale, a superare fattori di crisi tra Regioni e Stato[47].

Ed è sulla base di tali criteri che va scrutinato anche l'esercizio dei poteri sostitutivi in materia di dimensionamento scolastico.

---

[44] R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 202*0, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, 6; C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR*, cit., 953.

[45] Si cfr., tra le tante, Corte cost., sent. n. 56/2018, annotata in *Foro it*., 2018, num. 4; n. 171/2015, in *giurcost.it* In merito all'esame dell'art. 12 del d.l. n. 77/2021 si cfr. A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?*, in *www.italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it*, n. 2, 2022, 143 ss.

[46] Così R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo,* cit., 7-8, ripreso anche da C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR*, cit., 953.

[47] Si cfr. Corte cost., sent. n. 43/2004. M. BELLETTI, *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" dopo la sentenza n. 43 del 2004*, in *in Associazione Italiana dei Costituzionalisti – Dibattiti – Il nuovo titolo V*, 2004, 1 ss. ; R. BIFULCO, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V: note alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1, 2005, 5 ss.; R. DICKMAN, *I poteri sostitutivi regionali al vaglio della Corte*, in *Il Foro amministrativo (C.d.S.)*, 2004, 637 ss.; G. M. SALERNO, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella "partita a tre" fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Federalismi.it,* n. 3, 2004, editoriale.

Sotto tale profilo, di interesse è il contenzioso amministrativo che si è sviluppato rispetto all'approvazione, da parte del commissario *ad acta*, del piano di dimensionamento della rete scolastica per la Regione Umbria.

In particolare, il TAR Umbria, pronunciatosi nel corso del 2026, nel confermare la giurisdizione del giudice amministrativo sul sindacato dei provvedimenti emanati dal commissario *ad acta*, ha rilevato che l'inadempimento della Regione che ha dato luogo all'intervento sostitutivo dello Stato è consistito nel disporre la sospensione dell'efficacia di tale dimensionamento "*fino al pronunciamento del Presidente della Repubblica*", in relazione al ricorso straordinario proposto dalla stessa Regione avverso il decreto interministeriale n. 124/2025. Secondo il giudice amministrativo[48], sono fondate le censure secondo le quali «il Commissario *ad acta* abbia fatto mal governo del potere assegnatogli, in violazione dei principi di proporzionalità e di conservazione degli atti e […] i provvedimenti adottati siano viziati per eccesso di potere per carenza d'istruttoria e di motivazione».

In particolare, il Commissario *ad acta*, nell'assolvimento del compito di adeguarsi al contingente organico assegnato alla Regione Umbria (pari a 130 autonomie scolastiche), avrebbe dovuto, compatibilmente con i tempi a disposizione, svolgere un'istruttoria adeguata, con onere motivazionale rafforzato, per discostarsi dalle scelte compiute dalla Regione, la quale tuttavia non risultava inadempiente sotto questo profilo, essendo già pervenuta, all'esito di una lunga attività istruttoria e di un'intensa attività partecipativa, all'individuazione delle sedi da accorpare al fine di attenersi al contingente organico assegnato.

La censura attiene non solo a profili di adeguato scrutinio istruttorio, ma anche al mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

Non stupisce, in tal senso, allora, che il legislatore statale abbia persino previsto, all'art. 18 del decreto-legge n. 19/2026, commi 4 e 5, misure premiali, cui accedono esclusivamente gli uffici scolastici regionali delle Regioni che hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027 nel rispetto dei limiti del contingente organico dei dirigenti scolastici e delle posizioni di lavoro di direttore dei servizi generali e amministrativi stabiliti a livello nazionale. Misure che si traducono in maggiori risorse per l'attivazione di incarichi temporanei di personale ATA e per la conservazione delle dotazioni organiche nelle istituzioni

[48] TAR Umbria, sent. 29 maggio 2926, n. 248, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

scolastiche autonome insistenti nel territorio delle predette Regioni, oltre che di ulteriori posizioni di esonero e semiesonero dall'insegnamento per i collaboratori dei dirigenti scolastici. Nulla è dato in supporto delle istituzioni scolastiche autonome delle Regioni oggetto di commissariamento *ad acta*.

L'esercizio dei poteri sostitutivi in materia di dimensionamento scolastico è, dunque, accompagnato da misure di premialità/sanzionatorie, che non solo fanno dubitare dell'effettività del carattere straordinario, di delimitazione emergenziale dentro il modello della leale collaborazione, che deve permeare l'istituto, ma rischiano di configurare un eccesso di rifunzionalizzazione delle competenze in materia di istruzione, con riferimento all'ambito del dimensionamento scolastico, fino all'espressione di forme di regionalismo esecutivo, persino punitive per le Regioni inadempienti.

5. La rivisitazione dell'offerta territoriale di istruzione dopo il PNRR: spunti per una ricomposizione del sistema nazionale di istruzione e formazione

La sfida dei sistemi educativi nazionali contemporanei consiste nel coniugare autonomia e unità, pluralità dei centri, pluralismo dei saperi e delle idee, salvaguardando l'identità culturale nazionale.

In un siffatto scenario, il dimensionamento della rete scolastica rappresenta, ancora oggi, un nodo gordiano che nel corso del tempo si è provato a recidere o a sciogliere esclusivamente nell'alveo di un conflitto tra Stato e Regioni, sulla spinta di torsioni differenti.

Da una parte, infatti, non è mai sopita la tendenza centralizzante che vede nel modello di governo ministeriale dell'istruzione, di matrice napoleonica, l'unico capace di assicurare l'efficace ed efficiente funzionamento del servizio pubblico di istruzione, in maniera strettamente connessa alla necessità di tutelare e promuovere l'identità culturale italiana.

D'altro canto, le Regioni, nell'ambito della frastagliata ripartizione di competenze in materia di istruzione disegnata dall'articolo 117 Cost., hanno provato a ricavarsi uno spazio proprio di azione, coerentemente con i processi di decentramento amministrativo avviati negli anni '90 del XX sec.

Sovente, la tensione tra livelli di governo è stata condizionata da fattori di contrapposizione politica, dovuta prevalentemente a finalità elettorali, in un "duello rusticano" che da tempo avviluppa la materia scolastica.

Dopo le recenti pronunce e l'attuazione delle riforme PNRR, sarebbe oltremodo semplice glossare evidenziando un approdo che pare tendere verso un predominio ministeriale della *governance* in materia di istruzione, che lascia alle Regioni soltanto le «briciole»[49].

C'è però un elemento fondamentale, valorizzato dalla Consulta, che evidenzia come nel sistema nazionale di istruzione e formazione un ruolo determinante sia svolto dalle istituzioni scolastiche, la cui autonomia è costituzionalmente tutelata dentro le disposizioni di cui all'articolo 117 Cost.

La *governance* del sistema e il buon andamento nella gestione del servizio di istruzione non possono che essere ricostruiti nell'ambito di un rapporto almeno trilaterale, che pone al centro né l'amministrazione ministeriale, né le Regioni, ma proprio le istituzioni scolastiche autonome.

È un'autonomia funzionale, quest'ultima, il cui riconoscimento costituzionale non può esser limitato rispetto a una salvaguardia verso il ritaglio di competenze dell'art. 117 Cost., ma che risulta strettamente connessa agli obiettivi costituzionali, di cui agli articoli 3, 33 e 34 Cost., affidati al servizio pubblico di istruzione, quale leva fondamentale per promuovere l'eguaglianza sostanziale.

La giurisprudenza costituzionale più recente, dunque, sembra avvalorare quella che nelle intenzioni del legislatore costituzionale e del legislatore statale di fine anni '90 e inizi anni 2000 avrebbe dovuto rappresentare la trasformazione più profonda del sistema scolastico, ossia il riconoscimento della centralità della comunità educante, che trova nell'autonomia delle istituzioni scolastiche e nel ruolo del dirigente scolastico il fulcro dal quale si sprigionano non solo l'efficiente erogazione del servizio di istruzione, ma anche l'emersione, la ponderazione e lo sviluppo delle esigenze comunitarie, territoriali, tramite la pluralità e la diversificazione dell'offerta formativa.

Secondo parte della dottrina, inoltre, forse la direttrice da seguire potrebbe allora riguardare la ricostruzione del sistema nell'ambito di un nuovo rapporto bilaterale, tra Stato, «soggetto chiamato a garantire unitarietà, coesione, equilibrio, eguaglianza sostanziale, inveramento delle finalità costituzionali dell'istruzione […] e istituzioni scolastiche autonome»[50], con l'attribuzione alle Regioni di un'opera di raccordo e coordinamento.

La questione, in verità, merita probabilmente di ampliare l'orizzonte ricostruttivo, sperimentando soluzioni più razionali, in un'ottica di ricomposizione coordinata del sistema nazionale di istruzione

[49] G. LANEVE, *la Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico*, cit., 226-227.
[50] Così G. LANEVE, *la Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico*, cit., 242.

e formazione, secondo criteri, procedure, metodologie ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, dentro uno scenario complessivo profondamente in mutamento.

Come la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire in tema di dimensionamento scolastico, «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'[51], evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi».

Dare effettività alla *governance* policentrica significa, anzitutto, superare la torsione centralistica, secondo la quale il centro direttivo del sistema di istruzione è rappresentato dal governo ministeriale, mentre, da un lato, alle scuole è rimessa l'erogazione del servizio e, dall'altro, alle Regioni è assegnato il compito, quasi meramente burocratico, di registrare i mutamenti organizzativi.

Allo stesso modo, il regime separazionista, in vigore per un decennio, che ha permesso allo Stato di ridurre gli organici del personale DS e DSGA e alle Regioni di mantenere, anche per ragioni di ricerca di consenso territoriale, un numero di scuole superiore a quello necessario per disegnare un assetto razionale, generando le «esternalità non positive», per usare la lingua della Corte costituzionale, a carico delle scuole, si è dimostrato fallimentare.

Una ricomposizione efficace ed efficiente del sistema di istruzione può poggiare solo su presupposti differenti.

In primo luogo, l'inscindibile connessione funzionale tra autonomia delle istituzioni scolastiche e obiettivi costituzionali radica nelle istituzioni scolastiche il cardine su cui si sviluppa il servizio di istruzione. Dentro la cornice degli ordinamenti scolastici e degli altri standard di servizio fissati a livello nazionale, sono le istituzioni scolastiche autonome, sulla base delle esigenze territoriali e sociali di riferimento, a elaborare, promuovere e attuare un'offerta di istruzione e formazione che dà corpo al diritto-dovere all'istruzione, financo utilizzando i margini di flessibilità organizzativa consentiti a legislazione vigente. Naturalmente, a fronte di un cambio di paradigma tecnologico, che si presenta costante e incessante, e che potrebbe totalmente ribaltare le stesse basi epistemologiche dell'insegnamento, un'autonomia scolastica intesa quale idea di istruzione dal basso, legata al

[51] Si cfr., *ex multis*, Corte cost., sentenze n. 190 e n. 40/2022, n. 62/2020 e n. 169/2017; nello stesso senso, sent. n. 33/2019, in *www.cortecostituzionale.it*

territorio, innervata unicamente dalla dialettica dentro la singola istituzione scolastica, rischierebbe di subire un "effetto spiazzamento" dinanzi alle sfide presenti e future.

Per consentire al servizio di istruzione di svolgere al meglio il ruolo assegnato dalla Costituzione e dal diritto europeo, in una fase di rivoluzione tecnologica, globale, che investe anche contenuti e modalità di trasmissione del sapere, occorre però che si innesti un moto ascendente sussidiario, orientato alla leale collaborazione, nell'evoluzione del quale un ruolo determinante spetta alle Regioni e allo Stato.

In particolare, le prime sono chiamate, già dal disegno di decentramento di fine anni '90, a declinare su scala regionale un'opera di razionalizzazione lungimirante della programmazione delle differenti offerte formative – in specie espressamente per il secondo ciclo scolastico - da coordinarsi con gli interventi regionali in materia di diritto-dovere all'istruzione, di formazione professionale, cui l'organizzazione amministrativa, l'articolazione della rete scolastica, non può che essere orientata.

Tale è, infatti, il momento in cui è possibile garantire alla comunità territoriale non solo gli elementi indispensabili per l'erogazione del servizio, ma una pianificazione dell'offerta formativa, plurale, diversificata, capace di cogliere e valorizzare le peculiarità che emergono dal territorio. Specie in un Paese in cui uno degli elementi preponderanti è costituito da una diversità territoriale composita, che racchiude realtà marine, montane, piccole isole, aree interne soggette a spopolamento, per le quali, oltre allo sforzo minimo di salvaguardia della presenza delle scuole e del personale scolastico, è opportuno disegnare soluzioni formative integrate.

Ed è proprio l'ambito dell'ampliamento e dell'integrazione dell'offerta formativa il campo elettivo da cui è possibile ricavare quotidianamente esempi di concreta modalità di ricomposizione dei ruoli degli enti territoriali "attorno" alle "riscoperte" istituzioni scolastiche autonome. Negli ultimi anni, infatti, sono sempre più ricorrenti iniziative che, dentro il quadro normativo nazionale e al fine di concorrere al conseguimento dei traguardi indicati in sede europea – ad esempio con riguardo alla riduzione del tasso di abbandono scolastico -, a partire dalle esigenze formative di ciascuna scuola, trovano una partecipazione integrata sia dei Comuni, delle Città metropolitane, sia delle Regioni, finalizzata all'ampliamento del "tempo a scuola", oltre che del "tempo scuola". Le istanze delle istituzioni scolastiche, che spaziano su vari fronti, quali, e.g., la prevenzione e contrasto al bullismo e al cyberbullismo, o la prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica o al disagio degli studenti con plusdotazioni, raccolte dagli enti territoriali, generano un sistema di

risposta integrato, che consente lo sviluppo di forme di flessibilità dell'offerta formativa prima impensabili. Azioni che via via hanno portato le Regioni anche a riorientare e coordinare con le scuole la spesa di parte dei fondi europei, in modo da calibrarla proprio rispetto alle necessità che emergono dalle comunità scolastiche.

Inoltre, ripercorrendo il moto ascendente descritto, anche lo Stato è chiamato a sperimentare non una funzione dirigista, ma un incessante esercizio di sussidiarietà finalizzata a garantire non solo una significativa e irrinunciabile unitarietà e uniformità degli standard e della struttura portante del sistema nazionale di istruzione e formazione, ma, più in generale, una ricomposizione coordinata delle programmazioni formative e organizzative regionali all'interno di una strategia nazionale unitaria, anche finanziaria, quale leva per il miglioramento della qualità dell'insegnamento, degli apprendimenti e l'evoluzione delle competenze, in ottica sovranazionale, con benefici complessivi, anche in termini economici, per l'intera comunità nazionale.

Diversamente, più che a una ricomposizione coordinata del sistema, si rischia di giungere ad una verticalizzazione nazional-dirigista, stretta in un rapporto bilaterale, esclusivo, Stato-scuole, svuotate dei caratteri peculiari di autonomia, che lascerà agli enti territoriali il ruolo di meri esecutori e manutentori del patrimonio immobiliare destinato all'erogazione del servizio, consolidando una tensione che rischia di tramutarsi in un fattore di declino inarrestabile del Paese e alimentando, ancora una volta, il tratto chiuso e autoreferenziale delle discussioni sulle questioni scolastiche.