

Pubblicato il 12/03/2026

N. 02007 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 06768/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6768 del 2025, proposto da:

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rita Santo, con domicilio digitale pec in registri di giustizia;

contro

Provincia di Viterbo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Luisa Acciari e Guido Saleppichi, con domicilio digitale pec in registri di giustizia;

Ministero dell'istruzione e del merito, ufficio scolastico regionale Lazio, ambito territoriale per la Provincia di Viterbo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui sono domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Comune di Viterbo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paola Conticiani, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, largo Messico, 7;

Comune di Grotte di Castro, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quinta, n. n. 15721 del 2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Viterbo, della provincia di Viterbo e del Ministero dell'istruzione e del merito con le sue articolazioni territoriali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il consigliere Laura Marzano;

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2026, gli avvocati Rita Santo, Paola Conticiani e Guido Saleppichi;

FATTO e DIRITTO

1. La regione Lazio ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede Roma, sezione V, n. 15721 in data 22 agosto 2025, con la quale è stato annullato il piano regionale di dimensionamento della rete scolastica regionale anno 2025/2026, adottato dalla regione Lazio con delibera di giunta (DGR) n. 1161 del 23 dicembre 2024 ai sensi dell'art. 138, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 112 del 1998 e dell'art. 153, comma 2, 3 lett. b) della legge regionale n. 14 del 1999, nella parte riguardante la misura della soppressione amministrativa della dirigenza dell'istituto comprensivo "Carmine" di Viterbo, mediante accorpamento ad altri

istituti, nonché dell'istituto comprensivo di Grotte di Castro mediante aggregazione all'istituto comprensivo "L. Da Vinci" di Acquapendente con esclusione dei tre plessi di scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado ubicati nel comune di Bolsena, aggregati all'istituto comprensivo "F.lli Agosti" di Bagnoregio.

Il comune di Viterbo si è costituito con memoria depositata il 10 settembre 2025 con la quale ha svolto le sue difese chiedendo la reiezione dell'istanza cautelare; in data 11 settembre ha depositato ulteriore memoria con cui ha chiesto la riunione del presente giudizio ad altro connesso pendente.

La provincia di Viterbo si è costituita il 10 settembre 2025 e il giorno successivo ha depositato memoria difensiva.

In data 15 settembre 2025 si è costituito il Ministero dell'istruzione e del merito depositando memoria difensiva con contestuale appello incidentale adesivo all'appello principale della regione, con istanza incidentale di sospensione.

Alla camera di consiglio del 16 settembre 2025 la trattazione della causa è stata rinviata all'udienza di merito, in vista della quale la sola regione ha depositato memoria conclusiva.

La regione ha, altresì, depositato la delibera di giunta regionale n. 1311 del 23 dicembre 2025, con cui l'ente, in ottemperanza alla precedente analoga sentenza del Tar n. 13391 in data 8 luglio 2025, non sospesa, ha riproveduto confermando la contestata soppressione.

All'udienza pubblica del 27 gennaio 2026 sono stati ascoltati a lungo i difensori presenti.

In particolare il difensore della regione ha dichiarato di avere interesse alla decisione, nonostante l'adozione della nuova delibera.

All'esito la causa è stata trattenuta in decisione.

2. In primo grado la Provincia di Viterbo, che ha impugnato il piano regionale di dimensionamento della rete scolastica regionale anno 2025/2026, adottato dalla

regione Lazio con delibera di giunta n. 1161 del 23 dicembre 2024, in sintesi ha lamentato che la regione Lazio, discostandosi sia dalla proposta di piano della provincia di Viterbo, approvata con deliberazione n. 64 del 14 novembre 2024, in punto di mantenimento dell'attuale assetto di tutti gli istituti comprensivi della provincia, ha deciso in via autonoma la soppressione dell'istituto "Carminè" di Viterbo e dell'istituto comprensivo di Grotte di Castro mediante i descritti accorpamenti, senza motivare la decisione, senza acquisire il parere della Conferenza regionale permanente per l'istruzione e senza fornire elementi per comprendere quali criteri siano stati applicati per deliberare il dimensionamento. Denunciava, inoltre, l'illegittimità nel merito della soppressione dei suddetti istituti comprensivi.

3. Il Tar del Lazio ha annullato il provvedimento impugnato osservando in sintesi, mediante riproposizione della motivazione posta alla base della precedente sentenza n. 13391 in data 8 luglio 2025, che *«tali provvedimenti non recano alcuna motivazione circa le ragioni della soppressione dell'Istituto, la cui autonomia era stata invece mantenuta dalla citata Conferenza Provinciale di organizzazione della rete scolastica della provincia di Viterbo. Così che, il provvedimento regionale impugnato difetta di congrua motivazione»* aggiungendo che, se è vero che il dimensionamento della rete scolastica è un atto generale, di natura pianificatoria, che non richiederebbe, ai sensi dell'art. 3, comma 2, legge n. 241 del 1990, una puntuale e specifica motivazione, tuttavia nel caso di specie, essendosi l'amministrazione regionale radicalmente discostata dalla proposta della Conferenza regionale permanente per l'istruzione, coerente con la proposta del comune di Viterbo, la giunta regionale avrebbe dovuto esplicitarne le ragioni.

Secondo il Tar, sebbene alla regione sia esplicitamente riconosciuto dal legislatore nazionale il compito di raggiungere gli obiettivi di ridimensionamento scolastico previsti per ciascuna annualità, e nonostante il raggiungimento dei predetti possa anche avvenire nell'esercizio di poteri di natura sostitutiva laddove gli enti locali

interessati non forniscano indicazioni a tal proposito, spetta ad ogni modo alla regione l'onere di fornire un'adeguata motivazione, vieppiù laddove intenda adottare un provvedimento in disaccordo con l'orientamento espresso dall'ente locale di riferimento.

Ha aggiunto il primo giudice che il parere della Conferenza regionale permanente per l'istruzione assume valore obbligatorio (e non facoltativo) come d'altra parte previsto dall'art. 4, comma 6, della delibera di giunta regionale n. 381 del 2012 in cui si legge che *«La Conferenza, con riferimento al precedente paragrafo 3, comma 1, svolge le seguenti funzioni: “a)....; b) emette motivato parere obbligatorio sulla proposta di piano regionale di dimensionamento della rete scolastica previa analisi del consequenziale impatto sul sistema regionale dell'istruzione in termini di adeguatezza dell'offerta formativa alle richieste dell'utenza ed in relazione ad eventuali criticità».*

Ha osservato il Tar che, sebbene nel verbale della Conferenza regionale permanente per l'istruzione del 5 dicembre 2024 si legga che *«Anche nel caso dell'Istituto Carmine di Viterbo il Consiglio provinciale si è discostato dall'Osservatorio, in questo caso si tratta di un Istituto che non ha problemi numerici ma è un Istituto che assolve a un compito sociale fondamentale trovandosi in una parte della città degradata da tutta una serie di disagi sociali e garantisce prestazioni quasi ad personam, per queste ragioni anche in questo caso si propone il mantenimento. La Conferenza approva la richiesta della Provincia di mantenimento dello status quo con l'astensione dell'Ufficio scolastico»*, la regione non ha dato conto delle criticità espresse dall'ente locale, motivando adeguatamente e specificamente in merito alla scelta di disgregare l'istituto “Carmine” di Viterbo, né facendo riferimento ai criteri adottati per l'individuazione e la scelta dell'istituto scolastico da sopprimere.

Inoltre, secondo il Tar, la regione non ha rispettato il punto 3.1. delle *“Linee Guida della Regione Lazio sulla programmazione della rete scolastica. Anno scolastico 2025/26”*, ove si prevedono i criteri per procedere all'individuazione delle strutture

destinatario del dimensionamento: infatti ha utilizzato il non previsto criterio numerico, ossia selezionando gli istituti con un numero di studenti iscritti inferiore ad una prestabilita soglia, anziché valorizzare la natura e qualità dell'istituto scolastico, valutando il territorio nel quale è inserito (ad esempio, valorizzando e assicurando la presenza di territori degradati o con maggior rischio di criminalità), la composizione della sua utenza (anche considerando soggetti fragili) o salvaguardando la presenza di istituti scolastici posti a presidio di comuni montani o di zone con scarso insediamento urbano.

Inoltre, in spregio di quanto indicato in seno alle linee guida, la Direzione regionale non ha inviato alla Commissione regionale permanente alcuna proposta di piano regionale di dimensionamento della rete scolastica, di fatto violando il principio di leale collaborazione teso a consentire agli enti locali interessati di pronunciarsi sulla proposta di piano di dimensionamento della rete scolastica. Tale conclusione si impone grazie alla lettura del par. 4.2, n. 1, pag. 15 della delibera di giunta regionale n. 605 del 2024, secondo cui *«La Direzione Regionale competente in materia di Istruzione invierà la proposta di piano regionale di dimensionamento della rete scolastica per l'anno 2025/26 ... alla Conferenza regionale permanente per l'istruzione»*.

4. Ritenendo errata la sentenza, la regione Lazio l'ha impugnata e, dopo aver ricostruito il quadro normativo e ripercorso lo svolgimento del giudizio di primo grado, ha formulato quattro motivi di diritto.

4.1. Con il primo sostiene che, diversamente da quanto affermato dal Tar, la motivazione del contestato accorpamento risiederebbe nella necessità, pacificamente individuabile, di dare attuazione ai criteri stabiliti nel decreto ministeriale n. 127 del 2023 in materia di contingentamento dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, a loro volta derivanti dalla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR.

Evidenzia che la città metropolitana e le province, che in base all'art. 139, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 112 del 1998 hanno il compito di redigere i rispettivi piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche, avrebbero dovuto adottare un numero di accorpamenti sufficiente al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione previsto dalle norme ministeriali, così come loro espressamente indicato con le linee guida regionali 2025/26 (delibera di giunta regionale n. 605 del 2024).

Al contrario, le amministrazioni provinciali si sono limitate a prevedere un numero totale di accorpamenti pari a 9 di cui 6 individuati dalla città metropolitana di Roma Capitale, 2 dalla provincia di Frosinone e 1 dalla provincia di Rieti.

Invece la provincia di Viterbo con le deliberazioni n. 62 del 31 ottobre 2024 e n. 64 del 14 novembre 2024 non ha adottato nessun accorpamento, stabilendo di mantenere invariato l'assetto della rete scolastica provinciale.

A fronte della assoluta mancanza di una qualsivoglia proposta da parte della provincia di Viterbo, pertanto, la regione Lazio non avrebbe avuto alcun onere di motivazione puntuale da assolvere: né si potrebbe pretendere che la regione effettuasse un'operazione di confronto con tutte le diverse alternative possibili non solo a livello provinciale ma anche regionale, con un non esigibile aggravio di attività amministrativa.

In ogni caso il piano di dimensionamento della rete scolastica, osserva la regione, ha natura di atto generale a contenuto pianificatorio e, in quanto tale, non richiederebbe, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il supporto di specifica e puntuale motivazione che vada ad integrare l'enucleazione dei criteri di razionalizzazione seguiti.

D'altra parte, la scelta di disaggregare l'istituto comprensivo "Carmine", oltre ad avere lo scopo evidente di perseguire l'obiettivo di riduzione previsto dalle norme europee e statali, consente di eliminare una scuola numericamente debole riequilibrando e

rafforzando al contempo tutte le altre realtà scolastiche del I ciclo esistenti nel comune capoluogo in modo da garantirne la stabilità per i prossimi anni.

Al contrario di quanto affermato dal Tar (pag. 21 della sentenza), il provvedimento non avrebbe nessuna ripercussione significativa sull'utenza, non comportando alcuna «*disgregazione per classi dei singoli plessi*». I singoli plessi, infatti, intesi come edifici dove si svolge l'attività didattica ed educativa, rimarrebbero funzionanti ed operativi come per il passato nei quartieri della città di Viterbo in cui sono ubicati. Il cambiamento riguarderebbe unicamente la sede amministrativa e il personale dirigente cui faranno capo: non più quello dell'istituto "Carmine", soppresso come sede di dirigenza amministrativa, ma quello di tutti gli altri istituti comprensivi tra cui i vari plessi sono stati amministrativamente dislocati.

4.2. Con il secondo motivo la regione contesta l'affermazione del Tar secondo cui, nel disporre l'accorpamento per cui è causa, l'amministrazione non avrebbe seguito i criteri previsti dalle linee guida, senza motivarne le ragioni.

Osserva che la misura della soppressione dell'istituto "Carmine" sarebbe avvenuta in coerente applicazione dei criteri generali enucleati nella premessa del provvedimento rispondendo pienamente a ben due dei suddetti criteri:

- la creazione di istituzioni scolastiche con un numero di alunni adeguato a garantire una media regionale tendenzialmente di 900 alunni dal momento che, con tale operazione, i plessi di una scuola che conta appena 605 alunni vengono redistribuiti a rafforzare numericamente le altre scuole del comune di Viterbo;
- l'aggregazione di istituzioni scolastiche in base alla prossimità territoriale trattandosi di un'operazione che coinvolge scuole e plessi vicini tutti ubicati a pochi chilometri di distanza nell'ambito della medesima cittadina.

Ciò posto, sull'obiezione secondo cui la regione avrebbe utilizzato un parametro non previsto dalle linee guida (parametro numerico), ribadisce che le linee guida regionali 2025/26 non fanno divieto di ricorrere ai parametri numerici per individuare le

istituzioni scolastiche su cui intervenire, facendo rilevare che i parametri numerici non sono più vincolanti in base alla nuova disciplina dettata dal decreto ministeriale n. 127 del 2023 e come tali non hanno più carattere di esclusività. Si tratterebbe di parametri che hanno costituito criterio esclusivo di dimensionamento fino all'anno scolastico 2024/25 e che rimarrebbero, pertanto, un importante elemento di valutazione, pacificamente condiviso al fine di individuare le istituzioni scolastiche su cui intervenire.

Inoltre l'istituto "Carminè", diversamente da quanto ipotizzato in sentenza, non sarebbe caratterizzato da particolare "specificità territoriale". Le linee guida, infatti, identificano le specificità territoriali nei presidi scolastici presenti nei comuni montani, nelle isole dell'arcipelago Pontino e nei comuni e territori particolarmente isolati o disagiati e dell'area del cratere precisando che s'intendono istituzioni scolastiche site in territori particolarmente isolati e/o disagiati quelle ubicate nei territori provinciali e/o metropolitano per almeno un terzo montani, in cui le condizioni di viabilità siano disagiate e in cui vi sia dispersione e rarefazione di insediamenti abitativi.

L'istituto "Carminè" con i relativi plessi risulta essere invece ubicato nel centro storico della città di Viterbo; pertanto sarebbe totalmente privo delle caratteristiche sopra descritte.

Né, al fine di applicare la c.d. "clausola di salvaguardia", sarebbe possibile andare ad indagare il tessuto sociale all'interno del quale la scuola opera, dal momento che ogni scuola da questo punto di vista presenta proprie peculiarità con la conseguenza che, così opinando, nessuna scuola potrebbe essere oggetto di dimensionamento. D'altra parte, qualunque peculiarità la scuola presenti, rimanendo i plessi operativi nei territori di riferimento, nulla cambierebbe a seguito del mero spostamento della sede della dirigenza. Infatti, ribadisce la parte appellante, il provvedimento non avrebbe nessuna ripercussione significativa sull'utenza.

4.3. Con il terzo motivo la regione contesta l'affermazione, contenuta in sentenza, di «*incompletezza istruttoria*», per non aver «*l'amministrazione procedente adottato il provvedimento impugnato all'esito dell'iter procedimentale teso ad assicurare il pieno e trasparente coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate*».

Rammenta che, in base al riparto di competenze previsto dal d.lgs. n. 112 del 1998 in materia di istruzione scolastica, le regioni ex art. 138, comma 1, lett. b), provvedono alla «*programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali*».

La regione Lazio, pertanto, in base al vigente riparto delle competenze normative in materia, correttamente avrebbe avviato l'*iter* istruttorio, predisponendo una sintesi delle proposte di piano, approvate nell'esercizio delle rispettive prerogative pianificatorie (art. 139, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 112 del 1998), dalla città metropolitana e dalle province.

Tali proposte costituirebbero, in ambito regionale, il punto di partenza del confronto partecipativo che conduce, una volta acquisiti il parere dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio e della Conferenza regionale permanente per l'istruzione e una volta valutati tutti gli elementi istruttori raccolti, all'adozione da parte dell'amministrazione regionale della proposta di piano da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale.

In altre parole, osserva la regione appellante, prima della Conferenza non esisterebbe un piano regionale diverso da quello che origina dalla sintesi dei singoli piani provinciali. A conferma di ciò ricorda che in data 20 novembre 2024 la segreteria tecnica della Conferenza ha inviato a tutti i componenti, insieme alla convocazione, i piani metropolitano e provinciali approvati quale materiale di esame e di lavoro.

Conseguentemente sarebbe erroneo affermare, come ha fatto la sentenza impugnata, che la Conferenza regionale permanente non è stata posta in condizioni di conoscere la "proposta di piano regionale", dal momento che la proposta di piano regionale

(intesa come la somma delle proposte provinciali), coerentemente alle disposizioni contenute nelle linee guida, è stata sottoposta alla Conferenza permanente che ne ha ampiamente discusso nelle sedute del 25 novembre 2024 e del 5 dicembre 2024, così fornendone il parere, obbligatorio ma non vincolante, come citato nelle premesse giuridiche della deliberazione n. 1161 del 2024.

4.4. Con il quarto motivo denuncia la nullità della sentenza per omessa pronuncia sulla dedotta illegittimità della misura pianificatoria di accorpamento dell'istituto comprensivo "Grotte di Castro".

5. Il Ministero dell'istruzione e del merito, con la memoria non notificata del 15 settembre 2025, *«a valere eventualmente come appello incidentale adesivo autonomo»* rubricata sotto un differente numero RG, oltre a far riferimento ad un *«provvedimento di aggiudicazione della procedura di gara in oggetto»* estraneo al giudizio, ha articolato sinteticamente doglianze riconducibili all'erronea qualificazione operata dal Tar circa l'obbligo di motivazione degli atti di dimensionamento scolastico regionale, all'erronea interpretazione del ruolo della regione nel procedimento di dimensionamento scolastico, lamentando che il Tar avrebbe operato un sindacato eccessivamente penetrante sulla discrezionalità amministrativa regionale, sostituendo la propria valutazione a quella dell'amministrazione competente.

6. Il comune di Viterbo, nel contestare partitamente ogni motivo di appello, in particolare sostiene che la motivazione sarebbe stata necessaria proprio perché l'accorpamento dell'istituto "Carminè" era stato escluso dalla provincia di Viterbo, motivazione nella quale la regione avrebbe dovuto, altresì, esplicitare quali dei criteri indicati dalle linee guida avesse utilizzato per individuare l'istituto da accorpare.

Obietta inoltre che le linee guida regionali disciplinano dettagliatamente la procedura di approvazione del piano scolastico di dimensionamento regionale e pertanto andrebbero rispettate.

L'art. 5, comma 8, della deliberazione di giunta regionale n. 381 del 20 luglio 2012 prescrive che la *«Direzione regionale Istruzione, Programmazione dell'Offerta Scolastica e Formativa, Diritto allo Studio e Politiche Giovanili invierà la proposta di piano regionale di dimensionamento della rete scolastica per l'a.s. di riferimento, entro il 10 novembre di ogni anno alla Conferenza regionale permanente per l'istruzione di cui al precedente paragrafo 4»*.

A, sua volta, l'art. 4, punto 6, stabilisce che la Conferenza regionale permanente, dopo aver ricevuto la proposta di piano regionale ai sensi del citato art. 5, punto 8, *«b) emette motivato parere obbligatorio sulla proposta di piano regionale di dimensionamento della rete scolastica previa analisi del consequenziale impatto sul sistema regionale dell'istruzione in termini di adeguatezza dell'offerta formativa alle richieste dell'utenza ed in relazione ad eventuali criticità»*.

Dunque, secondo il comune, la Conferenza regionale permanente per l'istruzione, quale organo tecnico deputato a rilasciare il parere obbligatorio prescritto, deve esaminare, valutare e votare la proposta di piano della regione, che non si sostanzierebbe (e non potrebbe sostanziarsi) nella mera trasmissione acritica e nella sintesi dei piani provinciali, bensì, sulla base delle proposte emerse da detti piani, dovrebbe rappresentare il risultato finale della valutazione delle stesse, sulla base della quale l'amministrazione regionale dovrebbe formulare un'autonoma proposta di piano da sottoporre alla Conferenza regionale.

La doverosa trasmissione alla Conferenza regionale permanente per l'istruzione di siffatta proposta di piano regionale sarebbe stata tanto più doverosa nel caso in esame in cui le proposte di riduzione che provenivano dalle province erano solo nove dovendo, dunque, la regione formulare - e sottoporre necessariamente alla detta Conferenza - anche e soprattutto quelle quattordici proposte integrative della riduzione delle autonomie.

Osserva che i componenti della Commissione regionale permanente per l'istruzione, soprattutto con riferimento alle quattordici soppressioni mantenute "nascoste" allo stesso organo tecnico, hanno infatti insistito nel ribadire, come emergerebbe dal verbale del 25 novembre 2024 di voler «*conoscere quanti accorpamenti si faranno e quali saranno quelli adottati dalla Regione*».

Dunque sussisterebbe il vuoto istruttorio condiviso dal giudice di primo grado, difettando nel procedimento in contestazione la "proposta regionale" di piano, anche e soprattutto in riferimento alle 14 (quattordici) riduzioni operate direttamente dall'amministrazione regionale, con la conseguenza che l'organo tecnico deputato a rendere il parere obbligatorio prescritto non avrebbe potuto esaminare la proposta di piano né valutare il "conseguenziale impatto" della stessa sul sistema regionale dell'istruzione in termini di adeguatezza dell'offerta formativa alle richieste dell'utenza ed in relazione ad eventuali criticità né, conseguentemente, rendere il "motivato parere" prescritto.

7. La provincia di Viterbo premette che la delibera regionale di approvazione del piano di dimensionamento delle istituzioni scolastiche per l'anno 2025/2026 in contestazione:

- dà atto dell'acquisizione del «*parere della Conferenza regionale permanente per l'istruzione espresso nelle sedute del 25 novembre e del 5 dicembre 2024*», senza, tuttavia, rendere espresso quale ne sia il contenuto;
- afferma, altresì, di avere acquisito, sulle 14 misure di riorganizzazione della rete scolastica, il parere dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio «*che, con nota prot. n. 95175 del 13 dicembre 2024, non ha rilevato cause tecniche ostative alla adozione delle stesse*».

Evidenzia che, in realtà, la Conferenza regionale permanente per l'istruzione, alla riunione del 5 dicembre 2024, aveva espresso il proprio parere al mantenimento

dell'autonomia dell'istituto "Carminè" di Viterbo, senza che lo scostamento da detto parere sia stato motivato dalla regione Lazio.

Anche, l'Ufficio scolastico regionale del Lazio, nel predetto parere del 13 dicembre 2024, ha espressamente manifestato *«perplexità sulle soluzioni ipotizzate per la provincia di Viterbo, tendenzialmente non lineari»*, perplexità alle quali, nel piano regionale, non è stata data alcuna risposta.

Ciò posto contesta ogni motivo di appello ricalcando le argomentazioni difensive del comune.

Precisa che una proposta regionale, nella quale rientrava anche la soppressione degli istituti per cui è causa, esisteva ed era stata valutata dall'Ufficio scolastico regionale Lazio prima della deliberazione finale: il parere del 13 dicembre 2024 prende atto delle 14 proposte regionali e segnala *«perplexità sulle soluzioni ipotizzate per la provincia di Viterbo, tendenzialmente non lineari»*. Ciò dimostrerebbe che la Direzione aveva già elaborato una proposta propria (comprensiva delle 14 misure), poi confluita nella delibera di giunta n. 1161 del 2024, ma quella proposta non sarebbe mai stata trasmessa alla Conferenza per il prescritto parere. Sarebbe, pertanto, sussistente la cesura procedimentale rilevata dal Tar: la Conferenza avrebbe discusso piani provinciali, mentre il parere sull'effettiva proposta regionale mancherebbe.

Aggiunge la Provincia che non risulterebbero rispettati i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo secondo la sequenza prevista dalle stesse linee guida (assegnazione di un congruo termine all'ente inadempiente ai fini della proposta da inviare alla Conferenza): il che confermerebbe che la regione ha operato direttamente in giunta senza transitare per la fase unitaria della proposta regionale da sottoporre al parere obbligatorio, come invece autovincolarsi al § 4.2 delle linee guida.

8. Nella memoria conclusiva la regione ha ribadito le proprie tesi difensive depositando, a seguire, la delibera della giunta regionale n. 1311 del 23 dicembre

2025, con la quale l'ente ha riproveduto disponendo nuovamente la "soppressione" dell'autonomia scolastica degli istituti comprensivi per cui è causa.

9. Preliminarmente va rilevata l'inammissibilità dell'appello incidentale del Ministero in quanto la memoria in esso contenuto non risulta notificata alle altre parti.

10. Prima di passare all'esame del merito devono essere tratteggiati i fatti di causa alla luce del quadro normativo di riferimento.

La legge di bilancio 2023 modificando l'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), al fine di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ha introdotto, con valenza triennale a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, nuovi criteri per la definizione del contingente organico dei Dirigenti scolastici e dei Direttori dei servizi generali e amministrativi e per la sua distribuzione tra le regioni.

Non essendo stato raggiunto il previsto accordo in Conferenza unificata, ai suddetti criteri è stata data attuazione con il decreto interministeriale n. 127 adottato in data 30 giugno 2023 dal Ministro dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il puntuale adempimento delle indicazioni ministeriali di cui al decreto n. 127 del 2023 costituisce presupposto per l'osservanza a livello statale degli impegni europei assunti con il PNRR, con ricadute sulla rendicontazione che deve essere fornita alla Commissione europea ai fini del pagamento delle rate di finanziamento previste. La riforma del dimensionamento scolastico, infatti, è inserita, nell'ambito della riforma 1.3 "Riorganizzazione del sistema scolastico"; Missione 4 "Istruzione e ricerca"; Componente 1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università" del PNRR citato.

In base alla tabella richiamata dall'art. 2 del decreto interministeriale, alla regione Lazio è stato assegnato il seguente contingente organico dei Dirigenti scolastici e dei Direttori dei servizi generali e amministrativi: - per l'anno scolastico 2024-2025: 685; - per l'anno scolastico 2025-2026: 679; - per l'anno scolastico 2026-2027: 669.

Poiché nell'anno scolastico in corso 2024/25 erano attive nella regione Lazio n. 702 istituzioni scolastiche, le quote numeriche previste implicano, per l'anno scolastico 2025/26, una riduzione di 23 autonomie scolastiche e, al termine del triennio con l'anno scolastico 2026/2027, una riduzione complessiva di 53 autonomie scolastiche (dalle 722 istituzioni esistenti nel 2023/24 alle 669 previste per il 2026/27).

L'amministrazione regionale, in considerazione delle rilevanti modifiche da apportare alla rete scolastica regionale in base alla normativa ministeriale, ha pertanto avviato un percorso di confronto e di collaborazione con le singole amministrazioni provinciali e metropolitana fin dal mese di marzo 2024.

In data 29 marzo 2024, infatti, veniva inviata alle suddette amministrazioni formale richiesta di convocare i rispettivi consigli, alla presenza di tutti i sindaci e delle parti sociali, al fine di illustrare analizzare e discutere, in condivisione istituzionale, la bozza delle nuove linee guida. Contestualmente veniva manifestata la disponibilità della regione ad attivare appositi tavoli tecnici di collaborazione e confronto con il compito di individuare le misure di riorganizzazione più idonee a garantire un'offerta formativa funzionale alle esigenze dei vari territori, da adottare nell'ambito del dimensionamento 2025/26.

La provincia di Viterbo in data 16 aprile 2024 convocava apposita seduta congiunta del consiglio provinciale e dell'assemblea dei sindaci, alla presenza delle parti sociali, durante la quale l'assessore regionale all'istruzione illustrava e sottoponeva a discussione la bozza del documento relativo alle nuove linee guida sulla programmazione della rete scolastica 2025/26, poi approvate con delibera di giunta

regionale n. 605 del 5 agosto 2024, dopo aver acquisito, in data 23 maggio 2024, il parere della Conferenza regionale permanente per l'istruzione.

Le nuove linee guida, oltre a dettare i criteri per il dimensionamento della rete scolastica, partitamente per la scuola dell'infanzia, la scuola primaria, la scuola secondaria di I grado e gli istituti e scuole di istruzione secondaria di II grado, all'art. 1, ultimo comma, dispongono che *«Qualora i Piani provinciali e metropolitano non prevedano un numero di autonomie tale da rispettare complessivamente l'obiettivo di riduzione assegnato alla Regione Lazio dalle norme ministeriali per l'anno scolastico 2025/26, la Giunta regionale provvederà autonomamente, in applicazione dell'art. 19 della L.R. n. 14/1999 in combinato disposto con l'art. 49 dello Statuto regionale, al dimensionamento scolastico sulla base dei criteri individuati dalle presenti linee guida, previo parere dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio e dando priorità alle misure di riorganizzazione adottate dalle Province e dalla Città Metropolitana di Roma Capitale ed alle proposte emerse in Conferenza regionale permanente per l'istruzione»*.

La disposizione non è nuova, in quanto riproduce quanto previsto nella delibera di giunta regionale n. 381 20 luglio 2012, recante *“Atto di indirizzo della Regione Lazio sulla programmazione della rete scolastica. Anno scolastico 2013/2014”* che al punto 5.9. recita: *«La Regione, ai fini della proposta di piano regionale di cui al suddetto comma 8, in assenza di deliberazioni concernenti il Piano provinciale di organizzazione della rete scolastica adottate entro i termini di cui al precedente comma 6, per la Provincia inadempiente, previa assegnazione di un congruo termine per adempiere, si riserva la facoltà di esercitare il potere sostitutivo»*.

Nelle nuove linee guida le regole procedurali sono poi specificate all'art. 4, rubricato *“Procedure di definizione dei piani provinciali e del piano regionale”*, il quale dispone:

«4.1 Piani Provinciali

1. La Città Metropolitana di Roma Capitale e le altre Amministrazioni Provinciali (di seguito Amministrazioni Provinciali) adottano il Piano metropolitano ed i Piani provinciali di organizzazione della rete scolastica a seguito di interlocuzione tra i diversi livelli e ruoli istituzionali e di formulazione di proposte condivise.

Le Amministrazioni Provinciali dovranno, quindi, esercitare compiutamente il loro ruolo di programmazione e di sede di confronto con i Sindaci, le Istituzioni scolastiche di competenza territoriale e le Parti sociali in riferimento all'intero sistema dell'istruzione.

2. Le Amministrazioni Provinciali avranno cura di acquisire:

- le proposte dei Comuni che avranno raccolto i pareri dei Consigli di Istituto delle scuole primarie;*
- la mappatura delle pluriclassi e le proposte concordate secondo quanto previsto ai punti 1 e 2 del precedente paragrafo 3.4, volte al superamento delle pluriclassi medesime;*
- il quadro complessivo delle istituzioni scolastiche funzionanti nel territorio nell'anno*

scolastico di riferimento ed il relativo numero di alunni.

Sarà cura dell'Amministrazione provinciale inviare tali dati a tutti i componenti del Tavolo provinciale, prima del suo svolgimento.

3. Relativamente al numero degli alunni, si farà riferimento ai dati ufficiali dell'Organico di Fatto definito dall'Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio.

4. Le Amministrazioni Provinciali dovranno tenere conto dei criteri di cui al precedente paragrafo 3, della situazione della rete scolastica di partenza (come risultante dall'ultimo Piano regionale adottato), del vigente quadro normativo che definisce standard precisi sulla sostenibilità finanziaria e sull'efficacia funzionale di plessi e Istituzioni scolastiche mantenendo l'obiettivo di realizzare sul territorio di propria competenza il miglior servizio scolastico possibile, anche in presenza di

proposte non condivise dagli Enti locali, i quali, nel rispetto del principio di leale collaborazione inter-istituzionale, sono tenuti all'osservanza della normativa di rango statale e regionale.

5. Pur considerando il valore consultivo della partecipazione alla procedura del dimensionamento, qualora i rilievi e le proposte degli Enti locali non potessero trovare accoglimento nel piano di dimensionamento provinciale e metropolitano, dovranno essere ivi indicati espressamente e analiticamente i motivi per i quali tali rilievi e proposte debbano essere disattesi, in particolare, specificando le difformità rilevate e le criticità emerse.

6. Al fine di rendere più efficienti gli adempimenti di competenza regionale, un rappresentante della Regione Lazio, incaricato dalla Direzione regionale competente in materia di Istruzione, potrà partecipare in qualità di osservatore ai lavori degli organismi provinciali per la riorganizzazione della rete scolastica. In ogni caso, per ciascuna seduta dovrà essere redatto apposito verbale da allegare alla proposta di Piano provinciale e metropolitano. Ai lavori dei citati organismi partecipa di diritto l'Assessore regionale competente in materia di istruzione.

7. La composizione degli organismi provinciali di cui al precedente punto 6 denominati Osservatori scolastici provinciali è conforme a quella della Conferenza regionale permanente per l'istruzione. Gli Osservatori scolastici provinciali sono pertanto presieduti dall'Assessore/Consigliere Delegato provinciale/metropolitano competente in materia di Istruzione (o suo rappresentante delegato) e suoi Uffici; sono presenti, oltre ad un rappresentante per ciascuna delle sigle sindacali rappresentative del comparto scuola, un rappresentante delegato dal Direttore Generale dell'U.S.R. per il Lazio con funzione di consulenza e supporto ed un rappresentante dell'Assessorato alla Scuola/Istruzione del Comune capoluogo. Eventuali integrazioni alla composizione degli Organismi provinciali possono essere adottate dalle Amministrazioni provinciali previa interlocuzione con la Regione.

8. Una volta approvate in via definitiva tramite specifiche deliberazioni le proposte relative ai rispettivi Piani, le Amministrazioni Provinciali provvederanno ad inviarle alla Direzione Regionale motivandole in ogni opzione e riportando le indicazioni delle sedi legali delle istituzioni scolastiche. Le deliberazioni saranno trasmesse, attraverso posta elettronica certificata, inderogabilmente entro il 31 ottobre 2024 alla Direzione Regionale competente in materia di Istruzione e all'Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio.

9. L'Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio trasmette motivato parere sia alle Amministrazioni provinciali interessate, sia alla Direzione Regionale competente in materia di Istruzione, entro i successivi 5 giorni dalla ricezione dei Piani provinciali completi di tutti gli elementi.

4.2 Piano regionale

1. La Direzione Regionale competente in materia di Istruzione invierà la proposta di piano regionale di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2025/26 entro il 15 novembre 2024 alla Conferenza regionale permanente per l'istruzione istituita con decreto del Presidente della Regione 12 settembre 2012, n. T00318.

2. La Regione, ai fini della proposta di piano regionale di cui al punto precedente, in assenza di deliberazioni concernenti il Piano provinciale e metropolitano di organizzazione della rete scolastica adottate entro i termini di cui al precedente comma 8, si riserva la facoltà di esercitare il potere sostitutivo nei confronti della Provincia/Città Metropolitana inadempiente, previa assegnazione di un congruo termine per provvedere.

3. La Giunta regionale al termine della sessione dei lavori della Conferenza regionale permanente per l'istruzione e ad esito degli stessi, approverà il Piano regionale di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2025/26 entro il 29 novembre 2024».

Si prevede, altresì, l'attivazione, da parte della regione, ove ritenuto opportuno, di appositi tavoli tecnici (disciplinati dall'art. 3.8) cui partecipano l'Ufficio scolastico regionale per il Lazio, le province e la città metropolitana di Roma Capitale, gli enti locali coinvolti, le organizzazioni sindacali di categoria e i centri provinciali per l'istruzione degli adulti (Cpia) interessati per l'esame delle criticità emerse nel corso degli anni e l'individuazione di adeguate misure correttive.

Nel caso di specie, nel predisporre il piano provinciale di cui al riportato art. 4.1. delle linee guida regionali, la provincia di Viterbo, con le deliberazioni n. 62 del 31 ottobre 2024 e n. 64 del 14 novembre 2024 non adottava alcun accorpamento, stabilendo invece di mantenere invariato l'assetto della rete scolastica provinciale: ciò discostandosi dal parere tecnico dell'Osservatorio scolastico provinciale nelle sedute del 17 e del 21 ottobre 2024, che aveva individuato a maggioranza l'istituto comprensivo "Carminè" di Viterbo quale seconda proposta di accorpamento da proporre alla regione Lazio, dopo quella relativa all'istituto comprensivo di Grotte di Castro.

L'Osservatorio scolastico provinciale è organo collegiale che, come indicato nelle premesse giuridiche della delibera del consiglio provinciale di Viterbo n. 64 del 2024, raccoglie le proposte dei comuni e dei dirigenti scolastici, sintetizza ed elabora, in coerenza alle linee guida regionali, la proposta tecnica di piano provinciale per il dimensionamento da sottoporre all'esame del consiglio provinciale ed è analogo, nella composizione, alla Conferenza regionale permanente per l'istruzione; ad esso partecipano, infatti, i rappresentanti a livello provinciale dell'Ufficio scolastico, dei sindacati della scuola, dell'ANCI e dell'UNCCEM.

L'Osservatorio scolastico provinciale sottoponeva, quindi, all'approvazione del consiglio provinciale di Viterbo due proposte di accorpamento relative a due istituzioni scolastiche con numero di alunni inferiore alla media regionale: l'istituto

comprensivo di Grotte di Castro con 525 alunni e l'istituto comprensivo "Carmine" di Viterbo con 605 alunni.

Il consiglio provinciale, con le menzionate delibere, decideva di non accogliere tali proposte adottando invece un piano non conforme alle linee guida regionali, non essendo ivi previsto alcun accorpamento.

Stante la totale mancanza di proposte di accorpamento dalla provincia di Viterbo, la regione Lazio, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, ha deliberato in ordine all'aggregazione dell'istituto comprensivo di Grotte di Castro e dell'istituto comprensivo "Carmine" di Viterbo.

Tale misura, adottata con la delibera di giunta regionale n. 1161 del 2024, è il risultato di un emendamento proposto direttamente alla giunta regionale che ha recepito le successive indicazioni dell'ufficio scolastico regionale per il Lazio, il quale, con nota prot. n. 95175 del 13 dicembre 2024, aveva invece inizialmente valutato l'accorpamento nella sua formulazione originaria come *«tendenzialmente non lineare»*.

Va aggiunto che le regioni sono state richiamate dal Ministero dell'istruzione e del merito, con nota prot. n. 183290 del 17 dicembre 2024, alla puntuale attuazione del decreto interministeriale n. 127 del 2023 sia in termini di doverosa osservanza degli adempimenti connessi al PNRR, sia in termini di necessario contributo al raggiungimento di maggiori livelli di efficienza del sistema scolastico; tutto ciò nel rispetto del principio di leale collaborazione e al fine di non inficiare la procedura organizzativa per il regolare avvio dell'anno scolastico.

In mancanza, stante la gravità delle conseguenze di un eventuale inadempimento, il Ministero si riservava di attivare il procedimento per l'esercizio di poteri sostitutivi nell'ambito dell'attuazione del PNRR previsto ai sensi dell'art. 12 del decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2021, n. 108.

11. Alla luce del quadro normativo fin qui delineato, va innanzitutto osservato che, diversamente da quanto ha argomentato sia in primo grado che in appello il comune di Viterbo, nel caso di specie sussistevano i presupposti per l'esercizio, da parte della regione, del potere sostitutivo normativamente previsto, dal momento che sia le linee guida adottate con delibera di giunta regionale n. 605 del 2024 sia il precedente atto di indirizzo di cui alla delibera di giunta regionale n. 381 20 luglio 2012, prevedono espressamente che in assenza di deliberazioni di deliberazioni concernenti il Piano provinciale di organizzazione della rete scolastica adottate entro i termini prescritti, la regione può esercitare il potere sostitutivo nei confronti della provincia inadempiente.

11.1. Il dimensionamento scolastico è un obbligo che discende direttamente dalla legge ed è stato deliberato con il menzionato decreto interministeriale n. 127 del 30 giugno 2023, il quale ha assegnato alla regione Lazio un preciso contingente numerico, in diminuzione nel triennio, dell'organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi.

Ne discende l'espressione "inadempiente" utilizzata nella richiamata disciplina, letta in chiave sistematica, va intesa come inadempiente all'obbligo di dimensionamento *pro quota* che incombe in capo a ciascuna provincia e città metropolitana e non già come inadempiente all'obbligo formale di assumere una delibera, di qualsivoglia contenuto, anche di mantenimento dello *status quo ante*, come ha fatto la provincia di Viterbo ignorando precise disposizioni di legge e, per di più, violando il principio di leale collaborazione interistituzionale.

11.2. Tanto chiarito, sono tuttavia mancati, nel caso di specie, alcuni imprescindibili snodi procedurali, che viziano il provvedimento conclusivo.

Il primo riguarda la mancata assegnazione alla provincia di Viterbo di un congruo termine per provvedere e rivedere le decisioni assunte con le delibere n. 62 del 31 ottobre 2024 e n. 64 del 14 novembre 2024, assumendo l'onere di disporre i necessari

accorpamenti, anche all'interno del proprio territorio provinciale, come avevano fatto quasi tutte le altre province e la città metropolitana.

Il secondo passaggio procedurale mancante riguarda, come rilevato dal Tar, l'invio della proposta di piano regionale alla Conferenza regionale permanente per l'istruzione.

A tale iato procedimentale non può supplire, come opina la regione appellante, il fatto che la Conferenza permanente avesse espresso la propria posizione nelle riunioni del 25 novembre e del 5 dicembre 2024.

Ciò in primo luogo perché il parere è stato espresso nella precedente fase procedimentale. Non va dimenticato che, come stabilito dalla delibera di giunta regionale n. 381 del 20 luglio 2012, la programmazione si realizza, in maniera congiunta, attraverso la Conferenza regionale permanente per l'istruzione e in maniera disgiunta: ciascun Ente territoriale, in linea con i propri atti programmatici, previa acquisizione del parere espresso dai competenti organi collegiali delle istituzioni scolastiche presenti nel territorio di riferimento, adotta i piani di propria competenza. Quindi la Conferenza è la sede naturale in cui si esaminano innanzitutto i piani di competenza provinciale.

In secondo luogo perché, come risulta dal verbale del 25 novembre 2024, la Conferenza non è stata edotta dell'intero piano regionale (ossia quello da varare nell'esercizio dei poteri sostitutivi) ma solo di alcune proposte, tanto da chiedere di *«conoscere quanti accorpamenti si faranno e quali saranno quelli adottati dalla Regione»*.

La mancanza dell'invio del piano alla Conferenza permanente perché esprimesse il proprio parere obbligatorio, anche se non vincolante, vizia dunque ulteriormente il provvedimento assunto con delibera di giunta n. 1161 del 23 dicembre 2024.

Non è fondata l'argomentazione della regione secondo cui prima della Conferenza non esisterebbe un piano regionale diverso da quello che origina dalla sintesi dei singoli

piani provinciali: dalla documentazione versata in atti risulta che un piano regionale, quanto meno in bozza contenente le ultime soppressioni, era esistente, tanto che l'ufficio scolastico regionale, nel parere del 13 dicembre 2024, ha manifestato *«perplexità sulle soluzioni ipotizzate per la provincia di Viterbo, tendenzialmente non lineari»*, quantunque abbia successivamente cambiato idea.

Osserva il Collegio che la Direzione regionale competente in materia di istruzione della regione avrebbe dovuto inviare il suddetto piano, completo delle *«soluzioni ipotizzate per la provincia di Viterbo»*, non solo all'ufficio scolastico regionale ma anche alla Conferenza permanente, come previsto dall'art. 4.2, punto 1, delle linee guida, affinché, alla stregua dall'art. 4, comma 6, della delibera di giunta regionale n. 381 del 2012 *«emette[ss]e] motivato parere obbligatorio sulla proposta di piano regionale di dimensionamento della rete scolastica previa analisi del conseguenziale impatto sul sistema regionale dell'istruzione in termini di adeguatezza dell'offerta formativa alle richieste dell'utenza ed in relazione ad eventuali criticità»*.

Con la precisazione che il vizio procedimentale risiede esclusivamente nel mancato "invio" del piano alla Conferenza permanente e non anche nella mancata acquisizione del parere, che è fase che si colloca a valle dell'invio del piano e le cui sorti esulano dalla sfera di controllo della regione, dipendendo da un organo terzo, quale è appunto la Conferenza permanente, sulla quale incombe lo stesso onere di leale collaborazione interistituzionale che grava sugli altri enti coinvolti nel procedimento.

Nei termini fin qui chiariti, è dunque infondato il terzo motivo di appello.

12. È infondato anche il primo motivo, con il quale l'appellante contesta la sentenza nella parte in cui ha ritenuto la delibera di approvazione del piano regionale viziata per difetto di motivazione.

Va osservato che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, legge n. 241 del 1990, la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale, mentre ai sensi del successivo art. 13, della stessa legge, le disposizioni contenute nel capo III della

legge (sulla partecipazione) non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.

Quanto al primo aspetto, l'assenza dell'obbligo di motivazione non si traduce, ovviamente, nell'affermazione che gli atti amministrativi a contenuto generale possano sottrarsi, in considerazione della loro particolare natura, al sindacato di legittimità, che va anzi riaffermato in linea di principio, ma soltanto che, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, i provvedimenti di dimensionamento scolastico non richiedono una particolare motivazione, trattandosi di scelte discrezionali dell'amministrazione regionale riguardanti la programmazione della rete scolastica, che risultano *ex sé* motivate sulla base dei criteri generali di ordine tecnico-discrezionale seguiti nella predisposizione del piano di dimensionamento scolastico. Trattandosi di atti connotati da ampia discrezionalità, gli stessi sono quindi sindacabili solo se affetti da errori o da profili di irrazionalità o irragionevolezza (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 25 maggio 2025, n. 5511).

È pur vero, dunque, come afferma la regione, che trattandosi di atto di programmazione, non è in generale richiesta la motivazione.

Tuttavia, osserva il Collegio, il quadro fattuale di patente dissenso (o quanto meno di assenza di collaborazione) fra le istituzioni coinvolte nel presente contenzioso, che emerge dalla narrativa, avrebbe richiesto la spendita, da parte della regione, di una motivazione quand'anche sintetica, delle valutazioni svolte e delle ragioni sottese alla decisione di procedere comunque all'accorpamento di quei due istituti.

Nel caso di specie, pertanto, l'obbligo di motivazione va posto in correlazione con la non convergenza del piano approvato dalla regione rispetto alla proposta di invarianza proveniente dalla provincia di Viterbo.

12.1. Anche se uno specifico obbligo motivazionale è previsto dalle linee guida solo a carico della provincia in caso di mancato accoglimento dei rilievi degli enti locali (art. 4.1, punto 5 *«Pur considerando il valore consultivo della partecipazione alla procedura del dimensionamento, qualora i rilievi e le proposte degli Enti locali non potessero trovare accoglimento nel piano di dimensionamento provinciale e metropolitano, dovranno essere ivi indicati espressamente e analiticamente i motivi per i quali tali rilievi e proposte debbano essere disattesi, in particolare, specificando le difformità rilevate e le criticità emerse»*), il Collegio ritiene che la disposizione esprima un principio generale (quindi traslabile nel caso di specie anche alla regione), secondo cui la spendita di una motivazione è sempre richiesta qualora si adotti, come nella fattispecie in esame, un provvedimento non conforme ad una proposta.

Nella delibera impugnata, invece, la regione si è limitata ad affermare, nelle premesse, di aver acquisito: a) il parere della Conferenza regionale permanente per l'istruzione espresso nelle sedute del 25 novembre e del 5 dicembre 2024 (parere che, come già visto, non è quello previsto, essendo stato reso, quello citato dalla regione, solo sulle proposte provinciali); b) il parere dell'Ufficio scolastico regionale reso con nota prot. n. 95175 del 13 dicembre 2024, il quale se è vero che, come afferma l'appellante riportando il suddetto parere in modo parziale, ha scritto che *«si prende atto delle 14 proposte presentate e si evidenzia che non si rilevano cause tecniche ostative alla deliberazione delle stesse»* ha aggiunto che *«Rimangono tuttavia alcune perplessità sulle soluzioni ipotizzate per la provincia di Viterbo, tendenzialmente non lineari»*.

Dunque manca del tutto l'esposizione, seppur sintetica, delle ragioni per le quali si è deciso di adottare i disposti accorpamenti, nonostante il parere contrario della provincia e de comune di Viterbo e le perplessità manifestate dall'Ufficio scolastico regionale.

12.2. Né, al rilevato difetto motivazionale, può supplire il dato, evidenziato dalla regione, secondo cui la motivazione risiederebbe nella necessità di dare attuazione ai

criteri stabiliti nel decreto ministeriale n. 127 del 2023 in materia di contingentamento dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, a loro volta derivanti dalla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR.

La allegata necessità, di per sé indubitabile, rappresenta invero certamente uno dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo, ma non spiega, da sola, le ragioni del perché la scelta degli istituti da accorpate, in diverso avviso rispetto ai *desiderata* della provincia di Viterbo, sia ricaduta proprio sugli istituti in questione.

Anche ammettendo, come ha affermato la regione in corso di causa, che gli accorpamenti in provincia di Viterbo siano stati selezionati sulla base del parere espresso dall'Osservatorio scolastico provinciale nelle sedute del 17 e del 21 ottobre 2024, il quale aveva individuato l'istituto comprensivo "Carminè" di Viterbo quale seconda proposta di accorpamento, dopo quella relativa all'istituto comprensivo di Grotte di Castro, ciò non emerge dal provvedimento, nel quale di conseguenza non risultano espresse neanche le ragioni per le quali l'amministrazione abbia inteso condividere la proposta dell'Osservatorio provinciale.

12.3. Non coglie nel segno la doglianza dell'appellante secondo cui non sarebbe esigibile dalla regione un'operazione di confronto con tutte le diverse alternative possibili non solo a livello provinciale ma anche regionale, perché ciò comporterebbe un aggravio di attività amministrativa: ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui si è detto, a parere del Collegio, non è necessaria una analitica descrizione delle ragioni (in negativo) per le quali non siano selezionati altri istituti da accorpate, essendo sufficiente spiegare (in positivo) perché la scelta sia ricaduta su quelli individuati.

Ragioni, fra le quali, a differenza di quanto affermato dal Tar, può certamente rientrare anche il criterio numerico che, quantunque non sia più espressamente previsto dalle nuove linee guida, rappresenta comunque il criterio prioritariamente logico, tanto da essere contemplato in più punti nelle linee guida, sebbene ad altri fini.

Conclusivamente, per quanto precede, l'appello deve essere respinto, confermandosi l'obbligo dell'amministrazione regionale rideterminarsi, colmando il rilevato "vuoto" procedimentale e motivazionale, dovendosi dare atto che tale rideterminazione risulta formalmente adottata con la delibera di giunta regionale n. 1311 del 23 dicembre 2025, (in relazione alla quale sono pendenti i termini per l'impugnazione), con cui l'ente, in ottemperanza alla sentenza del Tar, ha riproveduto confermando le contestate soppressioni.

La necessaria riedizione del potere preclude al Collegio di vagliare le ulteriori censure, non esaminate dal Tar, con cui si lamenta l'illegittimità dei disposti accorpamenti anche in ragione delle specificità territoriali in cui si collocano gli istituti interessati, non avendo la regione esplicitato una motivazione sul punto e non potendo il giudice pronunciarsi su poteri non ancora esercitati.

13. Le spese del giudizio possono essere compensate fra tutte le parti in considerazione della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione settima, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dichiara inammissibile l'appello incidentale del Ministero dell'istruzione e del merito.

Compensa fra tutte le parti le spese del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Laura Marzano

IL PRESIDENTE

Marco Lipari

IL SEGRETARIO